

Hiperactividad normativa en los Ayuntamientos

Los consistorios responden a la parálisis legislativa estatal multiplicando las ordenanzas municipales



Señalización de Madrid Central, área donde se restringen las emisiones. ULY MARTÍN

POR PEDRO DEL ROSAL

Los Ayuntamientos están siendo los grandes protagonistas de la actividad normativa de los últimos meses. Textos como los que contienen la regulación anti-contaminación de Madrid y Barcelona, la moratoria a la apertura de nuevos bares en Málaga o las múltiples reglamentaciones municipales sobre patinetes eléctricos han ocupado el espacio abandonado por la escasa actividad legislativa nacional y autonómica, fruto de la situación de interinidad en el Estado y las complejas composiciones de los Parlamentos regionales.

Quienes siguen de cerca la realidad local detectan un incremento en la ambición regulatoria de los Consistorios. “Los Ayuntamientos actuales tienen un perfil mucho más político que hace unos años”, subraya José Vicente Morote, socio de Andersen Tax & Legal. Una circunstancia que les lleva a abordar cuestiones que sobrepasan sus competencias o que chocan con otras normativas. “Antes eran más desarrollistas, se limitaban a concretar lo que decía la legislación estatal o autonómica, pero ahora son más innovadores, y eso está generando una mayor conflictividad”, señala el letrado.

Concepción Campos, secretaria de Administración local y codirectora de la Red Localis, cree que esta tendencia se explica porque el alcalde y los concejales son la primera línea de respuesta a los ciudadanos. “Conocen los problemas de modo muy directo y sienten la imperiosa necesidad de

resolverlos. No pueden esperar”. En su opinión, hay otros dos factores que han disparado la presión sobre los equipos municipales: la creciente velocidad a la que se producen los cambios sociales (como ha sucedido, por ejemplo, con el incremento de la preocupación por el clima) y la necesidad de dar respuesta a las nuevas realidades, como los vehículos compartidos o los pisos turísticos.

Y todo ello, según Pedro González Torroba, profesor de Deusto Business School y coordinador general de economía del Ayuntamiento de Madrid, agravado por un marco competencial que no está bien definido, lo que abona una actitud “expansiva” por parte de los municipios en materia regulatoria.

El instrumento legal con el que cuentan los Ayuntamientos para regular la vida de las ciudades son las ordenanzas municipales, normas cuya redacción resulta especialmente compleja. Al tener el rango jerárquico de un reglamento, estos textos deben respetar el contenido de toda la normativa de nivel superior (las leyes estatales y autonómicas y la legislación europea), así como la juris-

prudencia que las interpreta. También principios constitucionales como la libertad de empresa o la libre competencia. “Y no todos los Ayuntamientos tienen enormes equipos de juristas como en las grandes ciudades”, recuerda Campos, que admite que es “enormemente complicado” elaborar una norma que sea “inatacable”.

Además, el rango reglamentario convierte a las ordenanzas en un blanco fácil para cualquiera que se sienta agraviado por su articulado. Así, mientras una ley solo puede impugnarse ante el Tribunal Constitucional, las normas municipales son recurribles por cualquier ciudadano u organización ante la jurisdicción ordinaria. “Y eso las convierte en especialmente vulnerables”, apunta Alberto Palomar, socio de Broseta y exmagistrado de lo contencioso-administrativo. De hecho, son pocas las ordenanzas que nacen sin enemigos. Sin ir más lejos, en Barcelona, la Plataforma Afectados Restricciones Circulatorias ya ha anunciado que recurrirá la Zona de Bajas Emisiones (ZBE), en vigor desde el pasado 1 de enero.

Además, como apunta Palomar, los jueces son especialmente exigentes con la regula-

ción municipal. “En materia tributaria, por ejemplo, hay numerosísimas sentencias que tumban tasas porque dicen que el informe económico-financiero era insuficiente o inválido. Y eso no lo vemos en normas de rango superior”. Este argumento sirvió para que, en mayo del pasado año, la justicia anulara la tasa municipal con la que el Ayuntamiento de Valencia quería cobrar a las compañías eléctricas y otras energéticas por el uso del espacio público para el cableado de la luz, el gas o el agua. Las ordenanzas fiscales o urbanísticas, por afectar a dos materias especialmente sensibles, cuentan con un procedimiento específico de aprobación.

Tumbada la norma del taxi

La suma de todos estos elementos provoca que exista un goteo constante de sentencias judiciales que anulan total o parcialmente ordenanzas municipales. Solo en los últimos meses, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León ha tumbado la normativa del taxi del Ayuntamiento de Valladolid o la regulación de algunas zonas de terrazas de Salamanca. Y el TSJ catalán ha declarado nulo que Reus pudiera multar a las personas que pidieran limosna. Una conflictividad que no sale gratis.

A los problemas propios de la anulación de cualquier norma en forma de inseguridad, incertidumbre o retrasos hay sumar el riesgo de que genere un perjuicio económico para la Administración por culpa de devoluciones dinerarias o indemnizaciones a los perjudicados.

Para contrarrestar estos efectos negativos, Concepción Campos recomienda dar más importancia al trámite de alegaciones con el que se inicia la elaboración de las ordenanzas municipales. Una fase que abre un diálogo entre el Consistorio y los potenciales afectados que puede ayudar a reducir el peligro de impugnación. En todo caso, como relata José Vicente Morote, “los ciudadanos y las empresas están cada vez más pendientes de las normas en cuanto inician su camino”. Una etapa previa que, subraya este experto, aunque ralentiza la tramitación, logra una normativa más participativa y democrática. Y en consecuencia, a la larga, menos conflictiva.

“**Existe un goteo constante de sentencias que anulan total o parcialmente estos textos**”

CLAVES

Tomar la fresca

El contenido de algunas ordenanzas municipales puede sorprender por lo pegado a lo cotidiano que resultan. El Ayuntamiento de Cullera (Valencia) decidió regular la forma en que los vecinos tomaban la fresca (sacar sillas a la calle para pasar la tarde) después de que se produjeran algunos roces con viandantes por el uso de las aceras. Córdoba solo permite regar las plantas de los balcones entre

la medianoche y las ocho de la mañana, para no molestar a los transeúntes. Resulta llamativa la multa de 100 euros que Terrassa (Barcelona) impuso a dos septuagenarios por recoger olivas de los árboles de los parques. Como después las intercambiaban por aceite, un policía local los sancionó porque la ordenanza prohibía ejercer trabajos en la vía pública sin autorización.