



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC

Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

CIRCULAR NÚM. 1/2009 SGP

ASUNTO: "Tramitación y aprobación de disposiciones reglamentarias"

La potestad reglamentaria es la más importante e intensa de las prerrogativas de las corporaciones locales, porque significa que éstas participan de la formación del ordenamiento jurídico administrativo que les es de aplicación y define su autonomía.

Es preocupante el número de expedientes sobre disposiciones reglamentarias que son remitidos al Pleno sin contener los preceptivos trámites y documentos.

Por muy limitadas que sean las condiciones de trabajo y los recursos humanos de los que se disponga, no podemos obviar la sujeción de la Administración a la Constitución y las leyes y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que se garantiza con la observancia del procedimiento, como instrumento que avala el respeto de los legítimos derechos e instituciones conferidas en un estado social y democrático de derecho.

Con la finalidad de contribuir a la concreción y unificación de criterios de trabajo, se acompañan las nociones e instrucciones que puedan servir de orientación.

TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Las ordenanzas y reglamentos, *en adelante normas/disposiciones reglamentarias*, son disposiciones normativas generales dictadas por la Administración Pública con rango inferior a la ley.

I. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, BÁSICAMENTE

- Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJPC).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL).
- 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.

II. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS LOCALES

El procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias comprende las siguientes fases:

- a) Iniciación.
- b) Instrucción.
- c) Aprobación/resolución.
- d) Publicación y entrada en vigor.



Ref: AEM/PDC
Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

a) Iniciación

Para el inicio del expediente de elaboración y aprobación de una norma reglamentaria deberá constar la providencia o resolución de inicio, en la que debe recogerse la unidad administrativa responsable de la tramitación del expediente.

La iniciación del procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria (*ordenanzas y reglamentos*) se llevará a cabo por la unidad administrativa competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar su implantación y aplicación, a los que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma reglamentaria con la propuesta de su tramitación.

b) Instrucción

A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los preceptivos informes, dictámenes y aprobaciones previas, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Los proyectos de disposiciones reglamentarias habrán de ser informados:

1. Por la Asesoría Jurídica (art. 54.1, a) ROGA), en todo caso.
2. Informe de la Intervención General.
3. Por el Tribunal Económico Administrativo Municipal, las ordenanzas fiscales (art. 2º, c) del ROTEAM).
4. Por la Secretaría General (art. 122.4, e) 2º LrBRL para las disposiciones normativas de naturaleza orgánica.

De lo tramitado hasta este momento se dará traslado al órgano superior o directivo responsable del Área de Presidencia, competente en la coordinación de la elaboración de proyectos de normas reglamentarias municipales.

c) Aprobación

La aprobación del proyecto de la norma le corresponde a la Junta de Gobierno de la Ciudad (con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones) como paso previo y preceptivo a su dictamen por la Comisión de Pleno competente.

Posteriormente se dará traslado de lo aprobado a los grupos políticos municipales para su conocimiento, estudio y presentación de sugerencias. Si éstas se admiten y afectan de forma sustancial a la norma reglamentaria en trámite, habrá de ser elevado nuevamente a la Junta de Gobierno de la Ciudad, para su aprobación.

Aprobación inicial. Le corresponde al Pleno de la Corporación.

Los reglamentos de naturaleza orgánica y las ordenanzas fiscales son competencia plenaria no susceptible de delegación (*art. 123.3 LrBRL*).

Los reglamentos orgánicos requieren para su aprobación mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC
Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

Para las demás ordenanzas basta con la mayoría simple. El Pleno puede delegar esta facultad en Comisión de Pleno¹.

d) Información Pública y audiencia de los interesados.

Las disposiciones reglamentarias locales deberán exponerse al público por un plazo mínimo de 30 días, mediante anuncios en el BOP, página Web municipal, tablón de edictos de la Corporación y demás lugares de costumbre, a efectos de estudio y presentación de reclamaciones y sugerencias.

Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del expediente.

No será necesario el trámite previsto en el párrafo anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración.

El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades, así como a las disposiciones orgánicas del Ayuntamiento o de las organizaciones dependientes o adscritas a él.

Aprobación definitiva. Tras el estudio, informe y resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas, el Pleno o la Comisión de Pleno procederán a la aprobación definitiva de la disposición reglamentaria. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Publicación. La publicación oficial de las disposiciones reglamentarias aprobadas es esencial para la eficacia de la norma. La publicación debe ser del texto completo de la disposición normativa y, se realizará en el Boletín Oficial de la Provincia.

Las disposiciones reglamentarias no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2 (15 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo por las Administraciones autonómica y estatal).

Las ordenanzas fiscales entran en vigor al día siguiente de su publicación íntegra.

¹ Acuerdo del Pleno en sesión de 29-6-2007: "5. Delegación de competencias del Pleno en Comisiones de Pleno. [...] Se adoptan los siguientes acuerdos:

"**Primero.** Para el ejercicio de las funciones encomendadas por el artículo 122.4,c), LrBRL, se acuerda:
1. Delegar indistintamente en las Comisiones de Pleno la competencia recogida en el artículo 123.1,d), LrBRL

"d) Aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales" (Pleno de 29.06.07).



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC

Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

III. MODIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

La modificación de las disposiciones reglamentarias exige los mismos trámites que su aprobación.

IV. CONTENIDO DE LA MEMORIA

Es requisito esencial para la aprobación válida de la norma reglamentaria que al acuerdo de iniciación del procedimiento se unan dos piezas: el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma reglamentaria y la memoria. La finalidad que persigue la observancia de los actos preparatorios no es otra que la satisfacción del interés público.

La memoria o estudio debe permitir conocer la finalidad de la norma y la adecuación entre dicha finalidad y el proyecto (*CEst Dict 42011/1979*). El preámbulo del texto no puede sustituir a la memoria (*CEst Dict 42050 /1979*). No cabe que la Administración sustraiga trámites ni elementos esenciales en la elaboración de las disposiciones, porque ello puede determinar la declaración de nulidad de la norma reglamentaria (*TS 21.01.98, RJ 911*)

La memoria no puede convertirse, como han precisado los consejos consultivos y la jurisprudencia del TS, en un documento anodino o meramente circunstancial, sino que ha de ser calificado como un documento capital en la elaboración de las disposiciones generales, en el que se justifica la oportunidad, legalidad y conveniencia de la norma y de los fines que la justifican.

Del mismo modo, el Consejo de Estado ha aclarado que si la norma proyectada no implica gasto público, ha de existir en el expediente memoria económica justificando que la aprobación y eventual entrada en vigor de la norma no implicará incremento de gasto público para la Administración (*CEst Dict 04.03.2000*).

Desde la perspectiva de su función y ubicación en el procedimiento, es doctrina de los diferentes consejos consultivos la distinción de dos memorias: la inicial, que justifica la oportunidad y motiva la finalidad del proyecto de la norma reglamentaria en proceso de elaboración; y la final, evaluadora de las diversas vicisitudes por las que ha ido pasando el proyecto reglamentario, en especial, ante las alegaciones e informes emitidos externamente en los trámites de información pública o de audiencia individual, o en su caso, corporativa (*Consejo Consultivo La Rioja 65/2003*)

La memoria justificativa debe pronunciarse sobre los siguientes aspectos:

- a) Títulos competenciales: Ha de referir la norma que, dentro del bloque de constitucionalidad, confiera al órgano competencia para regular la materia de que se trate.
- b) Cobertura legal: de la norma proyectada.
- c) Rango normativo propuesto para la disposición.
- d) Defensa de la autonomía.
- e) Juicio de oportunidad de la norma proyectada que requiere la constatación y exposición de la realidad social a la que la norma ha de hacer frente, resolver los



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC

Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

problemas que plantee e incluso la expresión de la política que impele a afrontar el problema en la forma que la norma lo haga.

- f) Juicio de adecuación. Derivado del anterior, fijada la nueva realidad social y los problemas que se plantean, se trata de adoptar medidas de solución que se sitúen en línea con el problema y sus causas, así como con los fines pretendidos, lo que supone un juicio de adecuación, esto es, sobre la sistematicidad de las medidas que pretende incorporar la norma y como no, sobre su racionalidad.

V. EXPEDIENTE PARA LA TRAMITACIÓN DE APROBACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN NORMATIVA

Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.

A efectos meramente orientativos, en escrito anexo se relacionan los documentos que integran el expediente para la aprobación de una disposición normativa.

Para su tramitación ante la Secretaría General del Pleno el expediente se dirige al Presidente del Pleno o de las Comisiones de Pleno, se remite a la Secretaría General del Pleno y se entrega en la Sección de Actas.

Las Palmas de Gran Canaria, a 28 de octubre de 2009.



LA SECRETARIA GENERAL DEL PLENO,


Ana María Echeandía Mota.



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC

Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

ANEXO A LA CIRCULAR NÚM. 1/2009 SGP

ASUNTO: "Tramitación y aprobación de disposiciones reglamentarias"

EXPEDIENTE PARA LA TRAMITACIÓN DE APROBACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN NORMATIVA

Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.

Para su tramitación ante la Secretaría General del Pleno el expediente se dirige al Presidente del Pleno o de las Comisiones de Pleno, se remite a la Secretaría General del Pleno y se entrega en la Sección de Actas.

En este anexo, a efectos meramente orientativos, se relacionan los documentos que integran el expediente para la aprobación de una disposición normativa:

a) Oficio de remisión, con el siguiente pie:

1. Si va dirigido al Pleno:

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PLENO

Sra. Secretaria General

2. Si va dirigido a una Comisión de Pleno:

SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PLENO DE *(poner el nombre de la Comisión de Pleno que proceda)*

Sra. Secretaria General.

b) Índice del expediente.

c) Antecedentes y actuaciones previas.

d) Memoria justificativa de inicio del expediente.

e) Informe del responsable técnico y Providencia de inicio *(o resolución de inicio acordada por el órgano superior o directivo competente en cada caso)*.

f) Informes técnicos, jurídicos, sociales..., que procedan.

g) Memoria económica (en la que se justifique si representa un incremento de gasto público, o no).

h) Texto de la norma reglamentaria, que debe incluir:

1. Índice de la disposición reglamentaria, en el que debe incluirse:

Título de la norma reglamentaria en cuestión.

Relación detallada y ordenada de títulos, capítulos, secciones y artículos.



AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ALCALDÍA
SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Ref.: AEM/PDC

Expte.: Circular núm. 1/09: PROCEDIMIENTO NORMAS
REGLAMENTARIAS

Los artículos deberán llevar como encabezado el título que abarque su contenido.

2. Anexo relativo a los conceptos fundamentales utilizados en la norma reglamentaria.
 3. El texto de la disposición reglamentaria debe someterse a corrección de estilo, que permita controlar además de la ortografía y tipografía, todos aquellos errores gramaticales y sintácticos del texto, procurando además garantizar el empleo de un lenguaje administrativo comprensible para el ciudadano.
- i) Tabla de vigencias, disposiciones afectadas y derogadas, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica (*art. 9 CE*).
 - j) Oficio² de solicitud de informe a Asesoría Jurídica.
 - k) Oficio¹ de solicitud de informe a Secretaría General (*cuando proceda*).
 - m) Oficio¹ de solicitud de informe al Presidente del Tribunal Económico Administrativo Municipal (*para las ordenanzas fiscales*).
 - n) Informe de Asesoría Jurídica.
 - ñ) Informe de Intervención General.
 - o) Dictamen del Tribunal Económico Administrativo Municipal (*sobre los proyectos de las ordenanzas fiscales*).
 - p) Informe de Secretaría General (*cuando proceda*).
 - q) Informe propuesta de aprobación del proyecto de disposición reglamentaria a la Junta de Gobierno de la Ciudad.
 - r) Oficio¹ de remisión del asunto a la Junta de Gobierno de la Ciudad.
 - s) Certificación del Concejal Secretario de los términos del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad.
 - t) Informe de la Secretaría General del Pleno.
 - u) Informe propuesta de dictamen para la Comisión de Pleno.
 - v) Informe propuesta de acuerdo para el Pleno.

Las Palmas de Gran Canaria, a 28 de octubre de 2009.



LA SECRETARIA GENERAL DEL PLENO,

Ana María Echeandía Mota.

² Es importante el valor probatorio de las fechas que se recogen en este escrito, para el cómputo de plazos.