

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

<b>Queja</b>	<b>2400421</b>
<b>Materia</b>	Transparencia
<b>Asunto</b>	Ordenanzas municipales. Tramitación y Contenido Participación Pública
<b>Actuación</b>	Resolución de consideraciones a la Administración

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Antecedentes

El 06/02/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2400421, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular en representación de la Asociación promotora y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

El promotor de la queja denuncia la tramitación de una Ordenanza Municipal de Fachadas por parte del Ayuntamiento de Fanzara que, a su juicio, limita la libertad de expresión artística de arte urbano en fachadas de edificios, sin haber realizado los trámites relativos a la participación de los ciudadanos o colectivos interesados y en particular. el de consulta pública previa.

Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable se dedujo que la actuación del Ayuntamiento de Fanzara podría afectar al derecho a una buena administración, por lo que en fecha 9.02.2024 mediante Resolución de Inicio de Investigación se admitió a trámite y con el fin de contrastar lo que la persona promotora expuso en su queja, solicitamos al Ayuntamiento de Fanzara un informe sobre los siguientes extremos:

- (...) Si se ha efectuado Consulta Pública durante la tramitación de la Ordenanza de Fachadas o, en caso contrario, razones por las que se ha omitido dicho trámite.
- Estado actual de la tramitación de dicha Ordenanza de Fachadas de esa localidad. (...)

En fecha 14/03/2024 recibimos escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Fanzara por el que nos comunica que: "(...) dará cumplimiento al objeto de su solicitud a la mayor brevedad posible, en función a los escasos medios personales y materiales de que dispone. (...)", sin que hasta la fecha se haya recibido contestación.

### 2 Consideraciones

Transcurrido en exceso el plazo establecido, no se ha recibido el informe requerido al Ayuntamiento Fanzara, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por la Asociación promotora de la queja, de manera que resulta forzoso partir de la veracidad de los mismos, en lo que respecta a la ausencia de los trámites relativos a la participación de los ciudadanos o colectivos interesados y en particular, el de consulta pública previa en la tramitación de la Ordenanza de Fachadas de esa localidad.

## 2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El presente expediente se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la Asociación promotora de la queja a una buena administración, respecto a la participación pública en la tramitación de la Ordenanza de fachadas del municipio.

Como se ha señalado con anterioridad, ninguna información ha aportado el Ayuntamiento de Fanzara sobre el objeto de la reclamación de la Asociación interesada, por lo que hemos de partir de la veracidad de las alegaciones formuladas por la Asociación promotora de la queja.

Desde la perspectiva del Derecho a una buena administración, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que *«todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable»*.

En relación con esta cuestión, el artículo 8 del nuestro Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana señala que *«los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)»*, indicando que *«los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes»*.

Hay que recordar que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que *«toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»*

Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en Sentencia núm. 1667/2020 de 16 de enero en la que declara que:

*“ (...) Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde las sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento "pleno" a la ley y al Derecho . Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.*

*Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus "asuntos" se "traten... dentro de un plazo razonable"(...)*

En cuanto al marco normativo específico, hemos de partir del **artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)** que dispone:

*"La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:*

*a) Aprobación inicial por el Pleno.*

*b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*

*c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.*

*En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional".*

La LRBRL prevé la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, una vez elaborada y aprobada la redacción de la ordenanza, a través de la exposición pública del acuerdo de aprobación inicial adoptado por la corporación local durante un plazo mínimo de treinta días, dentro de los cuales los interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Por su parte, el **artículo 133.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)** señala:

*"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 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".*

Desde el punto de vista jurisprudencial, **la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16/11/2023 -STS 5029/2023- de la Sala de lo Contencioso- Administrativo** establece la siguiente doctrina legal:

*"(...) SEXTO. - La consulta previa del art. 133.1 LPACAP es obligatoria respecto de las ordenanzas locales ajenas a las materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que por causas legalmente previstas pueda prescindirse de dicho trámite*

*1.- La obligatoriedad de la consulta previa.*

*Como premisa de partida, se reitera lo expresado en nuestra sentencia 108/2023 de 31 de enero, "El primer párrafo del art. 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") es básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. A partir de aquí, la consulta pública resultaría, en términos generales, obligatoria..."*

*2.- La inaplicación del principio de especialidad por razón de la materia*

*A diferencia del recurso de casación resuelto por nuestra sentencia 108/2023 de 31 de enero - relativo a una ordenanza fiscal- en el presente caso, el principio de especialidad, proclamado en la Disposición Adicional Primera de la LPACAP, no permite excepcionar la consulta pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza local.*

*En efecto, a tenor de lo indicado en la expresada sentencia 108/2023 de 31 de enero, la excepción prevista en la Disposición Adicional Primera de la LPACAP no viene referida, con carácter general, a cualquier ordenanza o disposición administrativa de carácter general local, sino que -por lo que concernía a aquel asunto-, se refiere a las ordenanzas fiscales.*

*Y, en este sentido, debemos asumir lo que expresa la sentencia de la Sala de Galicia, aquí recurrida: "Vaya por delante que falta en el caso de autos, a diferencia de lo que sucede con las OF, la especialidad por razón de la materia de la Ley que la Administración Invoca como reguladora del procedimiento, por lo que la LPAC completa el marco normativo de la LBRL, sobre la elaboración de las ordenanzas municipales no fiscales. (...)"*

*"(...) De conformidad con el artículo 93.1 LJCA, en función de lo razonado precedentemente, procede declarar lo siguiente:*

*La consulta previa a la que se refiere el art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.*

*A efectos de una ordenanza local, son causas legalmente previstas para prescindir del trámite de consulta previa, las contenidas en el primer párrafo del apartado cuarto del art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al tener carácter de legislación básica y, en su caso, las que establezca la correspondiente legislación autonómica (...).*

La Asociación promotora de la queja considera que resulta directamente afectada por el trámite de consulta pública previa por cuanto, según expresa textualmente:

*"(...) Desde 2015, cada año en el mes de julio se celebra el festival MIAU e invitamos a artistas de diferentes disciplinas: el arte urbano, la danza, la música, la escultura... a convivir con las personas mayores del pueblo y a colaborar en el proyecto a través de sus intervenciones en las fachadas de las casas de los vecinos. A la vez, contamos con diferentes actuaciones de música, danza o teatro durante el festival.*

*Los artistas participan en el proyecto de manera voluntaria y altruista, dejan su trabajo artístico y a cambio se les ofrecen unos días de convivencia y relación con las personas que viven en el pueblo. (...)"*

En consecuencia, debemos dar la razón a la Asociación promotora de la queja por cuanto en este supuesto, en la tramitación de la Ordenanza de fachadas la consulta pública previa resultaba obligatoria, al no encontrarse en ninguno de los supuestos de materias excepcionadas de este trámite.

## 2.2 Conducta de la Administración

Durante la investigación de la presente queja se ha evidenciado una falta de colaboración con el Síndic ya que el Ayuntamiento de Fanzara no ha contestado al requerimiento de esta Institución, so pretexto de la falta de recursos humanos en el Consistorio.

No corresponde a esta institución realizar una suplantación de las responsabilidades que vienen atribuidas al Ayuntamiento de Fanzara, a quien corresponde adoptar las medidas organizativas y de índole técnica que estime oportunas para paliar las deficiencias en cuanto a la falta de recursos humanos que imposibilitan contestar a esta Institución y cumplir adecuadamente con las exigencias legales como administración local.

### 3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos al **AYUNTAMIENTO DE FANZARA** las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

**Primero. RECORDAMOS** el cumplimiento de las obligaciones legales específicas que impone el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas respecto al trámite de consulta pública previa, que resulta obligatoria en la tramitación de las ordenanzas locales, salvo las excepciones expresamente señaladas.

**Segundo. RECOMENDAMOS** que, en el presente supuesto, se retrotraigan las actuaciones al momento procedimental oportuno para efectuar el trámite de consulta pública previa, en la tramitación de la Ordenanza de fachadas de ese municipio, en el marco del derecho a una buena administración.


**Tercero. RECORDAMOS** el deber legal de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

**Cuarto.** El Ayuntamiento de Fanzara está obligado a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.

- La no aceptación habrá de ser motivada

**Quinto.** Se acuerda notificar la presente resolución a todas las partes y publicarla en la página web del Síndic de Greuges.



Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana