

LA APLICACIÓN DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS LOCALES DOS AÑOS DESPUÉS DE SU ENTRADA EN VIGOR (*)

LUCÍA CASADO CASADO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL NUEVO TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA: LA INTRODUCCIÓN DE UNA PARTICIPACIÓN «TEMPRANA» EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS.– III. LA NECESARIA APLICACIÓN DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO LOCAL: 1. La consideración de la regulación de la consulta pública previa como «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y la inaplicación de la mayor parte de su regulación a los reglamentos autonómicos. 2. La necesaria exigencia del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. 3. Las dudas suscitadas en torno a la aplicación de la regulación de la consulta pública previa contenida en el artículo 133 de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en el ámbito local.– IV. ALGUNAS CUESTIONES QUE SUSCITA LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO LOCAL: 1. Alcance y extensión del trámite de consulta pública previa: A) Ámbito de aplicación. B) La interpretación de las posibles excepciones: ¿qué normas locales pueden eludir el trámite de consulta pública previa? a) La exclusión del trámite previo de consulta pública del reglamento orgánico municipal y de los reglamentos organizativos de otras administraciones locales. b) La controversia desatada en torno a la exigibilidad del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales: ¿resulta exigible en su tramitación la consulta pública previa? c) Las dudas suscitadas en torno a la interpretación de determinadas excepciones al trámite previo de consulta pública. 2. La necesidad de realizar algunas concreciones del régimen jurídico de la consulta pública previa para facilitar su aplicación: ¿Quién?, ¿cuándo? y ¿cómo debe realizarse la consulta pública? 3. Las dudas en torno a los efectos jurídicos de la omisión de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales.– V. CONSIDERACIONES FINALES. VI.– BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo tiene como objeto analizar las peculiaridades y la problemática que presenta la aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales. La aplicación de este trámite en el ámbito local ha suscitado, en los dos años de vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 26 de julio de 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de septiembre de 2018.

administrativo común de las administraciones públicas, que lo introduce, algunos problemas, dudas e incertidumbres a los que debe darse respuesta y sobre los que este artículo pretende aportar luz. Entre ellos, cabe destacar los relativos a la extensión de su ámbito de aplicación en la esfera local; la interpretación que debe darse a las posibles excepciones a la realización de este trámite; la exigibilidad o no de este trámite en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales; algunas cuestiones relacionadas con su régimen jurídico; y las dudas suscitadas en torno a los efectos jurídicos anudados a la omisión de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. Todo ello sin olvidar otros interrogantes suscitados más recientemente, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, que abre una zona de penumbra en torno a la aplicabilidad de la regulación de la consulta pública previa contenida en su artículo 133 a los reglamentos de las administraciones locales.

Palabras clave: potestad reglamentaria; ordenanzas locales; procedimiento administrativo; participación ciudadana; consulta pública.

ABSTRACT: This study analyses the peculiarities and problems presented by the application of prior public consultation during the drafting of local regulations. During the almost two years since the passing of Law 39/2015, of 1 October, the application of this procedure at local level has led to certain problems, doubts and uncertainties in the ambit of common administrative procedure that need to be answered and on which this article aims to shed light. Of particular note among them are those relating to the expansion of its ambit of application to local level, the interpretations that must be given to possible exceptions to this application of the procedure, whether or not this procedure can be insisted upon during the drafting of fiscal ordinances, certain questions relating to the legal system, and the doubts surrounding the legal effects resulting from the omission of prior public consultation during the drafting of local ordinances. The study will also look at other questions recently raised by the Constitutional Court Sentence 55/2018, of 24 May, on Law 39/2015, which calls into question the applicability of the regulation on prior public consultation in its article 133 on the regulations of local administrations.

Key words: regulatory power; local ordinances; administrative procedure; citizen participation; public consultation.

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general tiene una importancia fundamental, ya que permite a los ciudadanos implicarse en la adopción de decisiones públicas y les confiere la posibilidad de proporcionar a las administraciones públicas elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y la oportunidad de las decisiones administrativas, al tiempo que las reviste, además, de legitimidad democrática (1). Esta participa-

(1) M^o J. GARCÍA GARCÍA (2008: 420).

ción, que puede canalizarse a través de formas muy variadas (2) —en algunos casos impuestas por la propia Constitución Española (3)—, está bien presente en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales y encuentra reflejo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), que prevé la realización de los trámites de información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias (4).

Recientemente, la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales se ha visto reforzada, de la mano de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas —en adelante, LPACAP—, que incorpora, dentro de su nuevo Título VI, un nuevo trámite obligatorio de consulta pública previa, que constituye una novedad relevante, por lo que supone de refuerzo de la participación ciudadana (5).

El Título VI de la LPACAP, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (6), se inscribe

(2) Por ejemplo, a través de la participación orgánica, de la participación funcional (trámite de audiencia a los ciudadanos y de información pública) o, incluso, del ejercicio de la iniciativa pública en el ámbito local, proponiendo a la administración proyectos normativos.

(3) Es el caso de la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, prevista en el artículo 105.a) de la CE, con arreglo al cual la ley regulará «La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

(4) Vid. el artículo 49.b) de la LBRL.

(5) Este refuerzo de la participación ciudadana que trae consigo la LPACAP y, en general, el «reverdecimiento del principio participativo» que se está produciendo y al que se refieren C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 95), se explica tanto por el contexto propicio para la participación ciudadana que aporta la e-administración como por la reivindicación de más participación que ha ido aflorando como consecuencia de la crisis institucional que ha venido produciéndose los últimos años y de sus efectos devastadores y que ha puesto de manifiesto la necesidad de acentuar la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas como vía para compensar el déficit de credibilidad y la falta de confianza en las estructuras tradicionales. Vid. C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 95-96).

(6) Su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no regulaba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si bien mantuvo en vigor el Capítulo I del Título VI de la Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo. Posteriormente, este capítulo fue derogado por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que reguló esta materia, aunque únicamente en relación con las propuestas de disposiciones de carácter general de la Administración del Estado. Las comunidades autónomas también han aprobado normativa específica para regular el ejercicio de la potestad legislativa y de la potestad reglamentaria, así como el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. Vid. una panorámica general de la normativa autonómica en A. PALOMAR OLMEDA (2016: 499-526). En cambio, como señala J. PONCE SOLÉ (2017: 120), «En el ámbito local, la mejora

en la órbita de la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart Regulation»), preconizada desde hace varios años en el seno de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (7) y materializada progresivamente en el ordenamiento jurídico español (8). Esta política de mejora de la regulación contempla la calidad del marco normativo como un factor estratégico para el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la competitividad (9); está orientada a garantizar la eficacia y la eficiencia del ordenamiento jurídico, con el fin de asegurar sus efectos positivos en la economía, aunque sin perder de vista la consecución de otros beneficios sociales y ambientales; y se inscribe de forma progresiva en la noción de buen gobierno (10).

Siguiendo las recomendaciones formuladas por este último organismo en su informe emitido en 2014, *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement* (11), en este Título, se recogen algunas previsiones sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de

de la calidad de las ordenanzas (y el posible papel de los entes locales supramunicipales en su ayuda) no ha sido objeto de consideración ni de desarrollo hasta el momento, pese al indudable impacto que las ordenanzas pueden tener en la vida de los ciudadanos (piénsese en las ordenanzas de civismo) y su baja calidad formal y material en no pocas ocasiones, manteniéndose la regulación del art. 49 LBRL, claramente inadaptado al marco descrito».

(7) Así lo explicita el Preámbulo al señalar el contexto y los objetivos de esta nueva regulación: «Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa». Puede verse una aproximación general a las políticas de mejora de la regulación adoptadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea en los siguientes trabajos: L. CASADO CASADO (2017a: 43-48); A. I. FORTES GONZÁLEZ (2016: 346-349); y A. SÁNCHEZ GRAELLS (2006: 285-326). En particular, sobre la mejora regulatoria en la Unión Europea, *vid.* A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2009: 153-180).

(8) Sobre la evolución de la mejora regulatoria en España, *vid.* L. CASADO CASADO (2017a: 48-61); y A. I. FORTES GONZÁLEZ (2016: 349-351).

(9) A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2016: 540-541) pone de relieve que el éxito de la *Better Regulation* está asociado a la competitividad y advierte de la relación incuestionable que existe entre regulación y competencia.

(10) P. ORTÍ FERRER (2016: 65-66).

(11) *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OCDE, 2014. También puede consultarse, en español, la traducción a cargo de Jorge Tuñón Navarro: *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España* (Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE, Madrid, 2014).

ley (art. 127), el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 128), los principios de buena regulación (art. 129), la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130), la publicidad de las normas (art. 131), la planificación normativa (art. 132) y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (art. 133).

En este último bloque, relativo a la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa y, concretamente, en una de las medidas participativas, de carácter novedoso, en él previstas —la consulta pública previa—, se centra este trabajo. No se pretende realizar un estudio de carácter general sobre este instrumento participativo (12), sino orientar su análisis desde una perspectiva local, dada la necesaria aplicación de este trámite en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias y, en consecuencia, en el procedimiento de elaboración de reglamentos adoptados por las administraciones locales —como consecuencia del carácter básico del Título VI de la LPACAP y su consiguiente aplicación a las administraciones locales (13), si bien la jurisprudencia constitucional ha introducido algunos matices en relación con el art. 133 de la LPACAP a los que luego nos referiremos (14)—, y la problemática que, tras la entrada en vigor de la LPACAP (15), está planteando su aplicación en el ámbito local. Ésta es la finalidad última que guía este trabajo, con el fin de intentar aportar luz sobre algunas cuestiones, problemas e incertidumbres que su aplicación está suscitando en la esfera local y ofrecer posibles soluciones. Un estudio como el que se pretende cobra especial interés en el momento actual, en que acaba de ver la luz la primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LPACAP [la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (16)], que, entre otras cuestiones, aborda algunos aspectos relativos al Título VI de esta Ley y, en particular, por lo que aquí nos interesa, incluye

(12) Nos remitimos para ello a otros trabajos ya publicados. *Vid.*, por todos, C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 93-129) y O. MIR PUIGPELAT (2017: 209-244, en especial, 222-236).

(13) Sobre el alcance del Título VI de la LPACAP, *vid.* L. CASADO CASADO (2017b: 92-97).

(14) *Vid. infra* el apartado III de este trabajo.

(15) Téngase en cuenta que esta Ley, a pesar de haberse aprobado en 2015, no entró en vigor hasta el 2 de octubre de 2016 y algunas de sus previsiones (las relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico) producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020. *Vid.* su Disposición final 7ª, modificada por el Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (ponente: Andrés Ollero Tassara), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 1.2, 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13.a), 44, 53.1.a), párrafo segundo, y 127 a 133, así como las disposiciones adicionales segunda y tercera y la disposición final primera, apartados primero y segundo, de la LPACAP.

algunos pronunciamientos, desde una perspectiva competencial, sobre el trámite de consulta pública previa, que plantean la necesidad de una reflexión sobre su impacto en el ámbito local (17).

La realización de una investigación como la que se pretende, centrada en las peculiaridades que presenta la aplicación de la consulta pública en el procedimiento de elaboración de normas locales, requiere partir de una breve panorámica general sobre la regulación de este trámite en la LPACAP. Este punto de partida es imprescindible para poder valorar posteriormente, en sus justos términos, las especificidades y la problemática que su aplicación presenta en el ámbito local.

II. EL NUEVO TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA: LA INTRODUCCIÓN DE UNA PARTICIPACIÓN «TEMPRANA» EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS

El Título VI de la LPACAP se cierra con el artículo 133, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Se trata del único precepto más propiamente procedimental de los dedicados con carácter básico a la potestad reglamentaria (18). En él se recogen algunas novedades importantes que suponen un refuerzo de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (19). Concretamente, el artículo 133 regula la participación ciudadana en dos momentos diferentes: con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, a través del nuevo trámite de consulta pública previa; y, con posterioridad, una vez ya se dispone del texto de la iniciativa y se somete a tramitación, en el marco del correspondiente procedimiento de elaboración de normas (20), a través de los trámites de audiencia e información pública.

(17) A esta cuestión nos referimos en el apartado III de este trabajo.

(18) J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2016: 331).

(19) Esta participación ya está garantizada por la propia CE [vid. el art. 105.a)]. Sobre la participación ciudadana y la negociación normativa en el marco del movimiento internacional de *Better regulation* o *Smart regulation* y su impacto en España, vid. J. PONCE SOLÉ (2015: 69-119).

(20) Sobre la regulación de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos incluida en el artículo 133 de la LPACAP, vid. I. ARAGUÁS GÁLGERA (2016b: 85-126); I. ARAGUÁS GÁLGERA (2017: 197-217); M^a C. CAMPOS ACUÑA (2016: 595-604); G. M. DÍAZ GONZÁLEZ, (2016: 75-76); A. I. FORTES GONZÁLEZ (2016: 363-367); J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2016: 331-334); J. MESEGUER YEBRA (2016: 132-135); M. MORA RUIZ (2016: 541-545 y 556-561); I. NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE (2017: 406-408); A. PALOMAR OLMEDA (2016: 492-494); C. PRIETO ROMERO (2016: 357-371); J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 39-44); y M. VAQUER CABALLERÍA (2017: 185-190).

Sin duda, la gran novedad de la LPACAP, desde el punto de vista de la participación ciudadana, es la introducción, con carácter obligatorio, de una consulta pública inicial (21). Este trámite, que se incardina en el procedimiento administrativo para la elaboración de normas reglamentarias (22), debe realizarse antes de la redacción del texto de la iniciativa normativa, elemento que debe ser destacado, ya que la participación se dará desde la gestación de la norma, antes de que exista una propuesta normativa redactada (23), a diferencia de lo que venía siendo la *praxis* habitual hasta la entrada en vigor de la LPACAP (24). De acuerdo con el artículo 133.1 de esta Ley, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, deberá sustanciarse una consulta pública, mediante la cual se recabará la opinión (25) de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma (26) acerca de los problemas que se pretenden

(21) En cuanto a su naturaleza jurídica, C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 107) consideran que «no deja de ser un derivado de la institución jurídica de la consulta popular no referendaria mediante la cual se recaba la opinión de cualquier sujeto, sea a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*), sobre un asunto de interés público. Se articulan así voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral».

(22) Como señalan C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 106), este trámite se sitúa en una fase preliminar, «en la entrada misma del procedimiento administrativo, en la fase que hemos calificado de preparativa, doméstica y *ad intra*, en la que el nuevo trámite constituye una innovación destacada».

(23) Como se pone de manifiesto en el Informe (2018a: 2) «la finalidad teleológica del momento temporal donde se inserta la consulta previa denota su clara voluntad de conseguir que los potenciales destinatarios de la norma y de aquellos que deseen formular opinión, puedan manifestarse con carácter previo a que se confeccione el propio borrador o proyecto».

(24) Como advierte I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 104), este trámite guarda similitudes con las consultas llevadas a cabo en el momento inicial de algunos procedimientos ambientales; y con el denominado avance de planeamiento que tiene lugar en la fase inicial de formulación de los planes urbanísticos y que constituye un trámite participativo dirigido a garantizar la participación ciudadana en la fase inicial de formulación de estos planes, previsto también en algunos casos para su revisión o modificación.

(25) Nótese, como pone de manifiesto I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 102-103), que «el objeto de la consulta previa no es realizar alegaciones respecto a medidas concretas incorporadas a un proyecto de texto articulado; sino «recabar la opinión» sobre la propia conveniencia de que se apruebe la norma o respecto a las diversas opciones regulatorias o no regulatorias, esto es, cuestiones que no tendría sentido plantear en los trámites de audiencia e información pública, que se llevan a cabo cuando la norma ya ha seguido, prácticamente, toda su tramitación». Ahora bien, debe tenerse presente, como indica la propia I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 107), que «La consulta previa no es un foro abierto para pronunciarse sobre cualquier cuestión; sino que debe ir enfocada a obtener aportaciones relevantes sobre la futura norma».

(26) En relación con la identificación de los destinatarios de la consulta, la LPACAP se refiere a «los sujetos» y «las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma», sin mayores concreciones, lo que, como señala J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ (2016: 332), puede plantear muchas dudas, por la indefinición de la norma. M. MORA

solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas (27).

En cuanto al modo en que debe realizarse dicha consulta, la LPACAP determina que se sustanciará a través del portal web (28) de la administración competente (29), que desplaza la publicación en diarios o boletines oficiales —sin perjuicio de que actúen como medios de difusión complementarios de aquel— (30). Por lo demás, el artículo 133.3 de la LPACAP únicamente con-

RUÍZ (2016: 538), advierte que «parece difícil articular una consulta abierta a cualquier ciudadano que potencialmente pueda verse afectado por la norma, y sí más plausible que se identifiquen organizaciones representativas, lo cual, dependiendo del grado de apertura que tenga la Administración en cada momento, puede generar un cierto riesgo de captura de los intereses». En opinión de I. ARAGUÁS GÁLGERA (2016b: 102), aunque no se trata de un trámite circunscrito sólo a los interesados, como sucede con el trámite de audiencia, tampoco se abre la participación a todos los ciudadanos, como en el trámite de información pública, «lo que permite llevar a cabo cierta delimitación en los destinatarios de este trámite»; pese a ello, entiende que «los términos en los que se configura la consulta previa, tanto en la LPACAP como en la LG, nos remiten a un trámite participativo con un ámbito subjetivo amplio; por lo que consideramos que las posibilidades de limitar la intervención en el mismo deben interpretarse de manera restrictiva y que, en cualquier caso, deben responder a criterios objetivos que guarden relación, por ejemplo, con la materia sobre la que versa la norma o su ámbito de aplicación territorial». Por su parte, O. MIR PUIGPELAT (2017: 223) considera que no sólo debe recabarse la opinión de los sectores afectados por la futura norma, sino también de «cualquier ciudadano, se entiende, ya que el referido portal web es accesible a todo el mundo y no se establecen medidas restrictivas al respecto, que no tendrían ningún sentido». En el mismo sentido, F. GARCÍA RUBIO (2017: 123), en cuya opinión, pueden emitir su opinión en este trámite cualesquiera otros sujetos que así lo deseen. Por su parte, M. VAQUER CABALLERÍA (2017: 189) pone de manifiesto que «la nueva regulación de la participación ciudadana en los procedimientos normativos deja pasar la ocasión de añadir alguna precisión sobre quiénes son o cómo se determinan las organizaciones o asociaciones representativas legitimadas para participar «directamente» en los procedimientos, si pueden abrirseles a ellas trámites o formas adicionales o distintas de participación y bajo qué condiciones mínimas de transparencia. Es el problema de los *lobbies* o grupos de interés, cuya regulación sigue siendo en España reducida y fragmentaria».

(27) Vid. el análisis detallado de las características de este trámite que realiza I. ARAGUÁS GÁLGERA (2016b: 101-107).

(28) M^o. C. CAMPOS ACUÑA (2016: 599) critica la remisión legal al portal web como vía a través de la cual ejercer los derechos participativos. En su opinión, sería más ajustada la opción de la sede electrónica de la respectiva entidad, por ser «el cauce natural de comunicación electrónica para el establecimiento de relaciones con la Administración Pública, al asegurarse las condiciones de integridad, veracidad y actualización de la información».

(29) Como señala A. PENSADO SEIJAS (2017: 12), «La administración electrónica será fundamental para dar virtualidad al nuevo trámite administrativo instaurado de consulta pública y la forma de implementarlo a través de los Portales Web de las Administraciones. La Administración local será la que mayores dificultades se encuentre, sobre todo en aquellos municipios de escasa población, donde el papel de las Diputaciones provinciales se antoja fundamental ex art. 36.1.g) LBRL».

(30) Así lo destaca C. PRIETO ROMERO (2016: 359).

creta que deberá 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». Se pretende, de este modo, garantizar la materialización efectiva de la consulta pública y garantizar que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre la futura norma tengan la posibilidad real de emitir su opinión.

La introducción de esta consulta pública supone un gran avance y debe valorarse positivamente, porque va a permitir tener en cuenta la opinión de los destinatarios de la futura norma incluso antes de proyectarse, cuando todas las opciones de regulación están abiertas (31), lo que implica reforzar, en buena medida, la participación (32). Además, va a contribuir a reducir la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria (33). Sin

(31) En Cataluña, con anterioridad a la LPACAP, se prevé un trámite similar en el artículo 69.3 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Con arreglo a este precepto, las personas pueden enviar sus propuestas y sugerencias con relación a las iniciativas normativas que corresponda antes del trámite de audiencia e información pública. Y, aunque el solo hecho de participar en una iniciativa normativa no atribuye a los ciudadanos la condición de interesados, la Administración debe hacer una valoración general de las contribuciones, que debe publicarse en el Portal de la Transparencia. En relación con la compatibilidad y/o articulación entre este trámite y el de consulta pública previa recogido en la LPACAP, I. ARAGUÀS GÁLGERÀ (2016b: 105) entiende que la regulación de ambos trámites no es contradictoria, sino más bien complementaria y señala que «el trámite del art. 69 de la Ley catalana y la consulta previa del art. 133 LPACAP deben subsumirse en un único trámite pues, aunque con distintos redactados, ambos responden a una misma finalidad: instaurar una vía de participación en la génesis del procedimiento que permite a los poderes públicos conocer el parecer de los ciudadanos sin un texto que condicione las aportaciones. Llevar a cabo ambos trámites generaría duplicidades que no quedan justificadas, pues con ello no se aportaría ningún valor añadido al procedimiento de elaboración del texto».

(32) Como advierte O. MIR PUIGPELAT (2017: 222), al celebrarse la consulta cuando todas las opciones están abiertas y la administración todavía no se ha decantado por ninguna de ellas, «se incentiva la participación y se refuerza su eficacia y su carácter constructivo. Cuando la Administración ya ha hecho pública su postura —aunque solo sea en forma de proyecto—, la rectificación es percibida a menudo como un signo de debilidad política y resulta, por ello, infrecuente, dando lugar la participación a la introducción de cambios menores o —cuando el rechazo social sea muy fuerte— a la retirada del proyecto».

(33) C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 107). Señalan estos autores que «Con el trámite del art. 133 de la LPAC en vigor, a las típicas técnicas de control de la potestad reglamentaria, potestad discrecional por antonomasia —esto es, la jerarquía normativa, la reserva de ley, su procedimiento de elaboración, el respeto a los principios generales del Derecho y en especial la interdicción de la arbitrariedad—, se suma una más: la participación del ciudadano no ya en defensa de sus derechos e intereses, sino en la determinación del interés general que promueve el ejercicio de la potestad, la causa de la futura norma jurídica».

embargo, su alcance debe ser relativizado, ya que, en primer lugar, la propia LPACAP permite prescindir de este trámite «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». También podrá prescindirse del mismo «Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia» (34). Además, la citada Ley también prevé que si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una administración prevé la tramitación urgente, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella (35). Indudablemente, las posibilidades de excepción que posibilita la propia LPACAP, a través de formulaciones plagadas de conceptos jurídicos indeterminados («razones graves de interés público», «impacto significativo», «obligaciones relevantes», «aspectos parciales»...), pueden disminuir su efectividad y potencialidad. De ahí la necesidad de que sean interpretadas de forma restrictiva.

En segundo lugar, resulta criticable que la LPACAP no haya incluido previsión alguna sobre los derechos de los participantes ni sobre las obligaciones que nacen para la administración pública en relación con las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública (36). En nuestra opinión, si bien el solo hecho de participar en este trámite no atribuye a los ciudadanos la condición de interesados, podría haberse exigido una respuesta razonada de la administración para quienes presenten alegaciones u observaciones, o, por lo menos, haberse impuesto a la administración la obligación de recoger los resultados de la consulta y de realizar un resumen y una valoración general de las contribuciones, que deberían hacerse públicos e incorporarse al expediente para que puedan ser tomadas en consideración las aportaciones realizadas (37).

(34) Artículo 139.4 de la LPACAP, párrafo 2º.

(35) La amplitud con que se configuran las excepciones al trámite de consulta previa ha suscitado la crítica de la doctrina. *Vid.*, por ejemplo, I. ARAGUÀS GÁLGERÀ (2016b: 103-104); M^a C. CAMPOS ACUÑA (2016: 602-603); F. GARCÍA RUBIO (2017: 123); y E. ORDUÑA PRADA (2016: 7).

(36) C. PRIETO ROMERO (2016: 368) critica que la LPACAP no haya incluido previsión alguna sobre la obligación de que las observaciones formuladas en estos trámites sean, por lo menos, respondidas o tomadas en consideración en la correspondiente memoria, si bien entiende que esta carencia puede ser suplida por la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas y de los entes locales.

(37) El artículo 69.3 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que prevé un trámite similar a la consulta pública, se sitúa en esta línea. *Vid. supra* la nota al pie 31.

En tercer lugar, como advierte MONTORO CHINER, este trámite puede tener escasa repercusión en el caso de los reglamentos, en especial, cuando se trata de reglamentos que desarrollan leyes, a las que no pueden contrariar, de acuerdo con el principio de legalidad, aunque la repercusión puede ser mayor si se trata de un reglamento que desarrolla Derecho europeo (38).

Por último, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LPACAP no se pronuncie sobre las consecuencias de la omisión del trámite previo de consulta pública, siendo este un aspecto fundamental y del que dependerá, en buena medida, su eficacia. Sobre esta cuestión volveremos más adelante (39).

En cualquier caso, la incorporación de este trámite al procedimiento de elaboración de normas debe valorarse positivamente, por su importancia para garantizar la participación ciudadana en un estadio inicial, antes de que haya una propuesta normativa redactada —tal y como ya viene garantizándose en otros ordenamientos, como, por ejemplo, el estadounidense (40), o el de la propia Unión Europea (41)—, e incrementar la calidad

(38) M^a J. MONTORO CHINER (2017).

(39) *Vid. infra* el apartado IV.3 de este trabajo.

(40) Como señala I. ARAGUÁS GALCERÀ (2016b: 105-106), este trámite participativo es similar a la participación que tiene lugar en el procedimiento informal de *rulemaking* (denominado también de *notice and comment*), que se emplea con carácter general por las agencias de Estados Unidos (el procedimiento formal, al que también pueden acudir las agencias para elaborar una norma y en el que la participación se realiza a través de audiencias *trial-type* —audiencias de tipo probatorio— sólo se utiliza cuando lo exige expresamente una Ley). Como pone de manifiesto esta autora, «Siguiendo los cauces de este procedimiento, cada agencia tiene que hacer público que va a aprobar una norma dirigida a regular una determinada materia (*notice*), dando oportunidad a aquéllos que lo deseen de realizar comentarios (*comment*) desde el inicio de la elaboración de la norma; requisitos procedimentales tales que sólo pueden ser objeto de modulaciones en supuestos excepcionales». Sobre el procedimiento de *rulemaking* empleado por las agencias estadounidenses, *vid.* I. ARAGUÁS GALCERÀ (2016a: 186-193).

(41) En el ámbito de la Unión Europea, se realizan consultas públicas en el proceso de elaboración de normas. Estas consultas se llevan a cabo con el fin de que los ciudadanos opinen sobre el alcance, las prioridades y el valor añadido de la actuación de la Unión Europea en relación con nuevas iniciativas o la evaluación de políticas y normas vigentes; se realizan mediante cuestionarios preparados a tal efecto; y permanecen abiertas durante un periodo de 12 semanas. Asimismo, también pueden realizarse aportaciones y comentarios a las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión y presentadas al Parlamento Europeo y al Consejo, antes de que los textos sean definitivos. En definitiva, se otorga un peso importante a la participación pública en el procedimiento de elaboración de normas. Por otra parte, en el ámbito de la Unión Europea, también se prevé la participación en relación con los libros verdes, que son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión y lanzar una consulta a nivel europeo sobre un tema concreto y que invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que se presentan. Estos libros verdes pueden dar origen posteriormente

normativa. Además, de esta forma, nuestro ordenamiento se alinea con las recomendaciones internacionales —por ejemplo, de la OCDE y de la Unión Europea—, unánimes en considerar que las consultas en los procedimientos de elaboración de normas deben iniciarse lo antes posible, cuando todas las opciones están abiertas (42). Como destaca ARAGUÀS GALCERÀ, «gracias a la consulta previa se generaliza la realización de un trámite participativo distinto y más flexible que la audiencia y la información pública, importando a todos los procedimientos de elaboración de normas las experiencias positivas que, en materia de participación, tenían lugar sólo en algunos ámbitos de la actividad pública, la cual nos acerca a aquellos ordenamientos jurídicos con una cultura participativa más desarrollada» (43). Además, como ya hemos destacado, va a permitir reducir la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las administraciones públicas y va a ensanchar el control de esta potestad (44). El éxito de este trámite depende, esencialmente, de una utilización adecuada por parte de las administraciones públicas (45) y de una jurisprudencia exigente y rigurosa a la hora de controlar su aplicación efectiva y el respeto de lo establecido en este punto en la LPACAP.

III. LA NECESARIA APLICACIÓN DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO LOCAL

Una vez realizada una aproximación general al nuevo trámite de consulta pública inicial, a continuación, planteamos la necesaria aplicación del mismo en el ámbito local, que deriva de su configuración con carácter básico en la LPACAP y de la consiguiente extensión de su aplicación a todas las administraciones públicas, si bien en este punto debe tenerse en cuenta lo establecido por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

a la publicación de libros blancos, con el fin de traducir los resultados de la reflexión realizada en medidas concretas de acción comunitaria. Estos libros blancos ya contienen, pues, propuestas de acciones de la Unión Europea en un ámbito específico y tienen como propósito iniciar un debate con el público, las partes interesadas, el Parlamento Europeo y el Consejo, con el fin de alcanzar un consenso político.

(42) Vid. O. MIR PUIGPELAT (2017: 222).

(43) I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 104).

(44) C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 107-108).

(45) *Ibidem*, p. 106.

1. La consideración de la regulación de la consulta pública previa como «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y la inaplicación de la mayor parte de su regulación a los reglamentos autonómicos

La regulación de la consulta pública contenida en el artículo 133 de la LPACAP se incluye, como ya hemos señalado, en su Título VI, que contiene las bases a las que debe ajustarse la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas, en principio plenamente aplicables a la Administración General del Estado, a las administraciones autonómicas y a las entidades locales. Se incluye, así, una regulación de mínimos en la LPACAP en relación con la producción normativa, que afecta a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no sólo en el ámbito estatal, sino en los diferentes niveles territoriales. Por lo tanto, las previsiones sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones recogidas en este Título, y por lo que aquí nos interesa, las relativas a la consulta pública previa, tienen, en principio, carácter básico y resultan aplicables a todas las administraciones públicas, incluidas las locales, siendo una regulación de mínimos para todas las administraciones públicas. Éste es, indudablemente, uno de los aspectos más novedosos de la Ley (46).

De este modo, las previsiones incluidas en el artículo 133 en relación con la consulta pública constituyen una regulación aplicable con carácter general a todas las administraciones públicas. Los títulos competenciales utilizados por el Estado para justificar la inclusión del Título VI en la Ley fueron, con arreglo a lo establecido en la disposición final 1ª de la Ley, los recogidos en el artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (47); y en los artículos 149.1.14 de

(46) Como pone de manifiesto G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2016: 70), es el hecho de que este Título VI «haya sido aprobado con carácter básico lo que convierte a esta revisión racionalizadora de la disciplina de producción normativa en una de las aportaciones más destacadas de la reforma, en cuya aplicabilidad a todos los niveles territoriales, más que en su contenido, radica la verdadera innovación», puesto que muchos de los principios e instrumentos de mejora regulatoria recogidos ahora en la LPACAP se recogían ya en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

(47) La Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de 9 de enero de 2015, justifica su carácter básico y afirma que «se dicta también al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución al considerar que para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno, resulta necesario que previamente la Administración tramite el correspondiente procedimiento que asegure la legalidad de la actuación Administrativa así como la garantía de participación de terceros interesados». Además, se añade que «Cabe señalar

la CE, relativo a la Hacienda general, y 149.1.13 de la CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (48).

El fundamento constitucional de la competencia estatal para incluir el Título VI en la LPACAP ha sido objeto de una importante controversia y ha sido puesto en cuestión por el Consejo de Estado (49) y por la doctrina administrativista (50), que en buena medida pone en entredicho los títulos competenciales utilizados para justificar una regulación estatal básica de las potestades norma-

que el carácter básico de este título se justifica en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos su derecho de audiencia en la elaboración de la norma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 a) CE, con independencia de la Administración Pública que la impulse. Ello permitirá asegurar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1º CE, garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como la igualdad de derechos y obligaciones que tienen los españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139 CE)» (pp. 45-46).

(48) Ello pone de manifiesto el enfoque economicista de la nueva regulación. En este sentido, G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2016: 71) y M. MORA RUIZ (2016: 518).

(49) El Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, considera que «el artículo 149.1.18 no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el título VI del anteproyecto con el alcance que éste le confiere» [apartado III.4.a)], si bien cabe recordar que el contenido del Título VI en el Anteproyecto de ley era bastante más amplio que el finalmente recogido en la LPACAP definitivamente aprobada. En efecto, inicialmente, el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas elaborado por el Ministerio de la Presidencia —versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública— tenía un contenido bastante más amplio que el recogido finalmente en la Ley definitivamente aprobada. El Título VI del Anteproyecto se estructuraba en tres capítulos en los que, respectivamente, se regulaban la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 154 a 156); los principios del procedimiento de elaboración de normas (arts. 157 a 160); y el procedimiento de elaboración de normas, reconociéndose también algunas especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 161 a 164), trasladándose al Anteproyecto cuestiones relativas a la potestad reglamentaria reguladas, hasta ese momento, en el ámbito de la Administración estatal en la Ley del Gobierno. Esta regulación tenía, además, el carácter de normativa básica, aplicable a todas las administraciones públicas —con la salvedad de los arts. 156, 160.5, 162, 163 y 164.2, cuyo ámbito de aplicación se circunscribía únicamente a la Administración General del Estado—.

Asimismo, el Consejo de Estado cuestiona la invocación del artículo 149.1.13 de la CE como fundamento de los principios de buena regulación. *Vid.* el apartado III.4.c) del Dictamen. En su opinión, el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios, al igual que ya lo hiciera el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, es el relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 de la CE).

(50) La doctrina administrativista ha puesto de manifiesto la incorrección de la utilización del artículo 149.1.13 y del artículo 149.1.14 —especialmente, el primero de ellos— como soporte competencial del Título VI de la LPACAP. *Vid.* J. A. CARRILLO DONAIRE (2016: 40-41), G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2016: 71), A. I. FORTES GONZÁLEZ (2016: 336-338), M. MORA RUIZ (2016: 518-519) y J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 3). En contra, J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ (2015: 3).

tivas (51), así como por las administraciones autonómicas, que reivindican sus competencias para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones en el ámbito de sus propias disposiciones y consideran inconstitucional la regulación acometida por el Estado. La controversia desatada ha motivado la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra la LPACAP por el Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias, que fueron admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional (52).

Recientemente, ha visto la luz la primera Sentencia del Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre esta cuestión. Nos referimos a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo. En ella, el Tribunal Constitucional, con mención expresa a la Sentencia 91/2017, de 6 de julio (53), que es la primera sentencia que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas, considera que las previsiones relativas a la participación ciudadana deben reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (54).

Con relación a la regulación de la participación ciudadana contenida en el artículo 133 de la LPACAP considera, en primer lugar, que, en la medida en que este precepto prevé su aplicación —y, por ende, la de la consulta pública previa— a las iniciativas de rango legal de las comunidades autónomas, invade por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes (55). Para el Tribunal,

«Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley» (56).

(51) Al respecto, *vid.* el análisis que realiza J. A. CARRILLO DONAIRE (2016: 37-42), sobre el discutible alcance de la competencia estatal para regular el procedimiento de elaboración de normas.

(52) Se trata de los recursos de inconstitucionalidad nº 3628-2016 y 3865-2016, presentados, respectivamente, por el Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias, admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 19 de julio de 2016 (BOE núm. 184, de 1 de agosto de 2016).

(53) Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6642-2011, promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

(54) *Vid.* el FJ 7.c) de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, que apela a la Sentencia 91/2017 (FJ 6).

(55) *Vid.* el FJ 7.b) de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

(56) FJ 7.b) de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

Consecuentemente,

«(...) el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común»» (57).

En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de elaboración de normas de carácter reglamentario, el Tribunal Constitucional, considera que

«El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas» (58).

En consecuencia, declara que el artículo 133 —salvo el primer inciso de su apartado primero, en el que se prevé que «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública», y el primer párrafo de su apartado cuarto, en el que se recogen los supuestos en que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas— de la LPACAP es contrario al orden constitucional de competencias y resulta inaplicable a las comunidades autónomas. Sin embargo, la declaración de la invasión competencial no conlleva la nulidad, ya que los preceptos se aplican en el ámbito estatal (59), sin que ello haya sido objeto de controversia.

De lo expuesto, se deriva un criterio diferente en relación con el procedimiento de elaboración de las normas de rango legal y las de rango reglamentario. En tanto que para las primeras no es conforme con el orden constitucional de competencias la regulación acometida por el artículo 133 de la LPACAP, para las segundas sí puede exigirse el trámite de consulta pública, si bien tampoco es conforme con el orden constitucional parte de la regulación de este trámite (concretamente, la contenida en aquellas partes del artículo 133

(57) FJ 7.b) de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

(58) Vid. el FJ 7.c) de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

(59) En el ámbito de la Administración General del Estado, las disposiciones del art. 133 de la LPACAP se completan con las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

que descienden a cuestiones de detalle), al invadir las competencias estatutarias de las comunidades autónomas.

Por lo tanto, resulta que para todos los reglamentos, ya sean estatales, autonómicos o locales, es exigible una consulta pública previa a la redacción del texto de la iniciativa. Además, en todos ellos, puede prescindirse de la misma en las excepciones previstas con carácter general en el párrafo primero del artículo 133.4, que son comunes a los trámites de consulta, audiencia e información pública («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»). Sin embargo, el resto de las previsiones recogidas en el artículo 133 sobre la consulta pública (en cuanto a su objeto, los sujetos destinatarios, la forma de realización y las excepciones concretas previstas exclusivamente para este trámite), al vulnerar las competencias estatutarias de las comunidades autónomas, no resultan aplicables a la elaboración de reglamentos autonómicos, si bien dichas previsiones no son anuladas, por resultar aplicables a la Administración General del Estado.

Queda claro, pues, que este trámite es exigible en el procedimiento de elaboración de reglamentos, con independencia de cuál sea la Administración promotora de los mismos —estatal, autonómica o local—. Ahora bien, en tanto que la regulación de la consulta pública que efectúa el artículo 133 es plenamente aplicable a los reglamentos estatales, no lo es para los reglamentos autonómicos —con la salvedad, ya señalada, del primer inciso de su apartado 1 y del párrafo primero de su apartado 4—. La duda surge sobre su aplicabilidad a los reglamentos locales, cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional no se pronuncia.

2. La necesaria exigencia del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales

Como hemos señalado, la consulta pública es exigible en el procedimiento de elaboración de reglamentos estatales, autonómicos y locales. La aplicación de este trámite en el ámbito local conlleva un aspecto innovador en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, como es la incorporación de un trámite participativo con carácter previo a la redacción del anteproyecto de reglamento —no recogido en el art. 49 de la LBRL— en el procedimiento de elaboración de normas, dado su carácter básico (60).

(60) Sobre el impacto de la LPACAP y el necesario encaje de las nuevas previsiones recogidas en su artículo 133 en el procedimiento de elaboración de normas locales, *vid.* L. CASADO CASADO (2017b: 113-118). En general, sobre la potestad reglamentaria local tras la LPACAP, *vid.* F. GARCÍA RUBIO (2017: 83-131).

En nuestra opinión, la inclusión de este trámite resulta obligada (61), por lo que se añade a los trámites establecidos en el artículo 49 de la LBRL (62), de manera que, en una fase todavía embrionaria, cuando todavía se carece de un proyecto o anteproyecto de ordenanza o reglamento, deberá sustanciarse esta consulta pública (63).

(61) Así lo considera también la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en un Informe de 10 de enero de 2018, dando respuesta a una cuestión planteada por la Secretaría General de la Federación Española de Municipios y Provincias (*vid.* su apartado 1). En este Informe, se sostiene la aplicación del Título VI de la LPACAP y, por lo tanto, del artículo 133 y, en particular, de la consulta pública previa, a las entidades locales, con base en diferentes argumentos (entre ellos, se apela al carácter básico de dicha Ley y, en particular, de su Título VI; a la aplicación de dicha Ley a las entidades que integran la administración local; y al establecimiento con carácter básico de un procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y de reglamentos —en el que se incluye el nuevo trámite de consulta pública previa— cuya modificación está sujeta a estrictas limitaciones —exigencia de una ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, para establecer trámites adicionales o distintos de los previstos en la LPACAP—). Idéntico criterio se mantiene en algunas instrucciones o circulares adoptadas por entidades locales para facilitar la aplicación en el ámbito local del Título VI de la LPACAP (*vid.*, por ejemplo, la «Cuarta circular informativa relativa a la Ley 39/2015: Título VI. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria», de 21 de septiembre de 2016, de la Diputación de Huesca, elaborada por el personal del Servicio de Asistencia Jurídica a Municipios —p. 10—). En cambio, algunas voces habían considerado que el trámite de consulta pública previa no era de aplicación a la potestad reglamentaria local, interpretando que a este respecto era de aplicación la Disposición adicional 1ª de la LPACAP, conforme a la cual en los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales 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. De este modo, puesto que tanto el 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, en sus artículos 16, 17 y 18, como el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, regulan, respectivamente, los procedimientos de elaboración de las ordenanzas fiscales y no fiscales, y son procedimientos completos, cabría la aplicación de esta Disposición adicional y no sería de aplicación este trámite. Sin embargo, la interpretación mayoritaria aboga por la aplicación de las consultas previas al ámbito local y así lo están interpretando, además de la propia Administración General del Estado, muchas administraciones locales, que, tras la entrada en vigor de la LPACAP, están exigiendo esta consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas. De estos dos posicionamientos se hace eco la Circular informativa sobre la LPACAP de la Diputación de Valladolid, de 5 de octubre de 2016, elaborada por el Servicio de Asesoramiento Local.

(62) En este sentido, V. MERINO ESTRADA (2016: 19), aunque señala que, por ser ley especial, resulta en principio de aplicación la Ley 7/1985 al procedimiento de elaboración de ordenanzas, advierte que la LPACAP es básica y aplicable a las entidades locales, por lo que «En todo lo que se refiera a la consulta pública previa, aplicaremos el art. 133, siempre que no esté en contradicción con el 49 de la LBRL».

(63) El trámite de consulta pública previa está siendo ya aplicado efectivamente por muchos Ayuntamientos en el procedimiento de elaboración de sus ordenanzas municipales. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha sometido a consulta pública previa la con-

Cuestión diferente es si resultan o no aplicables a las administraciones locales las previsiones que sobre la consulta pública recoge el artículo 133 de la LPACAP, cuestión a la que nos referimos a continuación.

3. Las dudas suscitadas en torno a la aplicación de la regulación de la consulta pública previa contenida en el artículo 133 de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en el ámbito local

Con la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, han emergido serias dudas en torno a si la regulación de la consulta pública previa recogida en la LPACAP es o no aplicable a las administraciones locales. Evidentemente, sí lo es el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4 del artículo 133, que no son contrarios al orden constitucional de competencias y resultan de aplicación a los reglamentos de las comunidades autónomas. Por lo tanto, estos apartados, que determinan la realización de este trámite con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de reglamento y prevén las excepciones generales al mismo, resultan de aplicación, como ya hemos señalado (64), al procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales, autonómicos y locales.

La duda surge, en cambio, con las restantes previsiones relativas al objeto de la consulta, los sujetos destinatarios, la forma en que debe sustanciarse y las excepciones concretas a este trámite, que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, no resultan aplicables a las administraciones autonómicas. Se plantea en definitiva, si es íntegramente aplicable a las administraciones locales la regulación de la consulta pública contenida en el artículo 133 de la LPACAP, que no lo es, en cambio, para las administraciones de las comunidades autónomas.

Esta cuestión no tiene una fácil respuesta. Como ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ ASENSIO (2018), «lo cierto es que si el TC ha considerado que no forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas determinadas previsiones del Título VI de la LPAC, parece lógico deducir que tales artículos, apartados o párrafos, serían asimismo inaplicables a las entidades

veniencia de modificar la regulación del procedimiento para la autorización de obras y la apertura de locales comerciales o empresariales, la modificación de la Ordenanza reguladora de la publicidad exterior y la aprobación de la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones; el Ayuntamiento de Barcelona, ha realizado una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de nueva Ordenanza de cementerios; y el Ayuntamiento de Girona ha sometido a consulta pública previa la modificación de la Ordenanza municipal de circulación.

(64) Vid. *supra* el epígrafe 1 de este mismo apartado.

locales, por no tener esa condición. Pero el razonamiento del TC se asienta en que se vulneran o invaden «competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas»; esto es, el pronunciamiento del Tribunal no parece que se pueda hacer extensivo a las manifestaciones normativas de los entes locales, pues el título competencial siendo formalmente el mismo, no lo es materialmente (ya que el régimen local se subsume en tal título general de Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Ahora bien, siendo esto así, no puede descartarse otra interpretación conforme a la cual y tomando el principio de autonomía local como fundamento, se excluya la aplicación de las previsiones del artículo 133 —con las salvedades, ya señaladas, de su apartado 1 y del primer párrafo de su apartado 4— en relación con el trámite de consulta pública en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. Así, podría justificarse que determinadas previsiones recogidas en este precepto en relación con la consulta pública no fueran de aplicación a los entes locales, que también podrían aprobar una regulación específica de este trámite, en ejercicio de su potestad normativa y de autoorganización (65).

En fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve la problemática en relación con el procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos, pero abre enormes zonas de penumbra en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos locales. Desde la perspectiva que aquí nos interesa, no sabemos a ciencia cierta si, a día de hoy, la regulación de la consulta pública previa contenida en el artículo 133 de la LPACAP, más allá de las escuetas previsiones mínimas que se han considerado aplicables a la potestad reglamentaria de las administraciones autonómicas —y que, en consecuencia, también lo serán para las locales— es o no aplicable a los entes locales. La incertidumbre está servida. En estas coordenadas, como señala JIMÉNEZ ASENSIO (2018), «lo más prudente será aplicar esa normativa mientras no existan pronunciamientos jurisdiccionales al respecto», si bien «no parece razonable que la potestad normativa local sea de peor condición que la potestad reglamentaria de un Ejecutivo autonómico en cuanto a exigencias formales por parte de la legislación básica». En definitiva, «por seguridad jurídica lo mejor será, aparte de cumplir obviamente con los presupuestos

(65) En esta línea, R. JIMÉNEZ ASENSIO (2018) advierte que «una interpretación en clave de autonomía local constitucionalmente garantizada podría justificar que determinadas previsiones recogidas en ese título no sean de aplicación a los entes locales (por ejemplo, la planificación normativa, la audiencia a los interesados, etc.). También cabría explorar hasta qué punto mediante el ejercicio de las potestades normativas propias y de la potestad de organización, no podría una entidad local aprobar un Reglamento de elaboración de disposiciones normativas que se apartara en algunos puntos de la regulación de la LPAC. Pues la pregunta es clara: ¿hasta qué punto siguen siendo básicas, en cuanto aplicables a las entidades locales, las normas del Título VI LPAC que el TC ha declarado inaplicables para las CCAA? Y no es una pregunta menor».

básicos mínimos que son exigidos al poder reglamentario autonómico, valorar en cada caso si los impactos del problema (y los riesgos jurídicos que se puedan suscitar) requieren seguir la literalidad de los trámites formales de la LPAC o se puede argumentar la inaplicación por interferir los ámbitos de la potestad de autoorganización propia de la autonomía municipal. Para ello nada mejor que ejercer por los entes locales sus potestades normativas proyectadas sobre este objeto» (66).

IV. ALGUNAS CUESTIONES QUE SUSCITA LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO LOCAL

La incorporación de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales supone un cambio profundo en la manera con que hasta ahora se han venido elaborando las normas locales, ya que el primer paso va a ser este trámite participativo, cuya pretensión es fomentar la participación en una fase temprana, cuando la norma aún no está definida y existe margen para perfilar su contenido por parte de los ciudadanos. Sin embargo, son muchas las cuestiones que su aplicación en el ámbito local suscita y que requieren de una reflexión serena si queremos que este trámite sea realmente efectivo. Entre ellas, vamos a hacer especial referencia a la cuestión del alcance y extensión con que se configura, habida cuenta de que en el tiempo de vigencia que lleva la LPACAP, ya se han planteado algunas dudas sobre a qué normas resulta aplicable este trámite y qué normas pueden excluirlo en su procedimiento de elaboración. Asimismo, señalaremos algunos aspectos de la regulación de la consulta previa que requerirían una mayor concreción en el ámbito local. Por último, también pondremos de manifiesto las dudas que se suscitan en torno a los efectos jurídicos de la omisión de la consulta pública inicial en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales.

1. Alcance y extensión del trámite de consulta pública previa

Durante el tiempo de vigencia que lleva la LPACAP, la aplicación de la consulta pública previa en el ámbito local ya ha planteado algunas dudas sobre el alcance de la exigencia de este trámite y sobre su aplicación a determinadas normas reglamentarias locales, suscitadas a la hora de interpretar el alcance de las excepciones recogidas en la propia Ley —concretamente, en el apartado 4 del artículo 133—.

(66) R. JIMÉNEZ ASENSIO (2018).

A) Ámbito de aplicación

Con arreglo a la LPACAP, la consulta pública se exige con carácter previo a la elaboración de cualquier proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento. Ésta es la regla general (67). Por lo tanto, este trámite, en principio, resulta aplicable a cualquier norma reglamentaria local (68), si bien luego realizaremos algunos matices a esta afirmación.

Una cuestión que se ha suscitado respecto al ámbito de aplicación de la consulta pública es si este trámite se aplica únicamente para los supuestos de nueva aprobación de ordenanzas o reglamentos, o también es preceptivo para la modificación de ordenanzas o reglamentos ya existentes. Al respecto, el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, ha interpretado que debe aplicarse no sólo a los supuestos de nueva aprobación, sino también de modificación de reglamentos u ordenanzas existentes, dado que su finalidad es recoger las opiniones manifestadas por la ciudadanía y las personas directamente afectadas por la normativa que se propone tramitar y aprobar (69). A la espera de jurisprudencia clarificadora, es ésta una interpretación plausible, especialmente cuando se trate de modificaciones de entidad (70).

A pesar de la amplitud con que se configura la exigencia de la consulta pública previa, lo cierto es que la aplicación de este trámite viene acompañada, en la LPACAP, por un abanico de excepciones posibles, recogidas en el apartado 4 del artículo 133 y que permiten, en determinados casos, eludir su aplicación. Entre estas excepciones, algunas —las recogidas en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 133, que afectan a normas presupuestarias u organizativas o a supuestos en que concurran razones graves de interés público que lo justifiquen— tienen carácter general, son comunes a los trá-

(67) Téngase en cuenta, sin embargo, que, como ya hemos señalado (*vid. supra* el apartado III.1 de este trabajo), el Tribunal Constitucional ha considerado inaplicable el artículo 133 a las iniciativas normativas de rango legal de las comunidades autónomas.

(68) E. ORDUÑA PRADA (2016: 1) advierte que el título VI de la LPACAP resulta aplicable a todas las administraciones públicas y se extiende a cualquier tipo de disposición reglamentaria local: reglamentos orgánicos, reglamentos de servicios, de personal, ordenanzas de convivencia ciudadana, ordenanzas fiscales, planes urbanísticos, etc.

(69) *Vid.* la consideración 5ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(70) Ahora bien, esta interpretación, conforme a la cual deben ser objeto de consulta pública tanto las normas reglamentarias de nueva aprobación como las modificaciones de las ya existentes, debe articularse adecuadamente con la excepción recogida en el artículo 133.4 de la LPACAP, que permite prescindir del trámite de consulta pública previa cuando la propuesta normativa «regule aspectos parciales de una materia». A esta excepción nos referimos más adelante. *Vid. infra*, el epígrafe 1.B).c) de este mismo apartado IV.

mites de consulta, audiencia e información públicas, y resultan aplicables en los procedimientos de elaboración de reglamentos autonómicos —y también estatales y locales—. Otras en cambio —las recogidas en el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 133, referidas a propuestas normativas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia o relativas a supuestos de tramitación urgente de procedimientos—, son específicas de la consulta pública y no resultan aplicables a los reglamentos autonómicos, aunque sí a los estatales, suscitándose la duda, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre su aplicabilidad en el ámbito local.

A estas excepciones, cuya aplicación en el ámbito local ha suscitado ya algunas dudas, nos referimos a continuación. En todo caso, debe partirse del carácter preceptivo de este trámite para las administraciones locales, por lo que sólo podrá prescindirse del mismo cuando se justifique de forma motivada la concurrencia de alguna de las excepciones señaladas.

B) La interpretación de las posibles excepciones: ¿qué normas locales pueden eludir el trámite de consulta pública previa?

El preceptivo trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de reglamento ha suscitado algunas cuestiones problemáticas en la práctica, a raíz de la interpretación que debe darse al apartado 4 del artículo 133 de la LPACAP y de la aplicación de las excepciones en él recogidas en el ámbito local.

Sin duda, es ésta una cuestión de enorme relevancia, habida cuenta de que las excepciones a este trámite que prevé la propia Ley podrán condicionar en buena medida la efectividad del mismo. De ahí que sea conveniente fijar los límites a que se sujetan estas excepciones y reflexionar sobre el alcance que va a tener su aplicación en el ámbito local. En particular, vamos a referirnos a cómo se proyectan sobre los reglamentos organizativos y sobre las ordenanzas fiscales.

En todo caso, debe tenerse presente que las administraciones locales, cuando hagan uso de las excepciones que posibilita la LPACAP al trámite de consulta pública, deberían justificar la razón por la cual la norma no ha sido sometida al mismo (71), garantizándose así una aplicación motivada y justificada de las excepciones, que no deben convertirse en la regla gene-

(71) En este sentido, también J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 7), quien señala que tal justificación podría realizarse en la exposición de motivos o en el preámbulo, o bien en el expediente.

ral (72). Además, debe tratarse de una justificación suficiente, sin que quepan simples alegaciones genéricas (73).

a) La exclusión del trámite previo de consulta pública del reglamento orgánico municipal y de los reglamentos organizativos de otras administraciones locales

Una de las cuestiones planteadas en la práctica es si el trámite de consulta pública resulta aplicable al reglamento orgánico municipal o a los reglamentos organizativos de otras administraciones locales.

Para dar respuesta a esta cuestión, debemos partir de que entre las excepciones generales a este trámite, el artículo 133.4 de la LPACAP incluye, en su primer párrafo —aplicable en el procedimiento de elaboración de todo tipo de reglamentos y, por lo tanto, además de en los estatales, también en los autonómicos y locales— las «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». Asimismo, en su segundo párrafo —no aplicable a los reglamentos autonómicos—, incluye entre las excepciones específicas aquellos supuestos en que la propuesta normativa «no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia», así como la eventual excepción del trámite en aquellos casos en que se prevea la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

Entre esas normas organizativas a que se refiere el artículo 133 de la LPACAP, en el caso de las administraciones locales, se incluirían las disposiciones reglamentarias en las que se establece la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno de dicha administración —fundamentalmente, el reglamento orgánico—.

A la luz de estas previsiones, en nuestra opinión, podría excepcionarse este trámite en el procedimiento de elaboración del reglamento orgánico municipal —o de los reglamentos organizativos de otras administraciones locales, como, por ejemplo, las provincias—. Sin duda, estamos ante una norma organizativa, por lo que fácilmente podría justificarse la aplicación

(72) En el ámbito de la Administración General del Estado, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé que la aplicación de alguna de las excepciones previstas al trámite de consulta pública debe estar debidamente motivada y debe justificarse en la memoria del análisis de impacto normativo (art. 26.2).

(73) J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 7).

de esta excepción (74). Así lo han entendido también algunos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales en las Directrices que han aprobado sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales (75).

b) La controversia desatada en torno a la exigibilidad del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales: ¿resulta exigible en su tramitación la consulta pública previa?

Uno de los temas que mayores dudas ha planteado en la práctica en cuanto a la aplicación de la consulta pública previa en el ámbito local es la de si puede o no excepcionarse en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales. Las ordenanzas fiscales son normas reglamentarias que,

(74) Sobre esta cuestión, *vid.*, el Informe (2017) «Trámites a seguir para la aprobación del reglamento orgánico municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 15, en que se da respuesta a la pregunta de si para la aprobación de un nuevo reglamento orgánico se debe realizar la consulta previa a la ciudadanía. En él se apunta que «Conceptualmente se nos hace difícil justificar que puedan concurrir razones graves de interés público que justifiquen la exención de los dos trámites (consulta y audiencia). Pero sí nos parece que el ROM no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni puede imponer obligaciones relevantes a otros destinatarios que no sean los concejales, que ya tienen un cauce de participación interno». Por ello, se entiende que para la aprobación del reglamento orgánico municipal «antes de la aprobación inicial, debe someterse el documento a un trámite de audiencia a los interesados, que podrían ser las asociaciones y consejos del municipio; y, tras este, realizar los trámites ordinarios de aprobación de reglamentos y ordenanzas, con el requisito de la mayoría absoluta que establece el art. 47.2.f de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL)» (p. 2).

(75) Es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Madrid (*vid.* el apartado 2.2 de sus «Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales», aprobadas el 20 de octubre de 2016), del Ayuntamiento de Puente Genil (*vid.* el apartado 2.2 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos»), del Ayuntamiento de Lezama (*vid.* el apartado 2.2. de las «Directrices sobre la consulta pública previa, audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos municipales»); del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (*vid.* el apartado 2.3 de las «Directrices sobre la consulta, audiencia, e información públicas a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales»), y del Ayuntamiento de Alcudia (*vid.* el apartado sexto de las «Directrices sobre consulta pública previa, y audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración y modificación de las normas y disposiciones reglamentarias municipales»). Asimismo, la Diputación Provincial de Lugo excluye de este trámite las iniciativas para la aprobación de ordenanzas y reglamentos provinciales de carácter presupuestario u organizativo (*vid.* el apartado 2.2 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos provinciales de la Diputación de Lugo»).

con carácter anual, son objeto de aprobación o modificación en la práctica totalidad de los municipios. Ciertamente, la introducción en el procedimiento de elaboración de estas ordenanzas del trámite previo de consulta pública conllevaría una extraordinaria complejidad y dilación en el tiempo (76). Sin embargo, su aplicación reforzaría la participación ciudadana, máxime si tenemos en cuenta que la LPACAP, cuando contempla los supuestos en que puede prescindirse de este trámite no incluye ninguna referencia expresa respecto a las normas fiscales. Al no existir un pronunciamiento expreso de la Ley sobre esta cuestión, resulta necesario determinar si la consulta pública previa resulta o no aplicable a las ordenanzas fiscales.

Al respecto, hemos podido constatar que algunos Ayuntamientos están entendiendo en las Directrices que están aprobando sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas que este trámite se excluye para la aprobación de las ordenanzas fiscales (77). En cambio, también hemos comprobado que otros, en la práctica, están exigiendo su realización (78). Igualmente, en la doctrina, algunos autores han defendido su exigibilidad para las ordenanzas fiscales. En este sentido, se han pronunciado, por ejemplo, DEL AMO GALÁN (79) y MENÉNDEZ ALONSO (80), aunque este último

(76) Vid. M^o C. CAMPOS ACUÑA (2017).

(77) Por ejemplo, excluyen las ordenanzas fiscales del trámite de consulta pública previa las «Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales» del Ayuntamiento de Madrid, aprobadas el 20 de octubre de 2016 (apartado 2.2, que excluye de este trámite «las iniciativas para la aprobación de normas presupuestarias, organizativas, ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico», si bien permite que, en estos supuestos, «la Junta de Gobierno podrá acordar de forma singular la realización del trámite cuando existan razones que así lo justifiquen»); las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos» del Ayuntamiento de Puente Genil [apartado 2.2.d), que excluye de este trámite los procedimientos de aprobación de ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico]; y las «Directrices sobre consulta pública previa, y audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración y modificación de las normas y disposiciones reglamentarias municipales» del Ayuntamiento de Alcudia (apartado 6, con arreglo al cual se excluyen de este trámite los procesos de elaboración y modificación de ordenanzas fiscales y de normas urbanísticas).

(78) Sirvan, a título de ejemplo, el Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda, que ha realizado el trámite de consulta pública previa para la revisión de las ordenanzas fiscales reguladoras de impuestos y tasas para el ejercicio 2018; y el Ayuntamiento de Larrabetzu, que ha sometido a consulta pública previa la elaboración del proyecto de modificación-actualización de las ordenanzas fiscales y la ordenanza de los precios públicos para el año 2018.

(79) Ó. DEL AMO GALÁN (2018: 4-5).

(80) J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 9). De todas formas, advierte que «Dado que en materia fiscal suelen ser muy habituales las modificaciones de las ordenanzas ya existentes —revisando tipos impositivos o introduciendo exenciones o bonificaciones—, debe tenerse presente que el art. 133.4 *in fine* de la LPACAP establece que podrá prescindirse de la consulta

advierte de algunas de las dificultades que pueden plantearse. En su opinión, «va a darse la paradoja de que, en la tramitación de una ordenanza de carácter fiscal, podrán intervenir en la fase de consulta previa, a través de la página web de la Administración Local, cualesquiera ciudadanos, mientras que en el trámite de información pública subsiguiente a la aprobación provisional, únicamente estarán legitimados quienes tuvieren un interés directo o resultaren afectados por el acuerdo, junto a los colegios y cámaras oficiales, y las asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos y vecinales, cuando actúan en defensa de los que les son propios. El desencuentro entre el trámite de opinión y el de audiencia propiamente dicho resulta evidente y en la práctica planteará problemas y contradicciones y, sobre todo, producirá un innecesario alargamiento temporal en la tramitación de las Ordenanzas» (81).

A la vista de esta dualidad de interpretaciones, cabe reflexionar sobre la aplicabilidad de la consulta pública previa a las ordenanzas fiscales, con el fin de ofrecer una respuesta clara a esta controvertida cuestión. Para ello, debemos partir, en primer lugar, del artículo 133.4 de la LPACAP, con el fin de determinar si la excepción de este trámite para las ordenanzas fiscales podría hallar encaje entre las excepciones en él previstas. Aunque este precepto no menciona de forma expresa las ordenanzas fiscales, debe plantearse si podrían hallar cobijo en alguna de las excepciones allí recogidas. Repasando las excepciones incluidas en el párrafo primero de este artículo, fácilmente puede concluirse que las ordenanzas fiscales no constituyen «normas presupuestarias» (82), por cuanto su objeto no es regular el régimen presupuestario y de previsión, control y fiscalización del gasto, sino la determinación de los recursos de las haciendas locales y, en particular, la regulación de los tributos propios locales (83),

previa, es decir la referida en el apartado 1 de ese artículo, cuando la propuesta normativa se limite a regular «aspectos parciales de una materia». No obstante, llama la atención que el legislador haya usado un concepto tan indeterminado como es el de «materia», en vez de referirse claramente a la modificación parcial de una disposición general» (p. 9).

(81) J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 9)).

(82) En opinión de O. MIR PUIGPELAT (2016: 224-225), en cuanto a las normas presupuestarias, esta excepción, por lo que respecta al trámite de información pública, «no puede alcanzar a los Entes Locales, ya que el art. 112.3 LBRL y los arts. 169 y 170 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, contemplan como un rasgo definidor del régimen local la práctica de un trámite de información pública entre la aprobación inicial y definitiva del presupuesto, y en ningún momento parece que el art. 133.4 LPAC pretenda derogarlo; a tenor de la remisión efectuada por el art. 128.1 LPAC, debe prevalecer aquí la información pública preceptiva exigida por la citada legislación de régimen local».

(83) Vid. el artículo 15.1 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. Vid., asimismo, el artículo 16 de esta misma norma, que determina el contenido de las ordenanzas fiscales.

estableciendo los criterios para efectuar las liquidaciones procedentes y otros aspectos de la gestión y recaudación (84). Tampoco son «normas organizativas», en la medida en que tampoco tienen como objeto establecer el régimen de organización y funcionamiento de los diferentes órganos de gobierno locales. De este modo, en nuestra opinión, las ordenanzas fiscales no participan de la naturaleza de normas presupuestarias ni de la de normas organizativas de las administraciones locales. Tampoco se halla, en el caso de las ordenanzas fiscales, la concurrencia de «razones graves de interés público» que justifiquen la excepción del trámite de consulta.

Pasando al análisis de las excepciones específicas recogidas en el párrafo segundo del artículo 133.4, también puede descartarse fácilmente la aplicación a las ordenanzas fiscales de las dos primeras excepciones allí incluidas (que la propuesta normativa «no tenga un impacto significativo en la actividad económica», o que «no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios»), por cuanto es evidente que las ordenanzas fiscales sí tienen un impacto significativo en la actividad económica e imponen obligaciones relevantes a sus destinatarios. En cuanto a la tercera excepción allí prevista (que la propuesta normativa «regule aspectos parciales de una materia»), lo cierto es que, en materia fiscal, resulta habitual la aprobación de ordenanzas que se limitan a introducir algunas modificaciones en las ordenanzas ya existentes, revisando tipos impositivos o eliminando o introduciendo exenciones y/o bonificaciones. En estos casos, sí que podría prescindirse de la consulta pública previa, amparándose en el paraguas cobertor de esta excepción.

En segundo lugar, una vez analizada la aplicabilidad, en el caso de las ordenanzas fiscales, de las diferentes excepciones recogidas en la LPACAP, cabe plantearse el juego, en este ámbito, de la disposición adicional primera de esta Ley. Con arreglo a su apartado primero, «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» (85). Teniendo en cuenta esta previsión, debe analizarse la aplicación

(84) Vid. el Informe (2018c) «Consulta pública para las ordenanzas fiscales», incluido en la sección «En la práctica» de la revista *Actualidad Administrativa*, 4, 1-3.

(85) El apartado 2 de esta misma disposición adicional primera de la LPACAP prevé, de forma expresa, que una serie de actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley. En particular, menciona los siguientes: las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa; las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y desempleo; las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería; y las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.

o no de la consulta pública previa a las ordenanzas fiscales, dada la regulación específica sobre las mismas contenida en el 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. En efecto, los artículos 15 a 19 de esta norma regulan diferentes aspectos relacionados con las ordenanzas fiscales. De especial interés resultan los artículos 16, que determina el contenido de las ordenanzas fiscales, y 17, que regula el proceso de elaboración y los requisitos de publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales (86). Debe remarcarse que, aunque este último prevé la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, ésta se produce a través de la exposición pública del acuerdo de aprobación provisional 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.

En la medida en que existe esta regulación específica del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales y que la disposición adicional primera de la LPACAP admite especialidades en el procedimiento, cabe preguntarse si dicha regulación especial excluye la exigencia de consulta pública para las ordenanzas fiscales. Para dar respuesta a esta cuestión, hay que tener en cuenta que en el Real Decreto Legislativo 2/2004 no se incluye ningún trámite

(86) De conformidad con el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales se inicia con el acuerdo de aprobación provisional adoptado por la corporación local, que se expone en el tablón de anuncios de la entidad y en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial, durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial. Una vez finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario. Los acuerdos definitivos, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación. Además, el Real Decreto Legislativo 2/2004 determina que las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente. En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, sino que la participación ciudadana tiene lugar una vez elaborada y aprobada provisionalmente la redacción de la ordenanza fiscal (87). Si nos atenemos a esta circunstancia, resulta que la regulación especial allí prevista entra en juego cuando ya existe un texto de la norma aprobado provisionalmente. En cambio, el trámite de consulta pública es previo a la elaboración de la norma y a la existencia de un texto normativo. Además, en principio resulta aplicable a las ordenanzas fiscales, por no concurrir la aplicabilidad de las excepciones previstas en el artículo 133.4 —con la salvedad ya señalada en relación con la excepción relativa a la regulación de «aspectos parciales de una materia»—. Por ello, podría determinarse su exigencia en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, ya que la regulación especial contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004 sólo se da cuando la ordenanza ya está elaborada y desde el acuerdo de aprobación provisional. Este criterio interpretativo es el que ha seguido la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en un Informe de 10 de enero de 2018, dando respuesta a una cuestión planteada por la Secretaría General de la Federación Española de Municipios y Provincias. En este Informe, se advierte que

«La disposición adicional primera de la Ley 39/2015 admite especialidades en el procedimiento, pero dichas especialidades deben discurrir dentro del marco del procedimiento común y para ello deben establecerse respetando las limitaciones establecidas» (88).

Partiendo de esta premisa, se afirma que

«El trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter *ex novo* del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que se realizan

(87) Como advierte O. DEL AMO GALÁN (2018: 4), «el trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter *ex novo* del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que, además, se realizan en dos momentos de tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal web de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad local y su publicación en el boletín oficial correspondiente».

(88) Vid. el apartado 2 del Informe (2018d) de la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 10 de enero.

en dos momentos del tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal web de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad Local y su publicación en el boletín oficial correspondiente» (89).

En consecuencia, con base en estos argumentos, en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debería incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la LPACAP (90). Ello contribuiría a reforzar la participación ciudadana en este ámbito. Ahora bien, la exigencia de este trámite únicamente se da en los supuestos de aprobación de nuevas ordenanzas fiscales y no en los casos de modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, en cuyo caso sí podría obviarse, por tratarse de la regulación de aspectos parciales de una materia —excepción recogida, como ya hemos mencionado, el art. 133.4 de la LPACAP— (91). Eso sí, esta excepción debería ser objeto de una interpretación restrictiva, con el fin de fomentar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de redacción de las normas. La LPACAP sólo excepciona la consulta pública para las propuestas normativas que regulen «aspectos parciales de una materia», pero no determina a qué tipo de reformas normativas no se aplicaría dicho trámite. Por ello, es imprescindible ponderar adecuadamente la entidad de la modificación de la ordenanza fiscal de que se trate para determinar si debe aplicarse o no el trámite de consulta pública (92).

(89) Vid. el apartado 2 del Informe (2018d).

(90) En este mismo sentido, *vid.* el Informe (2018c: 3). En él se considera que las ordenanzas fiscales también se han de someter al proceso de consulta pública previa al inicio de su tramitación administrativa, en los términos regulados en el artículo 133 de la LPACAP. Esta posición se fundamenta en argumentos similares a los utilizados por la Dirección General de Tributos, al entender que «la regulación especial contenida en el Texto Refundido parte de la ordenanza elaborada y desde el acuerdo de aprobación provisional, mientras que el requisito de la consulta pública es previa a la elaboración de la norma reglamentaria. Por tanto, no es que la ley especial regule trámites adicionales distintos o que no exija un trámite en el proceso de aprobación de las ordenanzas, sino que el trámite de consulta es previo al procedimiento regulado en la norma especial». En la misma línea, *vid.* también el Informe (2018b: 3), en el que se sostiene que «ni la excepción del apartado cuarto del art. 133 ni de la disposición adicional primera son aplicables al proceso de elaboración de las ordenanzas fiscales. Debiéndose someter al trámite de consulta pública del apartado primero del art. 133 sobre los aspectos mencionados en el referido apartado».

(91) En este sentido, también se pronuncia el Informe (2018d). *Vid.* su apartado 3.

(92) Al respecto, en el Informe (2018c) se señala que «No establece el legislador ningún criterio para determinar que solo sea aplicable a las aprobaciones *ex novo* de

Sin embargo, esta posición no es unánime. Una posición contraria ha sido mantenida por el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, emitido a raíz de la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de Xirivella, relativa a la aplicación de los artículos 132 y 133 de la LPACAP y de la modificación de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres, en la tramitación de ordenanzas y de reglamentos de ámbito local. 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 alguno de los 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» (93).

normas reglamentarias ni tampoco para determinar a qué tipo de reformas no se aplique, por lo que habrá que utilizar un criterio de ponderación razonada en atención al carácter sustancial o no de la reforma propuesta para aplicar o no el procedimiento regulado en el artículo 133».

(93) Vid. la consideración 5ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017. Igualmente, en este mismo apartado de este Dictamen, afirma que «En esta disposición adicional primera también tendrían cabida los instrumentos de planeamiento urbanístico sujeto a lo que disponga al efecto la legislación sectorial». Sin embargo, en la doctrina administrativista, J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 9), señala que, en la medida en que los instrumentos de planeamiento urbanístico tienen naturaleza normativa, sin perjuicio de las peculiaridades introducidas en la regulación urbanística de cada una de las Comunidades Autónomas, «puede afirmarse que las normas incluidas en los planes generales de ordenación urbana, los planes parciales y en cualesquiera otros instrumentos de ordenación urbanística, son equiparables a una ordenanza y como toda disposición de carácter general, a partir de la entrada en vigor de la LPACAP, sujetas —así parece ser, al no haberse excluido expresamente la materia urbanística—, a los trámites de la consulta previa y asimilados». Ahora bien, a pesar de mantener esta posición señala algunas incógnitas, de difícil respuesta, que, en su opinión, se plantean y que vienen a complicar la singular tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la primera se plantea al hilo de qué sentido tiene la consulta previa en un documento como el Plan General, sujeto a varios trámites de información pública; la segunda se refiere a la difícil convivencia entre la consulta previa y la iniciativa particular en materia urbanística. En general, sobre la incidencia de la LPACAP sobre el procedimiento de elaboración de instrumentos urbanísticos, vid. D. BERBEROFF AYUDA (2017: *in totum*).

A la vista de esta dualidad de interpretaciones posibles, que genera inseguridad jurídica y que puede desembocar en la impugnación de ordenanzas fiscales que no hayan seguido este trámite en su procedimiento de elaboración, habrá que esperar el pronunciamiento de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para que determinen qué interpretación siguen y clarifiquen esta cuestión. En cualquier caso, parece que una solución razonable sería entender que la consulta pública previa debe exigirse en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, excepto que se trate de la tramitación de una modificación de una ordenanza fiscal vigente (94), salvo que constituya una modificación de entidad, en cuyo caso sí debiera resultar exigible. Tiempo habrá de ver si es ésta la interpretación que ofrecerán los tribunales.

c) Las dudas suscitadas en torno a la interpretación de determinadas excepciones al trámite previo de consulta pública

La LPACAP permite prescindir de la consulta pública previa —también de la audiencia y la información pública—, además de en los supuestos de normas presupuestarias u organizativas, a los que ya nos hemos referido anteriormente (95), «cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen». Junto a estos supuestos también es posible prescindir del trámite de consulta pública —no así de los de audiencia e información pública— cuando la propuesta normativa «no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia» y cuando las normas reguladoras de la potestad normativa exceptúen este trámite cuando prevean la posibilidad de la tramitación urgente de la iniciativa en cuestión (96). Estas excepciones están plagadas de conceptos jurídicos indeterminados —«razones graves», «interés público», «impacto significativo», «obligaciones relevantes», «aspectos parciales»—, lo que dificulta su aplicación (97), por lo que resulta necesario concretar el alcance y posible aplicación de las mismas en el ámbito local. Sin duda, determinar *a priori* el contenido y alcance de estos conceptos jurídicos indeterminados constituye una

(94) En este sentido, Ó. DEL AMO GALÁN (2018: 4-5).

(95) *Vid.* el epígrafe a) de este mismo apartado.

(96) Cabe advertir el carácter facultativo de las excepciones, esto es, el carácter voluntario de la posibilidad de aplicar las excepciones. Se trata de una mera posibilidad, por lo que nada impide que, aun concurriendo estos supuestos, pueda realizarse el trámite de consulta. Así lo destacan, entre otros, J. M^o MENÉNDEZ ALONSO (2016: 7); O. MIR PUIGPELAT (2017: 224); y E. ORDUÑA PRADA (2016: 7).

(97) En este sentido, M. MORA RUIZ (2016: 544) señala que «Las dificultades mayores de la aplicación de estas previsiones derivan, sin duda, del abuso de conceptos jurídicos indeterminados que conceden un amplio margen de apreciación a la Administración en orden a suprimir estos otros canales alternativos de participación».

cuestión compleja. Así lo advierte el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, que señala que corresponderá al Área o Departamento, dentro de la correspondiente administración local, a quien competa la elaboración del borrador de la norma, «la valoración, debidamente justificada, de la concurrencia de estas circunstancias, lo que exigirá el examen de la propuesta normativa en cada caso concreto y su justificación en la memoria del análisis de impacto normativo, al ser la regla general la celebración de los procesos participativos» (98).

A pesar de la dificultad de determinar el alcance de estas excepciones en el ámbito local, intentaremos aportar un poco de luz al respecto. En primer lugar, en relación con la concurrencia de «razones graves de interés público que lo justifiquen», la indefinición del concepto jurídico utilizado puede derivar en una aplicación «generosa» de los supuestos en que puede ser utilizada, que pueden ir desde la urgencia en la aprobación de determinadas iniciativas normativas hasta apreciaciones subjetivas que extraigan de la participación normas poco cómodas (99). Se trata de la excepción de mayor alcance y la más problemática a la hora de determinar los supuestos que puede amparar (100). De ahí la necesidad de que se aplique esta excepción de forma restrictiva.

En segundo lugar, por «impacto significativo en la actividad económica», el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* considera que cabe entender «el conjunto de posibles efectos, de especial importancia, que sobre la actividad económica de los destinatarios pueda derivarse como consecuencia de la aprobación de la norma proyectada o de su modificación (horarios, establecimientos, espectáculos públicos, etc.)» (101).

En tercer lugar, dentro de las «obligaciones relevantes a los destinatarios», el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* estima que se incluye «la imposición de cargas o de deberes de especial trascendencia, con proyección, en el supuesto de deberes, de carácter especialmente económico» (102).

Por último, en cuanto a cómo debe interpretarse la excepción referida a que la propuesta normativa «regule aspectos parciales de una materia» (103),

(98) Vid. la consideración 6ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(99) Así lo advierte M^o C. CAMPOS ACUÑA (2016b: 603).

(100) M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2017: 2529).

(101) Vid. la consideración 6ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(102) Vid. la consideración 6ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(103) O. MIR PUIGPELAT (2017: 225), advierte de lo discutible de esta excepción «sobre todo cuando la regulación, pese a ser parcial, tenga impactos significativos o imponga obligaciones relevantes a los destinatarios».

este supuesto, siguiendo al *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, «debería limitarse a regulaciones puntuales o concretas de determinados aspectos de un reglamento o de una ordenanza vigentes, siempre y cuando no tenga, a su vez, un impacto significativo en la actividad económica ni implique obligaciones relevantes para los destinatarios, pues el hecho de que conlleve una regulación puntual de la normativa vigente, no excluirá el trámite de consulta previa si supone, como se ha dicho, un impacto significativo en la actividad económica o conlleva obligaciones relevantes para los destinatarios. A efectos de su justificación, no resultan admisibles las declaraciones genéricas que dispongan que la norma carece de impacto en la actividad económica o que no conlleva obligaciones relevantes» (104). De este modo, no puede servir de justificación para excluir el trámite de consulta pública alegar que se trata simplemente de la modificación de una norma ya existente, sino que debe ponderarse adecuadamente la entidad de la modificación de la ordenanza de que se trate para determinar si debe aplicarse o no.

En cualquier caso, no deberían ser objeto de consulta previa las disposiciones interpretativas y aclaratorias de las ordenanzas o reglamentos locales a que se refiere el artículo 106.2 de la LBRL (105). En los restantes supuestos, deberá analizarse si concurren las circunstancias que permiten prescindir de dicho trámite, lo que deberá quedar debidamente justificado (106).

2. La necesidad de realizar algunas concreciones del régimen jurídico de la consulta pública previa para facilitar su aplicación: ¿Quién?, ¿cuándo? y ¿cómo debe realizarse la consulta pública?

La escasa concreción de la regulación del trámite previo de consulta pública que aporta la LPACAP plantea algunas dudas a la hora de proceder a su aplicación en el ámbito local. Por ejemplo, no se detallan aspectos como el órgano competente para acordar la consulta pública, el plazo de realización, sus efectos o el modo en que debe efectuarse. De ahí que sería conveniente, para facilitar el desarrollo de este trámite, la aprobación, en el ámbito local, de instrucciones para definir su articulación (107), tal y como se ha hecho en

(104) Vid. la consideración 6ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(105) El artículo 106.2 de la LBRL, faculta a las corporaciones locales para emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus propios tributos y de las ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección.

(106) Vid. la consideración 6ª, *in fine*, del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(107) En este sentido, Mª C. CAMPOS ACUÑA (2016a: 6).

el ámbito estatal con la aprobación de la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales (108). También lo han hecho ya algunos Ayuntamientos (109) y algunas Diputaciones Provinciales (110), recogiendo algunas pautas interpretativas sobre su aplicación (111).

En cualquier caso, en la medida en que puede haber muchas administraciones locales que no hayan aprobado estas instrucciones, consideramos de interés realizar algunas consideraciones en torno a quién, cuándo y cómo debe realizarse este trámite, con el fin de facilitar su aplicación en el ámbito local.

En cuanto al órgano competente de la entidad local para acordar la apertura del trámite de consulta pública previa, ante el silencio de la LPACAP, el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* ha interpretado que, en el ámbito local, el órgano competente es el centro directivo correspondiente, esto es, el Área o Departamento a quien corresponda la elaboración del borrador de la norma: urbanismo, hacienda... De esta forma, puede realizarse mediante Propuesta del Concejal-Delegado del Área que tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, o en su defecto, por la Alcaldía (112). El *Consell* no estima exigible que sea el Pleno o la Junta de Gobierno Local —según

(108) También algunas comunidades autónomas han aprobado instrucciones de este tipo. Pueden citarse, a título de ejemplo, el Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias; y la Orden de 21 de diciembre de 2016, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias.

(109) Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado, mediante un acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, adoptado en su sesión de 20 de octubre de 2016, una serie de «Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales», con la finalidad de establecer las especialidades de su aplicación, en relación a cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos.

(110) *Vid.*, por ejemplo, las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos provinciales de la Diputación de Lugo», aprobadas por Acuerdo Plenario de la Diputación de Lugo de 29 de noviembre de 2016.

(111) Asimismo, la Federación Española de Municipios y Provincias ha elaborado una Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo común electrónico en la administración local, aprobada por la Junta de Gobierno de este organismo el 14 de diciembre de 2016, en cuyo artículo 13, bajo el título «De la innovación, apertura y participación en el ámbito reglamentario», se regula el trámite de consulta pública.

(112) *Vid.* la consideración 4ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

se trate de municipios sometidos al régimen común o de municipios de gran población— el que ordene el trámite, si bien nada obsta a que la entidad local quiera reservar dicha competencia al Pleno del Ayuntamiento o la Junta de Gobierno Local (113). Así por ejemplo, algunos ayuntamientos atribuyen esta competencia a la Junta de Gobierno Local (114). Otros, en cambio, la atribuyen a la Alcaldía —sin perjuicio de la posible delegación al concejal competente por razón de la materia que se encuentre en trámite de elaboración o modificación normativa— (115) o a las Delegaciones Municipales competentes por razón de la materia (116). Por su parte, algunas diputaciones provinciales atribuyen esta competencia al Pleno (117).

Respecto a cuándo debe realizarse la consulta pública previa, cabe destacar que debe producirse con carácter previo a la redacción del texto de la iniciativa normativa. Con ello, se pretende que haya una participación real y efectiva sobre el futuro texto, ya que éste todavía no ha sido elaborado. En todo caso, debe sustanciarse con carácter previo a los trámites de audiencia e información públicas previstos en el artículo 133.2 de la LPACAP.

En cuanto al plazo, no estando establecido en la LPACAP, podrá establecerse en cada caso. A estos efectos, puede resultar indicativo el plazo de

(113) Vid. la consideración 4ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(114) Por ejemplo, así lo hace el Ayuntamiento de Madrid. Las «Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales», aprobadas por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid en su sesión de 20 de octubre de 2016, atribuyen a la Junta de Gobierno, a propuesta de la Coordinación General de la Alcaldía, Gerencia de la Ciudad y titulares de las Áreas de Gobierno competentes por razón de la materia, acordar el sometimiento a consulta pública de las iniciativas normativas (apartado 3.1). Igualmente, el Ayuntamiento de Puente Genil atribuye a la Junta de Gobierno Local, a propuesta de la Alcaldía o titular del área de gobierno correspondiente por razón de la materia, el acuerdo de sometimiento a consulta previa de las iniciativas de reglamentos u ordenanzas (vid. el apartado 3 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos» de este Ayuntamiento).

(115) Es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Alcudia (vid. el apartado tercero de las «Directrices sobre consulta pública previa, y audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración y modificación de las normas y disposiciones reglamentarias municipales»).

(116) Así lo hace, por ejemplo, el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (apartado 3.1 de las «Directrices sobre la consulta, audiencia, e información públicas a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales»), que, en cambio, atribuye a la persona responsable de la unidad administrativa de la Delegación Municipal competente «la tramitación administrativa y electrónica del procedimiento de consulta, audiencia e información públicas» (apartado 3.2).

(117) Así sucede, por ejemplo, en el caso de la Diputación de Lugo (vid. el apartado 3.1 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos provinciales de la Diputación de Lugo»).

información pública general previsto en el artículo 83.2 de la LPACAP (118) que, en ningún caso podrá ser inferior a veinte días —debe entenderse que son días hábiles— (119), si bien, en la práctica, algunas administraciones locales están aplicando plazos inferiores (120). Sin duda, sería más garantista aplicar el plazo de veinte días previsto en el artículo 83 de la LPACAP, plazo que efectivamente aplican algunos ayuntamientos (121).

Con relación a cómo debe realizarse el trámite previo de consulta pública, recordemos que la LPACAP prevé su realización a través del portal web de la administración local competente (no la sede electrónica), 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

(118) O. MIR PUIGPELAT (2016: 226) señala que, en defecto de legislación específica de las comunidades autónomas o de los entes locales que cubra los vacíos de la LPACAP, «parece que puede acudir a la regulación del trámite de información pública contenida en el art. 83 de la propia LPAC para colmar las lagunas que se produzcan».

(119) Así lo estima el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* (vid. la consideración 4ª de su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017). Favorable a este criterio también se muestra Mª C. CAMPOS ACUÑA (2017). En el caso de la Administración General del Estado, el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé que la consulta pública «deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales».

(120) Por ejemplo, prevé un plazo de 15 días naturales el Ayuntamiento de Lezama (apartado 4.1 de las «Directrices sobre la consulta pública previa, audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos municipales»). La Diputación Provincial de Lugo prevé un plazo máximo de 15 días naturales, con la previsión de que pueda ser acordado por el Pleno un plazo superior (apartado 5.1 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos provinciales de la Diputación de Lugo»). Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid fija un plazo mínimo de 15 días naturales, pudiendo acordarse por la Junta de Gobierno un plazo superior (apartado 5.1 de las «Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales»); y, de forma similar, el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera prevé un plazo mínimo de 15 días hábiles, pudiendo acordarse por la Delegación Municipal competente un plazo superior (apartado 5.1 de las «Directrices sobre la consulta, audiencia, e información públicas a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales»).

(121) Por ejemplo, el Ayuntamiento de Puente Genil prevé un plazo mínimo de 20 días hábiles y prevé que pueda acordarse por la Junta de Gobierno Local un plazo superior, previa justificación (vid. el apartado 5.1 de las «Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos» de este Ayuntamiento). También prevé un plazo mínimo de veinte días el Ayuntamiento de Alcudia (vid. el apartado séptimo de las «Directrices sobre consulta pública previa, y audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración y modificación de las normas y disposiciones reglamentarias municipales»).

serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (122). Sin embargo, no se regula en la LPACAP el régimen de transparencia de las aportaciones (123), ni los derechos de los participantes y tampoco se determina si existe derecho a una respuesta razonada (tal y como se exige por la LPACAP en el trámite de información pública en el procedimiento administrativo común (124)). A juicio del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, sólo tendrá efectos administrativos internos, preparatorios para la redacción de los proyectos normativos y no generará la obligación de contestar a ninguna de las opiniones que se formulen por los participantes en la consulta. No obstante, este organismo ha interpretado que «deberá incorporarse al expediente el resultado de la consulta, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y un resumen de las principales opiniones manifestadas» (125). Según nuestro parecer, sí podría haberse exigido una respuesta razonada de la administración para quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite, o, por lo menos, haberse impuesto a la administración la obligación de recoger los resultados de la consulta y de realizar un resumen y una valoración general de las contribuciones, que deberían hacerse públicos e incorporarse al expediente para que puedan ser tomadas en consideración las aportaciones realizadas (126). En definitiva, sería conveniente exigir, por lo menos, una valoración adecuada de las aportaciones que los ciudadanos

(122) Esta previsión incluida en el artículo 133.3 de la LPACAP entronca directamente, tal y como pone de manifiesto MESEGUER YEBRA (2016: 135), con lo dispuesto en el artículo 129.5 de la LPACAP, con arreglo al cual las administraciones públicas «posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno»; y con la obligación que recoge el propio artículo 7 de la Ley 19/2013, de publicar las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.

(123) Y ello a pesar de que, como pone de manifiesto O. MIR PUIGPELAT (2016: 226), éste es un aspecto importante «para identificar la procedencia de las distintas soluciones normativas y el papel que hayan podido ejercer los grupos de presión».

(124) Vid. el artículo 83.3 de la LPACAP.

(125) Vid. la consideración 4ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

(126) El artículo 69.3 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que prevé un trámite similar a la consulta pública, se sitúa en esta línea. De conformidad con este precepto, «Las personas pueden remitir sus propuestas y sugerencias con relación a las iniciativas normativas que corresponda antes del trámite de audiencia e información pública. El solo hecho de participar en una iniciativa normativa no atribuye a los ciudadanos la condición de interesados, pero la Administración debe realizar una valoración general de las contribuciones, que debe publicarse en el Portal de la Transparencia».

lleven a cabo sobre la norma que se está elaborando (127), exigiendo a las administraciones públicas que indiquen los motivos que las han llevado a incorporar algunas de ellas y a rechazar otras (128). Así lo entiende también la Federación Española de Municipios y Provincias (129). En nuestra opinión, ello es fundamental para asegurar la toma en consideración de las aportaciones realizadas en la consulta pública y garantizar la rendición de cuentas por parte de la administración pública (130).

3. Las dudas en torno a los efectos jurídicos de la omisión de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales

Con anterioridad, hemos destacado el carácter preceptivo y la amplitud con que se configura la exigencia del trámite previo de consulta pública en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales. Dada su especial relevancia y su importancia para conseguir una participación real y eficaz sobre el futuro texto normativo, cuando todas las opciones están abiertas, cabe preguntarse por las consecuencias que se derivarían de la omisión de este trámite en el procedimiento de elaboración de una norma local (salvo expresa motivación y justificación de las razones que avalan su no realización por concurrir alguna de las excepciones amparadas por la LPACAP). ¿Qué sucedería si se continúa con la tramitación del procedimiento tendente a la aprobación definitiva de la ordenanza o reglamento local sin

(127) En Estados Unidos, como pone de relieve I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 117), «esta valoración de las aportaciones recibidas en los procedimientos de *rulemaking*, denominada «*consideration*», es un elemento esencial del mismo, lo que comporta que se declare la nulidad de la norma cuando la agencia no haya considerado suficientemente los comentarios; pues entonces su actuación se considera «arbitraria y caprichosa».

(128) En este sentido, I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 117-118), en cuya opinión «debería consagrarse la publicidad sobre las alegaciones recibidas en relación a cada proyecto normativo y su impacto en el texto finalmente aprobado, debiendo concretarse por parte de los poderes públicos cuáles son los motivos que han llevado a incorporar unas alegaciones y a rechazar otras». Por su parte, O. MIR PUIGPELAT (2016: 226) considera que podrían aplicarse en este punto las previsiones establecidas para el trámite de información pública en el artículo 83 de la LPACAP y obligar a la administración a ofrecer una respuesta razonada a quienes presenten alegaciones u observaciones en la consulta pública previa.

(129) En el artículo 13.3 de la Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo común electrónico en la administración local, aprobada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias el 14 de diciembre de 2016, se prevé que «El documento que recoja el análisis de dicha consulta pública formará parte del expediente de elaboración del proyecto de reglamento u ordenanza y será publicado durante la tramitación del mismo. En dicho documento se motivará la aceptación o rechazo de las propuestas presentadas y se pronunciará sobre la necesidad o no de continuar con el procedimiento».

(130) Vid. C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 129).

haberse sustanciado la preceptiva consulta pública y llega a aprobarse la norma sin haberse realizado este trámite? ¿Y si se aprueba la norma habiéndose realizado la consulta pública de forma inadecuada? Como advierten CIERCO SEIRA y ROPERO VILARÓ, «El grado de tensión que se aplique al reglamento aprobado sin consulta o con una consulta sustancialmente inadecuada determinará la agudeza del nuevo trámite» (131). De ahí la relevancia de la cuestión que se aborda en este apartado y la necesidad de dar respuesta a los interrogantes planteados.

La LPACAP omite toda referencia a esta cuestión, a pesar de tratarse de un tema fundamental. Sin duda, la omisión de este trámite debe tener consecuencias jurídicas y no debe tratarse de una mera formalidad. De no ser así, se estaría privando de toda eficacia a un trámite que, como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, supone un refuerzo importante de la participación ciudadana, al permitirla en una fase temprana, cuando las posiciones todavía no están bien definidas ni las decisiones tomadas y todavía hay margen para incorporar observaciones y sugerencias.

Ante el silencio de la LPACAP, las opiniones doctrinales que han ido forjándose son variadas. Un sector de la doctrina relativiza las consecuencias jurídicas que pueden derivarse de su no realización. Así, MESEGUER YEBRA señala que aunque el legislador estatal ha obviado pronunciarse sobre el vicio que generaría en la validez de la norma su omisión, «es evidente que el medio a través del que se efectúa la consulta (portal web de la Administración competente —no se menciona «sede electrónica»—), su objetivo (recabar la «opinión» de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma) y las posibilidades de prescindir de él (mayores que para el trámite de audiencia) pueden ser factores determinantes a la hora de concluir la eventual menor entidad de su ausencia sobre la validez de la norma. Bien es cierto, sin embargo, que la categoría de la anulabilidad es desconocida cuando de disposiciones de carácter general se trata (artículo 48 de la LPAC), aunque la jurisprudencia ha venido analizando cuidadosa y detenidamente, caso por caso, las consecuencias menos graves que pueden tener algunas infracciones procedimentales ocurridas a lo largo del procedimiento de elaboración de las normas» (132). En una línea similar, PRIETO ROMERO, considera razonable «entender conforme al principio de eficacia administrativa y de economía procesal que la omisión de ese trámite no constituirá una «inobservancia trascendente», siempre y cuando quede subsanado mediante la práctica posterior del trámite de audiencia e información públicas» (133).

(131) C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 125).

(132) MESEGUER YEBRA (2016: 133).

(133) PRIETO ROMERO (2016: 360).

En cambio, otros autores, como MORA RUIZ, advierten de la relevancia de la omisión de los trámites que hacen posible la participación ciudadana, en el sentido de poder sancionarse con la nulidad de pleno derecho de la disposición (134). En esta línea, CIERCO SEIRA y ROPERO VILARÓ, partiendo de que la consulta previa es trámite esencial del *iter* reglamentario, consideran defendible «la extensión de la sanción propia de los trámites participativos clásicos —*id est*, audiencia e información pública—», por lo que sostienen que «La omisión de la consulta pública, o su práctica desviada, constituye un vicio que invalida la disposición reglamentaria y, en consecuencia, se erige en razón para justificar su expulsión del ordenamiento jurídico. El argumento *a simili* parece intachable: si la ley procedimental no distingue en el carácter preceptivo, esencial, de los trámites de consulta, audiencia e información pública del procedimiento de creación de normas reglamentarias, sus vicios deben contar con un mismo tratamiento jurídico. Cobra aquí, pues, mucha importancia no solo la significación del trámite y la cobertura que presta a una vertiente inédita del principio participativo, sino, sobre ello, la fortaleza que la ley le concede al hacer de la consulta un paso preceptivo en el itinerario. Y es que el art. 133 de la LPAC no incorpora un mandato programático que interpele sobre una anticipación temporal de la participación activa de la sociedad; lo que introduce es, sin ambages, un trámite imperativo» (135).

Por su parte, ARAGUÁS GÁLGERA considera que la omisión de la consulta pública previa cuando es preceptiva «es un defecto procedimental difícilmente subsanable *a posteriori*, a través de los trámites de audiencia o información pública; pues la nota fundamental de la consulta previa (y lo que da sentido a este cauce participativo) es, precisamente, el momento en que el mismo tiene lugar, por lo que su no realización obligaría a iniciar nuevamente el procedimiento de elaboración de la disposición general. En caso contrario, la consecuencia lógica sería la nulidad de la norma; excepto en aquellos supuestos (excepcionales) en que la Administración justifique que los objetivos

(134) En este sentido, MORA RUIZ (2016: 560-561), si bien advierte que «la jurisprudencia es oscilante, aunque puede reconocerse la consolidación de una línea en cuya virtud el trámite de audiencia o el de información pública es fundamental en la elaboración del reglamento, acarreado la mayoría de las veces la nulidad de pleno derecho. Así, los criterios pueden variar atendiendo al ámbito interno o externo de aplicación del reglamento, la Administración de que se trate o la representatividad de asociaciones y organizaciones». También ANTELO MARTÍNEZ (2016: 117-118) advierte que la inobservancia de este trámite puede invalidar la norma reglamentaria aprobada, advirtiendo que sería posible la impugnación, a través de un recurso contencioso-administrativo directo contra una ordenanza o reglamento local por omisión del procedimiento de elaboración normativa o de alguno de sus trámites esenciales, pero señalando las dificultades de plantear un recurso indirecto utilizando como fundamento las infracciones procedimentales en que se hubiera podido incurrir.

(135) C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 126-127).

de la consulta se han logrado a través de otro trámite participativo» (136). Y CAMPOS ACUÑA, en relación con el enjuiciamiento de los efectos y consecuencias que la omisión de este trámite puede tener en relación con la norma afectada, cuando fuera preceptivo, recuerda «su vinculación con un derecho reconocido constitucionalmente, y la creciente relevancia que la participación ciudadana ha adquirido en nuestro ordenamiento jurídico tras la aprobación de la normativa en materia de transparencia, tanto la ley estatal básica como las distintas regulaciones autonómicas, desarrollando ampliamente la dimensión activa de la participación ciudadana» (137).

En cuanto a la jurisprudencia, dado el escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LPACAP, todavía no existen pronunciamientos del Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas sobre esta cuestión, por lo que habrá que esperar a que se produzcan para conocer su posicionamiento.

En nuestra opinión, sería deseable que la jurisprudencia considerase la ausencia del trámite de consulta pública previa como causa de nulidad de pleno derecho de las normas locales (138) —recordemos que, para las disposiciones de carácter general, nuestro ordenamiento sólo admite el grado máximo de invalidez, la nulidad de pleno derecho, no siendo aplicable en este ámbito la anulabilidad (139)—, salvo que dicha omisión esté amparada en una de las causas de excepción previstas en la normativa y esté debidamente justificada

(136) I. ARAGUÀS GÁLICERÀ (2017: 206).

(137) CAMPOS ACUÑA (2016b: 603-604).

(138) En idéntico sentido, *vid.* el Informe (2018a: 3-5). En él se afirma que «estando en presencia de un requisito esencial y obligatorio (salvo justificación adecuada y motivada de su no aplicación al supuesto), consideramos procedente la estimación del recurso interpuesto fruto del vicio procedimental en el que *a priori* (siempre según los datos generales obtenidos), se ha podido incurrir por la Corporación»; y que «habiéndose omitido la meritada transparencia y participación ciudadana que se lograría a través del trámite general y preceptivo de consulta previa a la aprobación de una ordenanza municipal, y a tenor de los datos e información de que se dispone, se aconseja, desde nuestro punto de vista fruto del riesgo de concurrencia de una causa de invalidez en el procedimiento administrativo, que sea estimado el recurso interpuesto y, en consecuencia, se acuerde retrotraer las actuaciones administrativas a la fase del procedimiento previa a la formulación de la consulta pública, permitiendo con ello servir con objetividad los intereses generales con pleno sometimiento a la ley y al derecho».

(139) *Vid.* los artículos 47.2 y 48 de la LPACAP. Con relación a esta cuestión, es interesante el trabajo de F. LÓPEZ RAMÓN (2018: *in totum*), en el que se efectúan algunas reflexiones sobre el hecho de que el grado de invalidez de las disposiciones generales sea único y que todo vicio de un reglamento determine su nulidad de pleno derecho; se hace un repaso de las opiniones doctrinales que muestran su disconformidad o al menos su insatisfacción con esta rígida solución apuntada en relación con el alcance de la invalidez de los reglamentos; y se plantean los fundamentos (argumentos contextuales, históricos y finalistas) para defender la vuelta a la tesis gradual de los vicios de los reglamentos.

y motivada en el expediente. De no hacerlo así, este trámite, que es esencial y tiene carácter preceptivo, perdería todo su sentido y utilidad. Ciertamente, la declaración de nulidad de la norma, cuando la sentencia sea firme, producirá efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y los preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada (140), e implicará su desaparición del ordenamiento jurídico y la necesidad de iniciar nuevamente el procedimiento de elaboración de la norma, si quiere aprobarse válidamente. Sin embargo, ésta es la solución más coherente, si realmente quiere dotarse de efectividad al trámite de consulta pública previa y potenciar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas en una fase temprana. Además, no puede, en nuestra opinión, argüirse, como hacen algunos de los autores que hemos mencionado anteriormente, que la omisión de este trámite puede quedar subsanada con la práctica posterior de la audiencia y la información pública, ya que, precisamente la peculiaridad más destacable de este trámite participativo y que le da sentido frente a los otros dos mencionados es el momento temporal en que se produce, ya que tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, cuando todas las opciones están abiertas, y no inmediatamente antes de la aprobación de la norma, cuando ya se ha completado prácticamente su tramitación, como sucede con la audiencia y la información pública (141). Además, las cuestiones sobre las que versa la consulta pública previa y que constituyen su objeto (recabar la opinión de los ciudadanos, cuando todas las opciones están aún abiertas, sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa,

(140) *Vid.* el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Téngase en cuenta también lo dispuesto en el artículo 73 de esta misma Ley, con arreglo al cual «Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente».

(141) Como ponen de manifiesto C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 128), si se preconizara que la eventual ausencia de la consulta previa puede remediarse con los trámites de información pública y audiencia a los interesados, se produciría una devaluación de este trámite que pondría en jaque su virtualidad porque «en la esencia de la consulta pública no solo está la bondad de que la ciudadanía pueda opinar sobre la conveniencia de la normas y sus ejes centrales en el tratamiento de una cuestión, sino de hacerlo en un momento procedimental muy preciso: cuando todavía están abiertas las distintas opciones. La posibilidad de que el ciudadano vierta su opinión, en términos realmente eficaces, sobre la oportunidad de la futura norma solo tiene sentido antes de la elaboración escrita del articulado de la disposición reglamentaria, como hemos dicho con ocasión de la trascendencia de la ubicación liminar de la consulta pública. O la consulta pública —como mecanismo participativo de colaboración— tiene lugar en la fase preparativa de la futura norma, o pierde sensiblemente su virtualidad. Por tanto, la idea de un recambio a través de los posteriores trámites de información y audiencia no ofrece, en nuestra opinión, una solución atendible».

la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias), ya no tendría sentido plantearlas en los trámites de audiencia e información pública.

Según nuestro parecer, sólo un control riguroso por parte de los tribunales del cumplimiento de las prescripciones establecidas por la LPACAP en relación con la consulta pública garantizará un cambio efectivo hacia una nueva cultura de la calidad normativa. En caso contrario y de no anudarse consecuencias invalidantes a la omisión de la práctica de este trámite o a su realización de forma sustancialmente inadecuada, su novedosa introducción habrá quedado en simple apariencia o en una mera operación de *marketing* (142) y la participación temprana que se persigue con su incorporación en el procedimiento de elaboración de normas habrá quedado en papel mojado.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La incorporación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias locales debe valorarse de forma muy positiva, como ya hemos señalado, ya que refuerza la participación ciudadana y lo hace, además, garantizando la participación en una fase muy temprana, desde el inicio de la elaboración de la norma, cuando todavía no existe una propuesta normativa redactada y todas las opciones están aún abiertas. De esta forma, se refuerza la legitimidad democrática de la norma y se mejora la calidad de las normas. Además, se reduce la discrecionalidad de la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria y se amplían las posibilidades de control sobre la misma.

Sin embargo, a pesar de lo loable la introducción de este trámite, no pueden obviarse algunos problemas e incertidumbres a los que deben enfrentarse las administraciones públicas en su aplicación. En primer lugar, la propia inseguridad jurídica existente en la actualidad, tras la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, que, como hemos advertido, deja abierto el interrogante de si la regulación de la consulta pública previa contenida en el artículo 133 de la LPACAP, que no resulta aplicable a los reglamentos de las comunidades autónomas —con la salvedad ya señalada del inciso primero de su apartado 1 y del párrafo primero de su apartado 4—, lo es o no en el procedimiento de elaboración de normas locales. De este modo, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional ha venido a incrementar, en buena medida, las dudas que ya suscitaba la redacción de la LPACAP en cuanto a la aplicación del trámite de

(142) Vid. O. MIR PUIGPELAT (2016: 243-244). Sobre el riesgo de relativización de la eficacia invalidante de la omisión o práctica sustancialmente inadecuada de la consulta pública advierten C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 125-128).

consulta pública previa en el ámbito local. Pero es que, aunque se entienda —lo que suscita dudas importantes— que esta regulación, tras la citada sentencia, es aplicable en el ámbito local, no puede ocultarse la escasa concreción de la regulación de este trámite que realiza la LPACAP (por ejemplo, no se detallan aspectos importantes como el plazo de la consulta pública, el régimen de transparencia de las aportaciones o los derechos de los comparecientes, por citar sólo algunos de ellos). Ello hace del todo necesaria su concreción en el ámbito local, si quiere garantizarse una aplicación correcta y garantista de este trámite. Desde esta perspectiva, son importantes y resultan de gran utilidad las circulares o directrices sobre la consulta pública a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales que han ido elaborando las propias administraciones locales con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica y garantías a este trámite. Asimismo, existe la posibilidad de completar a través de ordenanzas locales las lagunas y vacíos existentes en la LPACAP. Sin embargo, la inexistencia de una regulación general más detallada de la consulta pública previa puede llevar a que las entidades locales adopten criterios diferentes en relación con determinados aspectos, suscitándose diferencias significativas en la aplicación de este trámite en las diferentes administraciones locales.

En segundo lugar, existen algunos riesgos importantes que pueden reducir la eficacia de este trámite participativo y su afianzamiento en el procedimiento de elaboración de normas (143). Entre ellos, pueden citarse la propia actitud de las administraciones públicas. Muchas de ellas permanecen ancladas todavía en modos de funcionamiento poco proclives a la transparencia y al fomento de la participación y poco acostumbradas a abrir la participación cuando todavía no existe un borrador de texto articulado de la futura norma, lo que hace necesario un profundo cambio de mentalidad y una actitud más abierta, flexible y transparente que le permita apreciar la utilidad de este trámite, o, en otros términos, un cambio de cultura política y administrativa; la realización de la consulta pública a través de cauces electrónicos, con los consiguientes problemas operativos que pueden suscitarse; las propias excepciones recogidas en la normativa que, por su amplitud e indeterminación pueden convertir en papel mojado las bondades de este trámite, a través de su elusión; y la ausencia de toda referencia a los efectos de la omisión de su realización, por

(143) A los principales riesgos a que se enfrenta la consulta pública previa se refieren C. CIERCO SEIRA y A. ROPERO VILARÓ (2017: 116-129). Concretamente, mencionan cinco riesgos: la sustanciación electrónica de la consulta pública; el desajuste en la coordinación de las distintas aperturas participativas del procedimiento de elaboración de reglamentos; el apartamiento de la consulta pública a través de las excepciones; la relativización de la eficacia invalidante de la omisión o práctica sustancialmente inadecuada de la consulta pública; y la toma en consideración real del resultado obtenido.

lo que no se sabe a ciencia cierta qué consecuencias pueden derivarse de la aprobación de una ordenanza local omitiendo este trámite. Sin duda, el éxito de este nuevo trámite participativo depende, esencialmente, de una utilización adecuada por parte de las administraciones públicas y de una jurisprudencia exigente y rigurosa a la hora de controlar su aplicación efectiva y el respeto de lo establecido en este punto en la LPACAP. De no producir consecuencias jurídicas su omisión, se vería privado de toda eficacia.

En tercer lugar, más allá de las dificultades tecnológicas que puede plantear a la propia sociedad —por la profunda brecha digital todavía existente—, la aplicación de este trámite puede suscitar muchas dificultades para los propios municipios, que, en muchos casos, disponen de un escaso dimensionamiento en cuanto a recursos personales y materiales y ello puede ocasionar dificultades en la tramitación electrónica de estos procesos participativos previos. Ello va a hacer necesario, en muchos casos, el apoyo de otras administraciones supramunicipales.

De este modo, a pesar del refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana que suponen las previsiones incorporadas en el artículo 133 de la LPACAP, y, en particular, de la introducción del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales, no pueden ocultarse los obstáculos que puede encontrar la aplicación efectiva de estos trámites participativos, especialmente la consulta previa.

Son muchos, pues, los retos y desafíos que plantea la aplicación de este trámite en el ámbito local para lograr una mayor efectividad del mismo y conseguir una participación real y efectiva en una fase previa (144), antes de que se haya elaborado ninguna propuesta normativa y cuando todas las opciones están abiertas. Las administraciones locales deben esforzarse por afrontarlos con el fin de aplicarlo de forma efectiva —sólo una utilización adecuada de este trámite puede garantizar su éxito— y los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deben garantizar una aplicación adecuada y rigurosa de la normativa vigente, anulando aquellas normas

(144) I. ARAGUÀS GALCERÀ (2016b: 110-122) se refiere a los principales retos y desafíos que plantea la participación ciudadana, tras la nueva regulación introducida por la LPACAP. En particular, menciona los siguientes: la plena incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); el establecimiento de plazos adecuados para participar en la elaboración de una norma; la incorporación de medidas que contribuyan a estimular la participación y a lograr que los comentarios realizados por los ciudadanos sean de mejor calidad y de mayor utilidad para la Administración; la valoración de manera adecuada por parte de los poderes públicos de las aportaciones que los ciudadanos lleven a cabo sobre la norma en proceso de elaboración; y la regulación de la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales, garantizando el conocimiento y el control de la actividad desarrollada por estos sujetos. Al respecto, también puede verse I. ARAGUÀS GALCERÀ (2017: 209-217).

que se aprueben con la omisión de este trámite, aun siendo exigible. En caso contrario, la novedosa introducción de la consulta pública previa habrá quedado en mera apariencia, pero no se habrá traducido en una oportunidad real para la participación y la involucración de los ciudadanos en la formación de las normas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANTELO MARTÍNEZ, Alejandro Ramón (2016): «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 6, pp. 105-121.
- ARAGUÀS GALCERÀ, Irene (2016a): *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Atelier, Barcelona.
- (2016b): «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 96, pp. 85-126.
- (2017): Capítulo IX «Nuevas tendencias de futuro en la calidad regulatoria. La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales», en Juli PONCE SOLÉ, Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, INAP, Madrid, pp. 197-217.
- BERBEROFF AYUDA, Dimitry (coord.) (2017): «Procedimiento de elaboración de instrumentos urbanísticos: la incidencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» (www.elderecho.com —última consulta, 29 de agosto de 2018—).
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2016): «Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control», en José M^a BAÑO LEÓN (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo I, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 535-569.
- (2009): *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires.
- CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción (2016a): «Sinergias administrativas al servicio de la transparencia: el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos tras la Ley 39/2015», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 20.

- (2016b): Capítulo VIII «La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria», en M^o Jesús GALLARDO CASTILLO (dir.), *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, CEMCI, Granada, pp. 565-606.
 - (2017): «Peculiaridades del PAN y de la Consulta Pública normativa en el ámbito local. (A propósito del Dictamen 752/2017 del Consell Jurídic Consultiu GVA)», entrada realizada el 4 de diciembre en su Blog «masque-yes: hablando de leyes que no hacen milagros» (www.concepcioncampos.org —última consulta, 23 de abril de 2018—).
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2016): Capítulo I, «Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones finales y adicionales)», en Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer. Las Rozas (Madrid), pp. 19-77.
- CASADO CASADO, Lucía (2017a): «La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas», *A&C Revista de Derecho Administrativo e Constitucional*, 67, pp. 41-76.
- (2017b): «La incidencia de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas sobre la potestad normativa local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-I, pp. 87-141.
- CIERCO SEIRA, César, ROPERO VILARÓ, Antonio (2017): «La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias», *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 93-129.
- DEL AMO GALÁN, Óscar (2018): «Ordenanzas fiscales y consulta pública previa», *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, 38, pp. 1-5.
- DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel (2016): «La reforma de las potestades normativas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63, pp. 70-78.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (2017): Capítulo XLIII «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos», en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, Julián VALERO TORRIJOS (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 2483-2549.
- FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel (2016): Capítulo XII «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria», en Ricardo RIVERO ORTEGA, M^o Dolores CALVO SÁNCHEZ, Marcos FERNANDO PABLO (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa, pp. 333-367.

- GARCÍA GARCÍA, M^a Jesús (2008): «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, pp. 416-460.
- GARCÍA RUBIO, Fernando (2017): «La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común», *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, 44, pp. 83-131.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional», en su Blog «La mirada institucional» (www.rafaeljimenezasensio.com —última consulta, 20 de julio de 2018—).
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): «La calificación de los vicios de los reglamentos», *Revista de Administración Pública*, 205, pp. 13-48.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2016): «X. La elaboración de los reglamentos», en Francisco LÓPEZ MENUDO (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 307-344.
- MENÉNDEZ ALONSO, José María (2016): «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 22.
- MERINO ESTRADA, Valentín (2016): «Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales», *Revista de Estudios Locales*, 191, pp. 10-21.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín (2016): Capítulo 4 «Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local», en M^a Concepción CAMPOS ACUÑA (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), pp. 125-150.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2017): «¿*Better regulation* o *marketing*? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley», en Clara Isabel VELASCO RICO (dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, pp. 209-244.
- MONTORO CHINER, M^a Jesús (2017): «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, pp. 27-57.

- MORA RUIZ, Manuela (2016): Capítulo IX «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria», en Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), pp. 513-565.
- NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, Iker (2017): «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, 109-I, pp. 389-419.
- OCDE (2014): *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. Puede consultarse su contenido en: www.oecd.org/spain/ (último acceso, 2 de mayo de 2018). También puede consultarse, en español, la traducción a cargo de Jorge Tuñón Navarro: *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*, Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE, Madrid.
- ORDUÑA PRADA, Enrique (2016): «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa*, 2.
- ORTÍ FERRER, Paula (2016): «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència», *Activitat Parlamentària*, 29, pp. 64-88.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2016): «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», en Alberto PALOMAR OLMEDA (dir.), *Practicum. Procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 475-531.
- PENSADO SEJAS, Alberto (2017): «La democratización de la iniciativa legislativa en las Entidades Locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 12.
- PONCE SOLÉ, Juli (2015): *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- (2017): «La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español», *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, 45, pp. 157-195.
- PRIETO ROMERO, Cayetano (2016): «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, 201, pp. 335-372.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (2015): «La iniciativa legislativa y la potestad para dictar Reglamentos», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 154.

- SÁNCHEZ GRAELLS, Albert (2006): «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores», en *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*, Círculo de Empresarios, Madrid, pp. 285-326.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 2, pp. 1-15.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2017): Capítulo VIII «Auge y problemas de la meta-regulación: la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en la Ley de procedimiento administrativo común», en Juli PONCE SOLÉ, Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (coords.): *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, INAP, Madrid, pp. 165-196.

Informes

- Informe (2017): «Trámites a seguir para la aprobación del reglamento orgánico municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 15.
- (2018a): «Efectos jurídicos de la omisión de la consulta pública previa a la aprobación de ordenanza Municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 1.
 - (2018b): «Régimen de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las ordenanzas fiscales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 3.
 - (2018c): «Consulta pública para las ordenanzas fiscales», incluido en la sección «En la práctica» de la revista *Actualidad Administrativa*, 4.
 - (2018d): de la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 10 de enero.