



PREGUNTA.

¿Es posible tramitar por el procedimiento de urgencia la modificación de una Ordenanza fiscal? ¿Es imprescindible realizar el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 133 de la LPAC a los procedimientos de aprobación o modificación de Ordenanzas fiscales?

RESPUESTA

La situación que vivimos durante la vigencia del estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus posteriores prórrogas, es totalmente singular, puesto que carecemos de precedente al que recurrir. Una de las consecuencias que estamos viviendo por efecto de esa situación extraordinaria es el empleo de recursos jurídicos que habitualmente no se utilizan, como la tramitación de emergencia en los procedimientos de contratación, ejercicio de atribuciones por la Alcaldía, realización de sesiones de órganos colegiados por vía electrónica, etc.

Así pues, a priori, tiene sentido que se pretenda utilizar la opción que contempla el art. 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en el que se regula la tramitación de urgencia de los procedimientos “cuando razones de interés público lo aconsejen”. Esta tramitación de urgencia podrá acordarse de oficio, o a petición del interesado, y supone la reducción de los plazos del procedimiento ordinario a la mitad salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

El artículo 17 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), que establece el procedimiento de elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales, impone para las modificaciones de estas ordenanzas un periodo de exposición pública de, **al menos, treinta días**.

No prevé el TRLHL, pues, la posibilidad de aplicar la tramitación de urgencia a los procedimientos administrativos de modificación de ordenanzas fiscales. Es cierto que tampoco la prohíbe de forma expresa, pero existe, aparentemente, una *voluntas legis* de que **el plazo de exposición pública no sea en ningún caso inferior a los treinta días establecidos en el artículo 17**, interpretación esta que el legislador parece querer reforzar con el categórico mandato de exponer los acuerdos provisionales “durante treinta días, **como mínimo**”.



La aplicación del artículo 33 de la LPAC encuentra otra dificultad añadida en la disposición adicional primera.1 de esta norma procedimental, que establece que “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”.

La aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales se regula en normas especiales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, muy especialmente, en el mencionado TRLHL. Ninguna de estas leyes prevé un acortamiento de los plazos de tramitación por razones de urgencia.

En consecuencia, **existen fundadas dudas de que sea legalmente posible** aplicar la tramitación de urgencia -y, especialmente- acortar el plazo de exposición pública preceptivo para la modificación de las ordenanzas fiscales. Por lo que, **conforme los argumentos jurídicos puestos de manifiesto hasta el momento, nos inclinamos a pensar que ello no sería posible.**

Parece apoyar esta interpretación, por otra parte, el hecho de que la tramitación urgente de los procedimientos no abrevie los periodos de presentación solicitudes y recursos. Aunque nada se dice expresamente de los periodos de exposición pública, el legislador ha querido garantizar la duración de los plazos para la realización de aquellos trámites que incumben a los interesados.

En cualquier caso, es cierto que **nos encontramos en una situación ciertamente excepcional**, en la que se está produciendo una gran cantidad de normativa fundamentada precisamente en la excepcionalidad del momento y en la urgencia de las medidas a adoptar para minimizar los perjuicios, tanto sanitarios **como económicos** de la pandemia.

A título de ejemplo, el Decreto-ley n.º 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras (BORM n.º 97, de 28/04/2020), afirma en su Preámbulo, entre otras consideraciones, las siguientes:

“A nivel mundial ya se están emitiendo las primeras evaluaciones sobre el terrible impacto que está produciendo este suceso extraordinario sobre la economía global, y que dibujan un panorama desolador. El Fondo Monetario Internacional prevé una contracción brusca de la economía mundial de, al menos, un -3%, con



*riesgo considerable de presentar resultados aún más graves. Las previsiones que establece para España son muy superiores, se sitúan en el -8% del PIB, lo que representa una caída de 100.000 millones de euros. Extrapolados a la Región de Murcia, supone la pérdida súbita de más de 2.500 millones de euros de producción. **Este mismo organismo recomienda a los encargados de formulación de políticas, que establezcan medidas urgentes para apoyar a los hogares y las empresas afectadas.***

La Confederación de Organizaciones Empresariales de España (CEOE), en un informe sobre el escenario económico específico provocado por el coronavirus de fecha 8 de abril, señala que una de las peculiaridades de esta adversa situación es que impacta de manera muy diferente a los distintos sectores, por lo que aconseja que las intervenciones públicas prioricen a las actividades y empresas más perjudicadas. Concretamente nombra los denominados “sectores de proximidad” entre los que se encuentran el turismo, los servicios inmobiliarios o el transporte, que, como es público y notorio, son sectores fundamentales de la actividad económica agregada en la Región de Murcia.

*Este mismo informe califica el escenario como un “shock de impacto”, por lo que declara la **urgente necesidad de adopción de medidas con celeridad excepcional.** Cuantifica un descenso del PIB en un -5%, en el escenario más optimista”.*

Es cierto que estos argumentos son apropiados para justificar la urgente necesidad de la aprobación de un Decreto-ley, algo que es un requisito imprescindible para el empleo de este instrumento normativo, pero no serviría para la tramitación *contra legem* de un instrumento normativo local.

No obstante, sería posible pensar que, en las circunstancias excepcionales actuales, de auténtica emergencia económica, podría llegar a justificarse la aplicación supletoria de la LPAC para aplicar una tramitación que no prevé, pero tampoco prohíbe expresamente la normativa especial. Aunque creemos que esta interpretación, verdaderamente laxa, se apoya sobre un fundamento jurídico ciertamente débil, puesto que, **entre todas las medidas aprobadas hasta ahora por la Autoridad competente durante la vigencia del Estado de alarma, no existe ninguna que prevea la aceleración de los trámites de modificación de las ordenanzas fiscales.**

El artículo 53 del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, remite -en relación con los tributos regulados en el TRLHL- a lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Este último artículo establece ciertas medidas urgentes y



excepcionales, pero en relación con los trámites de aplicación de los tributos (pago, fraccionamiento, vencimientos...), pero no en cuanto a su modificación.

Por su parte, el apartado segundo de la disposición adicional primera de la LPAC previamente mencionada prevé la posibilidad de aplicar supletoriamente esta norma en materia tributaria: “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*”. No obstante, la aplicación de los tributos comprende, de manera principal, tres procedimientos: gestión, inspección y recaudación, por lo que sería más que dudoso incluir entre ellos los procedimientos de modificación de disposiciones de carácter general.

De cualquier manera, aún en el caso de que fuera posible la aplicación supletoria del artículo 33 de la LPAC sería imprescindible motivar adecuadamente las razones concretas de urgencia que aconsejan o exigen la tramitación de la modificación por la vía de urgencia. A nuestro juicio, **el hecho de que estemos en la situación del estado de alarma no puede ser por sí sólo el soporte de la medida, puesto que, en tal caso, prácticamente todos los expedientes administrativos podrían invocarlo.**

Por ello, estimamos que nos parece imprescindible justificar con razones concretas (sin que sea posible una genérica invocación al estado de alarma vigente) las razones precisas que aconsejen la tramitación urgente de la modificación.

Para la motivación concreta del acuerdo, habría ponderarse, a nuestro juicio, especialmente estas dos cuestiones:

1. Si el objeto de la modificación de la norma es suspender la vigencia de las tasas por ocupación del dominio público, u otras similares que afecten a los comerciantes de la localidad, hay que tener en cuenta que mientras no se esté ocupando el dominio público mediante la colocación de mesas y sillas por causas ajenas al sujeto pasivo, éste tiene derecho a que se le devuelva (o no se le cobre) la tasa correspondiente, tal y como establece el art. 26.3 TRLRHL, dado que no se está produciendo el hecho causante del devengo de la tasa. No obstante, conforme lo dispuesto en el artículo 15.1 de la *Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad*, en la Región de Murcia ya puede procederse a la reapertura al público de las terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería y restauración, limitándose al



cincuenta por ciento de las mesas permitidas en el año inmediatamente anterior en base a la correspondiente licencia municipal. **Por lo que ya se está produciendo el devengo del impuesto**, con el consiguiente menoscabo para la economía de los hosteleros de la localidad.

2. No obstante, el periodo de información pública es un trámite de naturaleza garantista, que permite a los administrados participar en el procedimiento de elaboración de las normas y comunicar a la Administración su desacuerdo o sus objeciones con el contenido de las disposiciones municipales antes de su aprobación definitiva. Por ello, es posible que el transcurso de un plazo de esta naturaleza en un momento en el que la libertad de movimientos de los ciudadanos todavía se encuentra restringida, supondría un menoscabo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas de carácter general, puesto que la posibilidad de participación de los administrados está aún limitada. Ciertamente, podrían articularse medios de consulta digital del expediente, de tal suerte que los ciudadanos pudieran presentar electrónicamente la documentación que estimen pertinente. Pero las personas físicas, con carácter general, no tienen la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, sino que ello es un derecho, conforme lo dispuesto en el artículo 14.1 de la LPAC.

En cualquier caso, estas circunstancias deben ser adecuadamente valoradas por la Administración local que pretenda aplicar la tramitación de urgencia, la cual deberá ponderar el perjuicio a la participación pública y el perjuicio que eventualmente causaría en el tejido económico local un eventual retraso en la modificación de la ordenanza fiscal.

Si bien, estimamos que podría modificarse la Ordenanza respetando los trámites y plazos ordinarios y que la suspensión de la tasa se aplique con efectos del momento de entrada en vigor de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo en la Región de Murcia.

- **El trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 133 de la LPAC a los procedimientos de aprobación o modificación de ordenanzas fiscales.**

El Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana mantiene, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre, que no resulta necesaria la realización del trámite de participación ciudadana en los procedimientos de aprobación o modificación de ordenanzas fiscales regulado en el artículo 133 de la LPAC, basándose, precisamente en la existencia de normativa especial:



“(…)

El trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015 (consulta previa, audiencia e información pública), se estima que debe aplicarse no solo a los supuestos de nueva aprobación de ordenanzas o reglamentos, sino también en relación con cualquier proyecto normativo de modificación de reglamentos u ordenanzas existentes, pues su finalidad, como ha quedado expuesto, es recoger las opiniones manifestadas por la ciudadanía y de los directamente afectados por la normativa que se propone tramitar y aprobar.

*Ahora bien, en relación con las ordenanzas fiscales, este Consell estima que **cabría la posibilidad de prescindirse del trámite de participación ciudadana, en atención a lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, en virtud de la cual «Los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan algunos de trámites previstos en esta Ley regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes».***

Dado que las ordenanzas fiscales tienen una regulación específica y sectorial en los artículos 16 y siguientes del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, cabría entender aplicable la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, pudiendo prescindir en este tipo de ordenanzas del trámite de participación ciudadana”.

Conclusiones

PRIMERA.- Estimamos que la posibilidad de aplicar la tramitación de urgencia prevista en el artículo 33 de la LPAC a los procedimientos de modificación de ordenanzas fiscales tiene un débil apoyo legal, por no encontrarse esta eventualidad prevista ni en el TRLHL ni en la LRBRL, por aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera.1 de la LPAC, así como por el resto de argumentos jurídicos expuestos en la presente Nota.

SEGUNDA.- Sugerimos, por creer que sería más ajustado a Derecho, proceder a la modificación de la Ordenanza respetando los trámites y plazos ordinarios y que la suspensión de la tasa aprobada sea aplicada con efectos del momento de entrada en vigor de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo en la Región de Murcia, procediendo -en consecuencia- a la no exacción de la misma o a la



devolución, conforme lo dispuesto en el artículo 26.3 del TRLHL, de las cantidades que ya se hubieran abonado.

TERCERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana mantiene, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre, que no resulta necesaria la realización del trámite de participación ciudadana en los procedimientos de aprobación o modificación de ordenanzas fiscales regulado en la LPAC.

Murcia, 12 de mayo de 2020.

El Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.