



INFORME DE SECRETARÍA

Asunto: *modificación de la ordenanza de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.*

Ref. Expediente: 000075/2017-GENSEC

Juan Manuel García Bellaescusa, Secretario del Ayuntamiento de Banyeres de Mariola en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, emite el siguiente, **INFORME:**

ANTECEDENTES

I.- Se tramita expediente para la modificación de la Ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información y buen gobierno de Banyeres de Mariola. La citada ordenanza está compuesta por 64 artículos distribuidos en 8 capítulos.

II.- La modificación supone la adición de una nueva sección (la 5ª) dentro del capítulo 8º dedicado a la "Participación Ciudadana". Con la incorporación de la nueva sección, la ordenanza pasaría a estar constituida por 71 artículos, sin que se altere el número de capítulos.

III.- En el expediente consta:

- Providencia de inicio de 07/04/2017.
- Anteproyecto de modificación ordenanza.
- Propuesta de la concejalía sobre la apertura del proceso de participación ciudadana de 20/04/2017.
- Certificado de no presentación de aportaciones durante el periodo de participación ciudadana de 17/05/2017.
- Proyecto de ordenanza.

CONSIDERACIONES LEGALES

PRIMERO.- NORMATIVA DE APLICACIÓN:

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LB).

- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- 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 (ROF).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LT).
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (LRI).
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

SEGUNDO.- ANÁLISIS NORMATIVO.

Ya la Constitución incorpora en 1978 una serie de derechos, algunos de ellos con el rango de fundamentales y, por tanto, de la máxima importancia y protección, que indican en la materia:

- Artículo 20.1.d): "a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión".
- Artículo 23.1: "(...) a participar en los asuntos públicos, directamente (...)".
- Artículo 105.b): "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas"

Por otro lado, el artículo 13.d) de la LPAC establece lo siguiente:

"Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

[...]

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico"

Este derecho, se constituye en uno de los instrumentos básicos que permite hacer efectivas las garantías del ciudadano frente al ejercicio de las prerrogativas de las que goza la administración. Como destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000 constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa, y con otras manifestaciones como el derecho de audiencia o la obligación de motivar las decisiones administrativas, integra el contenido de uno de los llamados "derechos de última generación", el derecho a una buena administración contenido en el artículo 41 de la Carta de Derechos de la Unión Europea.

Por otra parte, el artículo 70.bis.3 de la LB, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece literalmente lo siguiente:

"Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas."

Este precepto debe ser puesto en conexión con el nuevo párrafo ñ) del artículo 25.2 de la LB, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), según el cual ***"corresponde a los Ayuntamientos la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones"***.

Así, una de las novedades introducidas por la LT fue la obligación de implantar un Portal de la Transparencia. A su vez, la regulación de este portal, así como la configuración del derecho de acceso, fueron dos motivos de importancia para la aprobación de la ordenanza que ahora se pretende modificar que, a su vez, aglutina otros temas de importancia relacionados con la participación vecinal en la gestión municipal como son el buen gobierno y la participación ciudadana.

Precisamente, es en materia de participación ciudadana, donde se ubica la modificación que ahora se pretende: se trata de implementar un mecanismo potenciador de la participación vecinal en la gestión municipal al regular la posibilidad de efectuar consultas ciudadanas.

Como hemos visto, constituye una premisa de todo estado democrático de derecho el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar en la vida política y administrativa. De esta forma, nuestra CE, tras propugnar que España se constituye en un estado social y democrático de derecho (artículo 1), reconoce en su artículo 9.2 que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social, disponiendo el artículo 23.1 que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, recogiendo así las dos grandes formas o manifestaciones de la democracia: la directa y la representativa, sin bien se opta por dar preferencia a esta última.

En el plano local, todo lo apuntado anteriormente tiene su correspondencia en los artículos 140 y 141 de la CE, donde tras consagrar la idea de elección democrática de los miembros de la corporación local se incorpora una significativa manifestación de democracia directa: el régimen de concejo abierto. Por otro lado, el artículo 1 de la LB determina que los ayuntamientos son cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, haciéndose eco de las previsiones constitucionales antedichas, reconociendo en el artículo 18, entre los derechos y deberes de los vecinos, los de, entre otros, ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral, participar en la gestión municipal de acuerdo con lo previsto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal, pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley y ejercer la iniciativa popular en los términos del artículo 70.bis. A su vez, repite, en sus artículos 19.2 y 31.3 las previsiones constitucionales sobre la elección de los concejales.

En líneas semejantes se pronuncia el artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) al indicar que la autonomía local se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, sin perjuicio de otros mecanismos de democracia representativa. Resulta así que en el plano local la legislación

española pese a todo también opta claramente por un modelo representativo aunque es en este ámbito donde cabe hablar de una cierta superación de esas pocas previsiones existentes en los planos superiores (estatal y autonómico). En efecto, algunas son las fórmulas que se contienen en la normativa vigente de participación directa de los ciudadanos en la vida pública local, dando lugar a técnicas de democracia directa, como es el caso del concejo abierto.

Otro ejemplo de democracia directa es la consulta popular, esto es, el referéndum a nivel local que constituyó en su día una de las innovaciones de la LB. Esta consulta popular se rige por lo dispuesto en el artículo 71 de la LB sin que le sea de aplicación lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1980, de 2 de enero, que regula el referéndum a nivel nacional pero excluye, en su disposición adicional, a la consulta popular municipal. Resulta así que, según el artículo 71 de la LB:

"De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."

Su resultado, no obstante, no es vinculante para quien lo convoca, ya que si así fuera se infringiría la clausula del artículo 69.2 de la LB, que defiende las facultades decisorias de los órganos representativos.

Junto a la consulta popular, hemos de hacer referencia a otro de los mecanismos de democracia directa, la iniciativa popular municipal, que introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, supone la posibilidad de que los vecinos que gozan de sufragio activo, puedan presentar propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas por un % mínimo de vecinos del municipio, tal como sigue:

- Hasta 5.000 habitantes: el 20%.
- De 5.001 a 20.000 habitantes: el 15%.
- A partir de 20.001 habitantes: el 10%.

Una vez presentadas estas iniciativas, serán sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente. En todo caso, requerirán informe previo de legalidad del Secretario y, si la iniciativa afecta a derechos y obligaciones de carácter económico, también del Interventor. Si las iniciativas, además, contienen una propuesta de consulta popular, será tramitada según lo dispuesto en el artículo 71 de la LB.

Junto a estas técnicas, encontramos otras de participación en la gestión municipal fuera del ámbito de la democracia directa. Nos referiremos a multitud de mecanismos de participación ciudadana como el derecho de petición, el acceso a los archivos y registros públicos, la posibilidad de iniciar procedimientos administrativos mediante denuncia, la terminación convencional, el derecho de audiencia de los procedimientos administrativos, la acción popular existente en la legislación urbanística, la publicidad de las normas, la participación directa en procesos electorales, la participación mediante asociaciones de comunidades y usuarios, las encuestas o sondeos de opinión, las oficinas de atención ciudadana...

Además, en el ámbito local, nos encontramos con nuevas fórmulas de participación complementarias, como los periodos de información pública en la tramitación de ordenanzas

y reglamentos (complementado ahora por otro periodo con la nueva LPAC sumando hasta dos en un único procedimiento como luego analizaremos) o en la elaboración de los presupuestos o la cuenta general en lo económico y, en lo urbanístico, en la aprobación de proyectos de reparcelación, delimitación de unidades de ejecución o aprobaciones de planes.

También es de destacar el carácter público de las sesiones plenarias y otras fórmulas de participación incluso dentro de la gestión municipal, esto es en la ejecución y formulación de la actividad administrativa.

Pero también se prevén otras fórmulas de participación, ya no de información o consulta, sino incluso en la gestión municipal, esto es, en la ejecución y formulación de la actividad administrativa. En efecto, el artículo 69 de la LB dispone que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local sin que, en ningún caso, se produzca un menoscabo de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos.

Además, el artículo 70.bis añade que los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos (si existieran). A tales efectos, se remarca la necesidad de impulsar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Hasta tal punto adquiere importancia la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales que con tales motivos pueden crearse, según el artículo 24 de la LB, órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Otros ejemplos claros de participación ciudadana en la gestión son, por ejemplo, la posibilidad de que el alcalde nombre representantes personales entre los vecinos de un barrio (artículo 20 del TRRL), la posibilidad de constituir asociaciones administrativas de contribuyentes para la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios que serán sufragados mediante contribuciones especiales (artículos 36 y 37 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 [TRLHL]), la posibilidad de establecer convenios de colaboración con entidades, instituciones y organizaciones representativas de los sujetos pasivos de las tasas, con el fin de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de aquellos, o los procedimientos de liquidación o recaudación (artículo 27.2 del TRLHL), la iniciativa particular en el planeamiento urbanístico y la posibilidad de avances del mismo, así como la obligación de facilitar copias completas a ciudadanos, los convenios urbanísticos de ejecución del planeamiento y el establecimiento de entidades urbanísticas colaboradoras, las comisiones municipalizadoras diseñadas en el artículo 56 del Reglamento de Servicios Locales de 1955, el ejercicio de acciones por los vecinos en sustitución de la entidad local y para la defensa de los bienes y derechos de la misma, previsto en el artículo 68 de la LB, las oficinas de información ciudadana (artículo 230 del ROF), la posibilidad de abrir un turno de ruegos y preguntas para el público asistente a las sesiones plenarias una vez levantada la sesión y la publicación de acuerdos en el tablón de edictos y portales de la transparencia o la publicidad de las convocatorias y órdenes del día de la sesión plenaria, así como de su resultado (229 del ROF).

Pero, sin duda alguna, una de las principales formas de participación ciudadana en la gestión municipal es la que se lleva a cabo a través de las asociaciones de vecinos para la defensa de sus intereses generales o sectoriales, asociaciones que, según el artículo 72 de la LB, gozarán de facilidades en el uso de los medios públicos y en el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, pudiendo ser declaradas de utilidad pública. Además, podrán ser oídas, según el artículo 227.2 del ROF, en las sesiones de las comisiones informativas y solicitar del alcalde efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día, a través de un único representante y durante el tiempo que señale el alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.

Sin embargo, muchas son las voces que insisten en la necesidad de profundizar y potenciar nuevos cauces de participación, que den lugar a una nueva dinámica caracterizada por la negociación, la integración y el consenso de los distintos grupos y actores intervinientes. De ello se hizo eco el libro blanco para la mejora de los servicios públicos, presentado por el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2000, al señalar en su primer capítulo que nos encontramos ante "un ciudadano más maduro y mejor conocedor de sus derechos" y que "el resultado de esa evolución compleja es que el ciudadano no sólo está en mejor disposición para un más amplio ejercicio de la democracia, sino que, de un modo tácito o expreso, lo reclama. Emerge así una concepción renovada de la participación democrática que sobrepasa los aspectos más tradicionales de la vida política para alcanzar nuevos ámbitos, entre los cuales, aparece, como elemento indiscutible, el mundo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos a través de las administraciones públicas".

En relación con esto, el libro blanco sobre la reforma del gobierno local de julio de 2005 primero, y la LT, después, marcan el camino para ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

En este contexto, la adición de una nueva sección al Título VIII de la ordenanza, viene a colación de posibilitar la creación de un nuevo mecanismo de democracia directa en el municipio: la "consulta ciudadana", de carácter parejo o similar a la consulta popular que regula la LB pero con una tramitación simplificada como analizaremos en el siguiente apartado.

TERCERO.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

En el informe jurídico de fecha 15 de noviembre de 2015, esta secretaría analizó el contenido del proyecto de la Ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información y buen gobierno de Banyeres de Mariola. Se concluía lo siguiente:

"El proyecto de ordenanza que se presenta se ajusta a las determinaciones legales por cuanto respeta la normativa sectorial (Ley 19/2013, 37/2007 y 15/1999) y su contenido no supone infracción del ordenamiento jurídico. La aplicación de la ordenanza, no obstante, obliga a tener en cuenta la carga adicional de trabajo que la misma supone para los distintos departamentos implicados, lo que deberá ser objeto de la consiguiente valoración vía actualización de la Relación de Puestos de Trabajo."

El contenido del presente informe se limita a analizar la modificación de esa ordenanza, que implica la adición de contenido, concretamente los 7 artículos que componen la nueva Sección V del Título VIII. Tras la modificación, la ordenanza se estructuraría en 71 artículos y 8 títulos.

Desde la aprobación de la LPAC y, como se analizará más adelante cuando tratemos sobre la competencia y procedimiento de aprobación, el artículo 129 de la mentada norma exige que, en ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actúen de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Así, se determina que, en el preámbulo (o exposición de motivos) de la norma que se pretenda aprobar, debe quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

A juicio de quien suscribe, la exposición de motivos del proyecto cumple con lo dispuesto en dicho precepto en tanto en cuanto en él se determina el por qué de la iniciativa reglamentaria y se justifica la necesaria proporcionalidad de la norma.

Por otro lado, pasamos a analizar el contenido del articulado que compone la nueva Sección 5ª, del Título VIII:

- El artículo 65 remarca el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos municipales, que supone una reproducción de lo dispuesto en nuestra CE, LB, TRRL y demás normativa de aplicación analizada en el punto anterior del informe.

Este precepto, en su apartado segundo, introduce la "consulta ciudadana" como un nuevo mecanismo de democracia directa, en plena sintonía con lo dispuesto en el artículo 69 de la LB, al determinar en el apartado tercero el carácter no vinculante de la consulta para quien la convoca respetando así lo dispuesto en el artículo 69.2 de la LB al respecto de las facultades decisorias que corresponden a los órganos representativos.

El apartado cuarto, viene a reproducir lo dispuesto en el artículo 70.bis.3 de la LB al determinar que, en la medida de lo posible, el ayuntamiento debe impulsar la utilización de medios electrónicos en los procesos de participación ciudadana.

- El artículo 66 determina el procedimiento para efectuar la consulta ciudadana. En síntesis, el inicio del procedimiento es similar al de la consulta popular del artículo 71 de la LB con la excepción de solicitar autorización al gobierno de la nación y el tipo de mayoría necesaria pues, mientras que para la consulta popular de la LB se requiere mayoría absoluta, para la consulta ciudadana que regula la ordenanza es únicamente necesario mayoría simple.

Por otra parte, el artículo concreta qué es necesario determinar en dicho acuerdo, superando aquí sí la regulación de la LB, donde no se establece nada al respecto. Junto al contenido del acuerdo, se regula también la necesaria elaboración del censo de ciudadanos a consultar así como la posibilidad de facilitar el voto por correo.

Además, los apartados 5 y 6 se dedican a la regulación del llamado "documento informativo", que determina la necesidad de elaborar y publicar un escrito donde se recoja información sobre el proceso consultivo. De esta forma, se trata de dar cumplimiento, en su máxima manifestación, al mandato constitucional del artículo 23.1 de la CE, de forma que se entiende que para garantizar un correcto ejercicio del derecho de participación en los asuntos públicos, es necesario informar previamente al ciudadano sobre cuál es el contenido del proceso, qué ocurrirá en caso de que vote en un sentido u en otro, dónde y cómo puede ejercer su derecho de voto...

- El artículo 67 regula los órganos que deben velar por el correcto desarrollo del proceso, esto es, la comisión (que actúa aquí como una especie de junta electoral) y las mesas (formadas por un presidente, un secretario y los vocales).

De esta forma se estructura un sistema en el que la comisión se constituye como órgano superior que tutela a nivel global el correcto desarrollo del proceso mientras que las mesas son las que, siguiendo siempre las instrucciones de la comisión, velarán por el correcto desarrollo del proceso en los locales de votación.

Se regula, asimismo, la figura del representante municipal, que es quien hace de enlace entre la comisión y las mesas y se determina que, en todo caso, los miembros que participen en comisión y mesas tendrán derecho a obtener la debida remuneración por el ejercicio de sus funciones, equiparándolas a las fijadas por la AGE con ocasión del último proceso electoral.

En este precepto, se regula un mecanismo similar al de los procesos electorales de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

- El artículo 68 establece la posibilidad de regular un proceso consultivo con una cuestión principal y varias subpreguntas que, en todo caso, deberán fijarse en el acuerdo de Pleno que determine la iniciación del proceso. Asimismo, en base a este acuerdo, se deberán elaborar los modelos de papeletas que serán finalmente elevados a la Junta de Gobierno Local para su aprobación.

- El artículo 69 regula el censo de ciudadanos que podrán ejercer su derecho de voto y se determina la posibilidad de que sean consultados también, además de los vecinos empadronados, los no empadronados siempre que el asunto de la consulta les afecte. Asimismo, en términos similares a lo dispuesto en el artículo 39.3 de la LOREG, se establece un plazo para la subsanación de posibles errores.

- El artículo 70 se centra en la regulación de la jornada consultiva, estableciendo que se debe garantizar la adecuada seguridad (control policial en las inmediaciones de los lugares de votación) y, en términos parejos al que regula la LOREG en sus artículos 95 y siguientes, se establece un sistema de recuento de votos con sus correspondiente actas de escrutinio, sesión etc.

- Por último, el artículo 71 trata sobre la necesaria publicación de los resultados y el carácter no vinculante de la consulta pues los resultados deben ser elevados al Pleno para que este decida acerca de su ratificación, con pleno respeto a lo dispuesto en el artículo 69.2 de la LB al respecto de las facultades decisorias que corresponden a los órganos representativos.

CUARTO.- COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.

El artículo 56 del TRRL establece lo siguiente:

"La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Para la modificación de las Ordenanzas y Reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación.

Así pues, es competente para la modificación de la presente ordenanza el Pleno municipal al amparo de los artículos 22.2.d) y 49 de la LB con el quórum de **mayoría simple** de acuerdo con el artículo 47.1 de la misma disposición legal.

El procedimiento para la tramitación de ordenanzas y reglamentos municipales ha sufrido una alteración sustancial con la aprobación de la LPAC que incorporó algo novedoso al final

de su texto: un nuevo Título VI relativo al ejercicio de la potestad normativa, que no venía en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

Acudiendo al preámbulo de la LPAC, vemos como en el procedimiento de elaboración normativa se incorporan las siguientes novedades:

- Mejorar la planificación normativa "ex ante", en aras de una mayor seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento jurídico.

- Incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de 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.

- Fortalecer la evaluación "ex post", puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivadas de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Sin entrar a valorar la aplicabilidad de dichas novedades en el ámbito local y dado el carácter básico de la LPAC, debemos ahora enlazar sus preceptos con los que regulan -en el ámbito local- la aprobación de los reglamentos y ordenanzas, que también tienen el carácter de básico por LB. Así, el procedimiento de elaboración de normas a nivel local vigente a día de hoy lo podemos resumir en 10 pasos¹:

1) Planificación normativa (132 LPAC): los ayuntamientos, con carácter anual, tienen ahora el deber legal de realizar un "plan normativo" que contenga las iniciativas reglamentarias que vayan a ser aprobadas en el año siguiente. Este plan, una vez aprobado, se publicará obligatoriamente en el Portal de la Transparencia.

2) Consulta pública previa sobre la necesidad o conveniencia de la aprobación de la norma (133 LPAC): será previa a la elaboración de la norma y se articulará a través de la página web municipal. De lo que se trata es de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados/as por la futura norma, acerca de:

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

Sólo podrá prescindirse de este trámite cuando:

- Se trate de normas presupuestarias u organizativas del propio ayuntamiento.

¹ REINOSO CARRIEDO, A., *Sinopsis del nuevo procedimiento para la aprobación de ordenanzas municipales*. Hay versión electrónica en: <http://www.administracionpublica.com/sinopsis-del-nuevo-procedimiento-para-la-aprobacion-de-ordenanzas-municipales>. [Consulta: miércoles, 15 de marzo de 2017]

- Concurran razones graves de interés público que así lo justifiquen.
- No tenga un impacto significativo en la actividad económica (vemos un concepto jurídico indeterminado que puede ocasionar conflictividad).
- No imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.
- Regule aspectos parciales de una materia.

3) Información pública sobre el contenido de la norma y audiencia a los afectados (133 LPAC): sin perjuicio de la fase anterior, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente (se entiende que en el ámbito local se refiere al área o departamento a quien corresponda la elaboración del borrador de la norma y mediante Providencia o Propuesta del Concejal/a-Delegado/a del Área que tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, o en su defecto la Alcaldía) ordenará que se redacte y publique el texto de la norma en el portal web del ayuntamiento (en esta fase ya existe un anteproyecto con el texto que pretenda aprobarse), con el objeto de recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, además de poder también recabar 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. No se fija plazo para esta fase en la LPAC pero la doctrina se debate entre:

- Por analogía con el Estado, un plazo no inferior a 15 días hábiles como el regulado en el artículo 26.6 Ley 50/1997, redacción dada por DF3ª de la Ley 40/2015)-
- Un plazo no inferior a 10 días hábiles si acudimos al procedimiento administrativo común (art. 82 LPAC).

A juicio de quien suscribe y hasta que se regule dicho extremo o la jurisprudencia lo clarifique, optar por el plazo más extenso (15 días hábiles) ofrece mayor seguridad jurídica ante posibles impugnaciones.

Además, se remarca en la norma que únicamente podrá prescindirse de este trámite cuando se dé alguno de los siguientes casos:

- Se trate de normas presupuestarias u organizativas de las Administraciones Públicas.
- Concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4) Junto con la Providencia o Propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, habrá de conservarse el texto del borrador inicial, las consultas evacuadas, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos sean de interés.

Importante destacar que evaluado ese conjunto de documentación por el departamento competente e incorporadas las modificaciones, en su caso, el anteproyecto pasa a ser proyecto y habrá de ser, entonces sí, informado (arts. 172 y ss. ROF) antes de ser sometido a Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente. Por regla general, previa Providencia de la Alcaldía solicitando el mismo, dicho informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para la aprobación de la Ordenanza será emitido electrónicamente por la Secretaría Municipal en el plazo de 10 días (art. 80 LPAC).

5) Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente [arts. 20.1.c) LB, 82.2º, 123 y 126 ROF].

6) Aprobación inicial por el Pleno de la Corporación (49.a) LB).

7) Información pública y audiencia a los interesados por plazo mínimo de 30 días (naturales si son ordenanzas reguladoras y hábiles si se trata de ordenanzas fiscales) para la presentación de reclamaciones y sugerencias (49.b) de la LB). Se llevará a cabo mediante la publicación de un "extracto" de dicha aprobación inicial por el Pleno en:

a) Boletín Oficial de la Provincia correspondiente (arts. 83 LPAC y 17.2 TRLHL).

b) Tablón de Anuncios del Ayuntamiento (físico o en sede electrónica), según art. 17.1 TRLHL.

c) Caso de Ordenanzas fiscales, y tratándose de municipios con población superior a 10.000 habitantes, publicarán además en un diario de los de mayor difusión de la provincia

8) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, rechazando o incorporando al texto definitivo las sugerencias o reclamaciones aceptadas, y aprobación definitiva por el Pleno previo Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se recomienda que se certifique por Secretaria dicho resultado, y se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional (art. 49.c) de la LB).

9) Aprobada definitivamente la ordenanza o las normas de los planes urbanísticos, se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente y no entrarán en vigor hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos del TRLHL (arts. 70.2 LB y 131 LPAC).

Así pues para la entrada en vigor es necesario, por un lado, la publicación íntegra del texto en el BOP y, por otro, el transcurso del plazo de 15 días a contar desde la recepción de la copia de la norma por la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente (plazo determinado para que puedan requerir ellas la anulación de la norma).

10) Evaluación normativa (130 LPAC): como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación, se impone la "evaluación periódica de las normas vigentes". Se trata de comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se ha de plasmar en un informe del que no se dice en la LPAC su pero sí que el mismo tiene que hacerse público (podría ser, por ejemplo, en el Portal de Transparencia de cada Ayuntamiento al igual que se dice para el Plan Anual normativo que se menciona en el art. 132 LPAC).

Por cuanto antecede se informa **favorablemente** la modificación de la norma formulándose la siguiente propuesta de acuerdo para su aprobación plenaria, tras el dictamen de la correspondiente comisión informativa:

PROPUESTA DE ACUERDO

PRIMERO: Aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Banyeres de Mariola.

SEGUNDO: Someter el expediente a información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

TERCERO: En caso de que no se presente ninguna reclamación o sugerencia se entenderá definitivamente adoptado el presente acuerdo quedando facultado expresamente el Alcalde-Presidente para mandar su publicación.

Lo que se informa a los efectos oportunos, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en derecho.

En Banyeres de Mariola a 17 de mayo de 2017

El secretario



Juan Manuel García Bellaescusa