



**Trabajo de Final de Grado**

**REFLEXIONES SOBRE LA  
ELABORACIÓN DE NORMATIVA  
LOCAL: BUENA REGULACIÓN Y  
PARTICIPACIÓN PÚBLICA**

*Presentado por:*

**Andrea Climent Campos**

*Tutor/a:*

**Sara Sistero Ródenas**

**Grado en Derecho**

**Curso académico 2020/21**



# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS.....</b>	<b>V</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES-TEÓRICOS (DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES) .....</b>	<b>3</b>
1. ANCLAJE CONSTITUCIONAL: ARTÍCULO 105 CE .....	3
2. RELACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES.....	7
2.1. <i>Delimitación material de los títulos competenciales derivados del artículo 149.1.18ª. CE</i> .....	7
a) Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas .....	7
b) Procedimiento Administrativo Común.....	8
2.2. <i>Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (STC 55/2018, de 24 de mayo)</i> .....	12
a) Iniciativa y potestad reglamentaria .....	12
b) Conclusiones .....	14
3. REFORMA ADMINISTRATIVA Y PRIMERA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES EN LA LEY 39/2015 LPACAP.....	15
3.1. <i>Informe CORA y LPACAP 39/2015</i> .....	15
a) El Informe CORA como base de las reformas introducidas .....	15
b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común	16
3.2. <i>Puntualizaciones sobre el procedimiento administrativo común</i> .....	18
a) Breve crítica conceptual sobre «básico» y «común» en la LPACAP .....	18
b) Discordancia entre el título y el contenido de la ley: falta de claridad por el legislador .....	18
3.3. <i>La influencia de la Unión Europea</i> .....	19
a) La gobernanza europea y la reforma de la Unión .....	19
b) La buena regulación: Transparencia, Eficacia y Viabilidad económica ....	22
<b>III. ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES .....</b>	<b>24</b>
4. LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	24
4.1. <i>La titularidad de la potestad reglamentaria</i> .....	25
4.2. <i>Límites de la potestad reglamentaria</i> .....	26

5. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES:	
LA ELABORACIÓN DE ORDENANZAS LOCALES .....	28
5.1. <i>El procedimiento de elaboración de ordenanzas: procedimiento general previsto en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (artículo 49 LRBRL)</i> .....	28
5.2. <i>El impacto del Título VI de la LPACAP en el procedimiento de elaboración.</i> 29	
a) La participación ciudadana en el procedimiento: el trámite de consulta pública previa y el trámite de audiencia e información pública.....	30
b) Crítica: duplicidad de audiencias y reiteración innecesaria .....	32
5.3. <i>Otros problemas e incertidumbres en el ámbito local: el trámite preceptivo de consulta pública previa</i> .....	32
a) Inseguridad jurídica tras la STC 55/2018, de 24 de mayo .....	32
b) Ineficacia del trámite de consulta pública previa como método de participación: propuestas de solución a nivel nacional e internacional .....	33
c) La consulta pública previa en la elaboración de ordenanzas fiscales: supuesto problemático.....	35
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>43</b>
<b>RECURSOS ELECTRÓNICOS.....</b>	<b>46</b>
<b>JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>47</b>
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	47
TRIBUNAL SUPREMO.....	48
<b>NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS.....</b>	<b>48</b>
<b>RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH .....</b>	<b>51</b>
I. INTRODUCTION .....	51
II. CONSTITUTIONAL-THEORETICAL FOUNDATIONS (FOR THE PREPARATION OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROVISIONS .....	53
1. <i>Achorage constitutional: article 105</i> .....	53
2. <i>Distribution of competencies among the State Administration and the Autonomous Communities</i> .....	53
3. <i>Uncertainty following the Constitutional Court, number 55, of 24 May 2018</i> 55	
4. <i>Legal background</i> .....	55
4.1. European influence: Better regulation and Smart regulation .....	55
4.2. Reform of the Spanish Administration: Report CORA .....	56
4.3. Clarifications of Law 39/2015.....	56

III. PREPARATION OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROVISIONS .....	57
5. <i>The regulatory power of Local Entities: ownership and limits</i> .....	57
6. <i>The procedure of elaboration of ordinances: general procedure foreseen in the Regulatory Law of Bases of the Local Regime (article 49 LRBRL)</i> .....	58
7. <i>The impact of Title VI of the LPACAP on the preparation procedure</i> .....	58
8. <i>Problems and uncertainties of the new procedure for the elaboration of administrative provisions</i> .....	59
8.1. <i>The prior public consultation</i> .....	59
8.2. <i>Solutions to citizen participation</i> .....	59
9. <i>Tax ordinances: problems</i> .....	60



## ABREVIATURAS UTILIZADAS

art. / arts.	artículo / artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC. AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
Disp. Ad.	Disposición Adicional
EE. LL	Entidades Locales
FJ	Fundamento Jurídico
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
p. / pp.	página / páginas
RDL	Real Decreto-Ley
rec.	recurso
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLRH	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.



## I. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Final de Grado tiene como objeto un tema significativo, desde el punto de vista académico, en el Derecho Administrativo: el análisis de las principales novedades introducidas en el procedimiento de elaboración de normas locales con la nueva legislación de procedimiento administrativo. Es un tema bastante controvertido, pues, se pretende regular por parte del Estado un procedimiento administrativo común aplicable a todas las Administraciones Públicas, sin tener en cuenta muchas veces la competencia básica que tiene otorgada en la materia (en virtud del artículo 149.1.18ª. CE) y el consecuente reto que su aplicación presenta en el ámbito local.

Contextualmente, el estudio de este tema es fundamental porque tras la creciente preocupación en el ámbito internacional por la calidad normativa, España emprendió un procedimiento de reforma para cambiar el modo de actuar del Sector Público, con el objetivo de regular de forma más eficaz y eficiente siguiendo un criterio de racionalidad. Por esta razón, se aprueban normas que introducen preceptos orientados a los principios de buena regulación que, son aplicables a todas las Administraciones Públicas en el procedimiento administrativo de elaboración de normas.

Concretamente, la norma local preveía una abundante legislación, dispersa y sectorial en la materia que, como se verá en el trabajo, se ve fuertemente condicionada con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPACAP). El objetivo principal reside en abordar las principales novedades introducidas por el Título VI de la mentada norma, así como analizar los problemas e incertidumbres surgidos en el ámbito local al hilo de su implantación.

El análisis del trabajo se nutre fundamentalmente de normas estatales, teniendo en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). Sin embargo, cabe destacar el recurso a normativa europea, en esencia Directivas y Recomendaciones, y por último Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE).

En cuanto a la jurisprudencia, se exponen las sentencias del Tribunal Constitucional determinantes en la conceptualización de procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo común. Asimismo, se atenderá a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas prevista en la Constitución. Por último, y al tratarse de un tema novedoso, se ha considerado

oportuno atender a posteriores pronunciamientos aclaratorios del Alto Tribunal referidos justamente a procedimientos de elaboración de normas locales (Sentencia 55/2018, de 24 de mayo).

La estructura del trabajo se ha distribuido en dos partes en el sentido expresado a continuación.

La primera de las partes explora los fundamentos constitucionales regulados en el artículo 105 de la Constitución, en el que el derecho de audiencia constituye el principal requisito en los procedimientos de elaboración de normas administrativas. A continuación, se expondrán la distribución material de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas prevista a raíz del artículo 149.1.18ª. CE, donde se analizan las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y el «procedimiento administrativo común».

En último término, la primera parte cierra con una revisión de la reforma operada en la Administración Pública española consecuencia del Informe CORA que, entre otras cuestiones, derivaría en la aprobación de la LPACAP.

En la segunda parte, se abordan dos cuestiones relevantes relativas a la concepción de la LPACAP, que no es una ley exclusivamente dedicada al Procedimiento Administrativo Común y la diferencia entre los términos «básico» y «común», ampliamente estudiados por jurisprudencia y doctrina.

Siguiendo el hilo de esta segunda parte, se ha puesto en valor el papel de la Comisión y el Parlamento Europeo en la consecución de la buena gobernanza, proyectada hoy en preceptos de la LPACAP, como el artículo 129 LPACAP. En este sentido, el trabajo incide en la importancia de corrientes como «*Better Regulation*» y «*Smart Regulation*», promovidas por la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Finalmente, y como corolario, se concretarán las cuestiones referidas primero, a los órganos de gobierno local, que tienen atribuida la potestad reglamentaria y, segundo, los límites sustantivos y formales de dicha potestad. Seguidamente, se desarrollará el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales previsto en el artículo 49 LRBRL y las novedades incorporadas a este procedimiento tras la reforma de la LPACAP.

En este contexto resulta ineludible estudiar trámites como la consulta pública previa o el trámite de audiencia e información pública. Dichos trámites todavía no están

previstos en la legislación local, por lo que están generando situaciones complejas y fricciones entre los distintos planos legislativos.

A la postre, todo ello llevará a cuestionar estos procedimientos desde el punto de vista de la participación ciudadana, en atención al trámite de consulta pública previa. Al hilo de esto, se procederá con un ejemplo controvertido sobre la aplicación de esta institución en la elaboración de ordenanzas fiscales.

Al final del trabajo se exponen las principales conclusiones obtenidas fruto de esta investigación.

## **II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES-TEÓRICOS (DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES)**

### **1. Anclaje constitucional: artículo 105 CE**

Tal y como explica VAQUER CABALLERÍA, el procedimiento administrativo se define como: *«el cauce formal para oír a todas las competencias y los intereses afectados, para probar los hechos determinantes y para informarse de los fundamentos técnicos o jurídicos relevantes de la decisión, por lo que constituye un instrumento para asegurar la eficacia y la objetividad de la Administración y también un elemento reglado para que los jueces y tribunales controlen el ejercicio de la discrecionalidad administrativa»*<sup>1</sup>. Por otro lado, la jurisprudencia, entre otras, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, conceptualiza el procedimiento administrativo como *«la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración»*, esto es, *«la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto: iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos»* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En esta línea, se ha de diferenciar el procedimiento administrativo del denominado procedimiento administrativo común.

El procedimiento administrativo común se entiende como todo *«proceder o actuar de la Administración»* que, establece el régimen común de funcionamiento de las Administraciones Públicas para actuar dentro de la legalidad garantizando un

---

<sup>1</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales» *Lecciones de derecho administrativo*. Thomson Reuters-Civitas, 2019, pp. 1-21, en p.4.

tratamiento homogéneo para todos los ciudadanos<sup>2</sup>. Constituye una garantía jurídica sobre la actuación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, por parte la Administración Pública, sobretudo cuando se trate de un procedimiento sancionador o cuando la resolución administrativa pueda contener un gravamen o una carga. Se trata pues, de un mecanismo para garantizar la salvaguarda de los intereses y derechos legítimos de los ciudadanos y empresas contra la arbitrariedad del poder público y, además, tiene como finalidad sujetar la actuación administrativa a los principios de legalidad (artículo 9.3 CE), seguridad jurídica (artículo 103.1 CE) y control jurisdiccional pleno (artículo 106.1 CE)<sup>3</sup>.

En este sentido, habiendo concretado conceptualmente el procedimiento común, cabe matizar que en este trabajo se explicará el procedimiento de elaboración de normas administrativas, concretamente normas locales, donde la participación ciudadana del interesado en el procedimiento cobra importancia. Por esa razón, la Constitución prevé una reserva de ley material para regular el principio de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas, previsto en el artículo 105, apartado a), de la Constitución, 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»*.

Previamente, conviene formular dos aclaraciones:

En primer lugar, el artículo 105, apartado a), de la Constitución tiene eficacia normativa directa, reflejada en el texto legal cuando el precepto enuncia en el encabezamiento del artículo: *«La ley regulará»*. Esta expresión no puede ser entendida como la posposición de su vigencia hasta el momento en que el legislador estime oportuno legislar sobre la materia, sino que sus principios son de aplicación inmediata<sup>4</sup>. Además, *«no hay margen alguno de libertad para elegir entre regular o no regular el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (no hay*

---

<sup>2</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo...», cit., p.2.

<sup>3</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo...», cit., p.3

<sup>4</sup> GARCÍA TREVIJANO, E. «Sinopsis del artículo 105 CE», disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=105&tipo=2> (fecha de última consulta: 3 de mayo de 2021). En el segundo párrafo se enuncia que la remisión a la ley provocó inicialmente algunas dudas de si se tenía que desarrollar por otra ley posterior lo previsto. De este modo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 18/1981, de 8 de junio (Recurso de amparo núm.101/1980), en el FJ 5: *«...la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata»*.

*discrecionalidad del legislador, que imperativamente está obligado a establecer los trámites que deben seguirse para aprobar un reglamento)»<sup>5</sup>.*

En segundo lugar, *«de la literalidad del precepto se infiere que no estamos en rigor ante un derecho constitucional a participar en la elaboración de reglamentos, sino frente a un derecho de configuración legal, por lo que la ley regula el alcance y límites de dicha participación»<sup>6</sup>.* Se articula como derecho constitucional de configuración legal, conectado en algunos casos con algunos derechos fundamentales. Por ejemplo, en el caso de procedimientos administrativos sancionadores en los que, de forma matizada, el Tribunal Constitucional ha observado que la omisión de la audiencia preceptiva podría considerarse como un supuesto de indefensión que ostenta protección vía tutela judicial efectiva, artículo 24, apartado primero, de la Constitución<sup>7</sup>.

Por tanto, en el apartado a) del artículo 105 se establece que la ley regulará el trámite de audiencia de los ciudadanos, con la finalidad de *«recabar el caudal de información, sugerencias y opiniones que pueden formular los interesados»<sup>8</sup>.* Se traduce como una garantía formal de que las propuestas del ciudadano interesado van a ser escuchadas por el poder ejecutivo. De esta manera, la audiencia debe ser pública, *«de los ciudadanos»* y, su exigencia del trámite de audiencia es absoluta, es decir, debe sustanciarse en todo caso en los procedimientos de disposiciones administrativas<sup>9</sup>.

Se debe celebrar el trámite de audiencia, durante el proceso de elaboración de las normas, para garantizar que se adecúan a satisfacer los intereses por los que se ha regulado.

---

<sup>5</sup> BLANQUER CRIADO, D., *Manual Derecho Administrativo I: el fin, los medios y el control*, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 36-1115, en p.260.

<sup>6</sup> BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 34-1384, en p.368.

<sup>7</sup> Sobre las notificaciones administrativas fallidas en procedimiento administrativo sancionador, STC 158/2007, de 2 julio (Recurso de Amparo 6223/2004), en FJ 2 *«Este Tribunal ha reiterado que entre las garantías del art. 24 CE que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación, cuyo ejercicio presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga. A esos efectos, siendo de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales, este Tribunal ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional».*

<sup>8</sup> BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho...*, cit., p.368.

<sup>9</sup> VAQUER CABALLERÍA, M. *«El procedimiento administrativo...»*, cit., p.4

En cuanto a las disposiciones administrativas que se refiere el artículo, es una expresión que debe entenderse en el sentido de normas inferiores a la ley, emanadas por el poder ejecutivo, esto es, reglamentos y ordenanzas locales, en el caso de las Entidades Locales<sup>10</sup>. Adicionalmente, cuando el precepto se refiere a las disposiciones administrativas «*que les afecten*»<sup>11</sup>, quiere decir que se configura como un trámite preceptivo de participación ciudadana en los supuestos en los que la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas. Por ejemplo, BLANQUER CRIADO explica que en el caso los presupuestos municipales aprobados por las Administraciones Locales, tienen la condición de interesados y derecho a ser escuchados: *a) los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local (que al fin y al cabo son contribuyentes); b) los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local; c) los colegios profesionales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios* (art.170.1 TRLHL)<sup>12</sup>.

En este sentido, al ser la audiencia a los ciudadanos una garantía constitucionalmente prevista, la Administración Pública tiene la obligación de contestar motivadamente y valorar las reclamaciones interpuestas por los ciudadanos. Es necesario que se tenga en cuenta, por parte del poder público, que una norma ciertamente va a satisfacer los intereses de los ciudadanos y a resolver problemas cuando se tiene en cuenta la participación de los futuros destinatarios<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> GARCÍA TREVIJANO, E. «Sinopsis del artículo 105 CE», cit., se entiende que la norma se refiere expresamente a la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas, entendiéndose que «*no se impone, ni garantiza, ni siquiera como principio inspirador, la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con fuerza de ley*».

<sup>11</sup> GARCÍA TREVIJANO, E. «Sinopsis del artículo 105 CE», cit., en esta cuestión hay que remitirse a la normativa de cada órgano que vaya a tener potestad para regular disposiciones administrativas. Por ejemplo, el procedimiento de elaboración para la Administración del Estado se encuentra regulado en el artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno; las Comunidades Autónomas tendrán competencia para legislar las disposiciones de carácter general; y las Entidades Locales tendrán que estar a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local.

<sup>12</sup> BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho...*, cit., p.370.

<sup>13</sup> BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho...*, cit., p.372.

## **2. Relación entre la legislación básica y legislación local en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales**

### 2.1. Delimitación material de los títulos competenciales derivados del artículo 149.1.18ª. CE

Como es sabido, en la CE se incorporan preceptos de reparto de competencias. Concretamente, del análisis del artículo 149.1.18ª. CE, se dispone que el Estado es competente exclusivamente para establecer las «*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*» y el «*procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*»<sup>14</sup>. Establece las normas materiales básicas y de procedimiento, que pueden ser desarrolladas y ejecutadas por las CC. AA, si se asume en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

#### *a) Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*

Primero, el título relativo a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» permite establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, es decir, establecer unos principios o reglas básicas sobre aspectos de organización y funcionamiento con el fin de garantizar un tratamiento igualitario a todas las Administraciones Públicas en todo el territorio<sup>15</sup>.

Se constituye como un *común denominador normativo*, garantizando de este modo un régimen unitario, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma con competencia legislativa pueda regular la materia de acuerdo con sus intereses (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 3).

Esta competencia también integra los principios o el funcionamiento de la elaboración de disposiciones administrativas, con la finalidad última de mejorar la calidad técnica de las normas (STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 6), sin regular cuestiones que puedan

---

<sup>14</sup> STC 23/93, de 21 de enero, FJ 3: reserva *in toto* al Estado del «*procedimiento administrativo común*».

<sup>15</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, en el FJ 4, cita varias sentencias para conceptualizar las competencias estatales en ámbito de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, entre otras, SSTC 32/1981, de 28 de julio (RTC 1981,32) FJ 5; 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988,227) FJ 24.

desbordar el ámbito competencial de lo básico<sup>16</sup>. Para ello, se introducen límites regulatorios para el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por un lado, la competencia básica estatal no puede abarcar tanta materia que impida a las Comunidades Autónomas con competencia, legislar sobre la materia. Así como, tampoco habilita para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas en general, ni para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, tal y como explica la STC 55/2018, de 24 de mayo, en el FJ5. Por otro lado, sobre cuestiones que incidan sobre el interés general que sobrepase el interés particular de cada Comunidad Autónoma, es necesario establecer una garantía de tratamiento común sobre el territorio nacional, siéndole de aplicación los principios contenidos en diversos preceptos de la Constitución, entre otros los arts. 31.2 CE, asignación equitativa de los recursos a través del gasto público; y 128.1 CE, subordinación de toda riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, al interés general (STC 130/2013, de 4 de junio).

#### *b) Procedimiento Administrativo Común*

El Estado tiene competencia para regular normas establecidas como generales y básicas para todo procedimiento, es decir, el conjunto ordenado de trámites o actuaciones formales que deben seguir las Administraciones Públicas para que sus actuaciones sean conforme a Derecho, respetando las garantías reguladas para proteger a los particulares en el procedimiento<sup>17</sup>.

Se sostiene que, es aplicable a todas las Administraciones Públicas y también en cualquier materia (salvo las excluidas por ley) y, por esta razón se le atribuye la naturaleza de procedimiento administrativo común, con competencia exclusiva y plena del Estado para regularlo. En el mismo sentido, el TC en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32, explica que el procedimiento administrativo común, concretamente

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, según la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7C, el régimen de planificación normativa es competencia autonómica obligatoriamente, porque desborda el ámbito de lo básico y se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido, lugar de publicación del contenido normativo).

<sup>17</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, en el FJ 4 cita: STC 45/2015 (RTC 2015,45), FJ 6C. Asimismo, la STC 130/2013, de 4 de junio, en p.14, desarrolla que: «*el Estado puede regular el procedimiento administrativo común, que se extiende no sólo a la regulación de aquél, sino también a los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías de los particulares en el seno del procedimiento*».

el adjetivo «común», se refiere a que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la estructura general del *iter procedimental* que han de seguir las Administraciones Públicas y, por otro lado, sobre la forma de la elaboración del procedimiento, requisitos de validez y eficacia e incluso las garantías de los particulares en el procedimiento.

El problema surge en determinar si las Comunidades Autónomas están excluidas de legislar sobre el procedimiento administrativo, al ser el Estado el que tiene competencia exclusiva sobre el Procedimiento Administrativo Común.

En este contexto, cabe recordar que el propio artículo 149.1.18<sup>a</sup>. CE incluye como límite para la regulación estatal, la competencia que las Comunidades Autónomas asuman sobre sus especialidades de organización. De hecho, el TC ha puntualizado que la competencia sobre el procedimiento administrativo común por parte del Estado, no se refiere a regular un procedimiento rígido que impida regulación por las CC. AA. Todo lo contrario, su labor es establecer las bases que van a ser objeto de desarrollo por las CC. AA. Se refiere a la competencia para establecer el régimen de los «procedimientos administrativos especiales» no está reservada al Estado y por tal motivo, las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre la materia cuando ostenten competencia legislativa sobre la misma, siempre respetando las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias <sup>18</sup>.

Sin embargo, se debe aclarar que el Estado no vulnera las competencias estatales atribuidas en la materia cuando exige que las CC. AA ejerzan sus competencias estatutarias en materia de procedimiento administrativo mediante ley del parlamento territorial (o norma con rango de ley). De esta manera, el Estado limita la entrada del reglamento autonómico en materias como la regulación de órganos competentes, los plazos o formas de iniciación y terminación, con la finalidad de evitar variedad de regulaciones procedimentales e intentar que se regule de la forma más estable y transparente los procedimientos administrativos, todo ello al amparo del artículo 105 c), como garantía constitucional (STC 55/2018, FJ 6C)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, en el FJ 4B cita a la STC 227/1988, FJ 32.

<sup>19</sup> Además, las Comunidades Autónomas tienen reservada la regulación de «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento (STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10C), entonces, el Estado no puede interferir en la organización interna ni tampoco en regular un concreto modo de ejercer las competencias. Por ejemplo, si el Estado interviene en regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas, estaría invadiendo las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas, tal y como explica la STC 55/2018, de 24 de mayo.

En este sentido, al otorgar a las Comunidades Autónomas la competencia para poder legislar concorde a sus intereses, respetando las normas básicas interpuestas por el Estado, se desemboca a limitar también la competencia autonómica, ampliando la estatal. Es decir, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, habilita al Estado para aprobar procedimientos administrativos *comunes singulares* o *especiales* y normas comunes para procedimientos especiales *ratione materiae* de competencia autonómica, con la finalidad de armonizar la materia<sup>20</sup>.

Reconoce una «fuerza expansiva» de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común, admitiendo la constitucionalidad de la regulación estatal: a) procedimiento administrativo común singular (por ejemplo, subvenciones), que se rige por su propia normativa; b) procedimientos administrativos especiales por razón de la materia (por ejemplo, el procedimiento de elaboración de planes urbanísticos), cuyas leyes pueden incorporar trámites distintos o adicionales; c) procedimientos administrativos comunes especiales (por ejemplo, aplicación de tributos), que se rigen por su normativa específica y se aplica la LPACAP como legislación supletoria<sup>21</sup>.

En primer lugar, la competencia sobre el procedimiento administrativo común singular habilita al Estado para regular procedimientos administrativos comunes por razón de la materia, en función del tipo de actividad administrativa cuando sea necesario una regulación modulada tanto del *iter procedimental* como de otros aspectos (requisitos de validez, eficacia...) que, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común, aplicado ahora a una concreta potestad administrativa. Se trata de reglas establecidas de manera imprecisa para una potestad o actividad de la Administración concreta<sup>22</sup>.

En segundo lugar, en virtud de la competencia establecida por el artículo 149.1.18ª. CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para el

---

<sup>20</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días» *Revista de Administración Pública*, 207, 2018, pp.127-175. en p. 146, primer párrafo, se amplía la competencia estatal sobre el contenido material del procedimiento administrativo común, extendiendo competencia estatal en materias sectoriales.

<sup>21</sup> De hecho, en la propia Ley 39/2015 (en adelante, LPACAP) se regula la existencia de procedimientos especiales a los que lo dispuesto en esta Ley no se aplica o se aplica supletoriamente.

<sup>22</sup> En la misma línea, en la obra de GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva...», cit., p. 146, explica que: «se ha pronunciado la STC 55/2018, de 24 de mayo, sobre que la competencia en materia de procedimiento administrativo común habilita al Estado a regular aspectos como principios y reglas del procedimiento administrativo común singular, con un grado medido de abstracción respecto de una modalidad de actividad administrativa».

procedimiento *ratione materiae*, si impone criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de esa legislación estatal, sin desarrollar o regular trámites de gestión o normas ordinarias de tramitación <sup>23</sup>.

En este sentido, hay que partir de la premisa que el Estado, según la STC 55/2018, de 24 de mayo, tiene competencia sustantiva básica para poder intervenir en los procedimientos administrativos especiales. Por ejemplo, en materia urbanística, el Estado puede, en virtud del art. 149.1.18ª. CE, establecer normas comunes de procedimiento específicas para este tipo de procedimientos, de hecho, puede prever que se garantice, en determinados instrumentos de planeamiento, un trámite de información pública para los ciudadanos y audiencia a las Administraciones Públicas <sup>24</sup>.

Por otro lado, el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas no forma parte del procedimiento administrativo común, sino que es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7C).

En tercer lugar, se encuentran los procedimientos que, por razón de materia, se rigen por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la Ley 39/2015, previstos en la Disposición Adicional Primera LPACAP. Derivan, según GONZÁLEZ RÍOS, de la «*distribución constitucional y estatutaria de competencias*»<sup>25</sup>. A modo de ejemplo, las actuaciones en materia de Seguridad Social y Desempleo, como los procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión.

Por tanto, en línea con la doctrina del TC, podría concluirse que no se regula la competencia estatal para establecer un régimen común a todos los procedimientos, sino sólo a algunos de ellos<sup>26</sup>, y, además las Comunidades Autónomas que dispongan de competencia legislativa sobre la materia, podrán regular el concreto procedimiento administrativo aplicable, respetando las garantías básicas del Procedimiento Administrativo Común.

---

<sup>23</sup> STC 55/2018, FJ 4B; STC 54/2017, FJ 7B, refiriéndose a la legislación básica en general.

<sup>24</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 (p. 91 y ss).

<sup>25</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I., «*La vis expansiva...*», cit., p.152.

<sup>26</sup> Lo comparte el autor FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, pp. 14-49, en concreto p. 27.

## 2.2. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (STC 55/2018, de 24 de mayo)

El Gobierno de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3628/2016 frente a varios preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por invadir las competencias autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas y desbordar las competencias estatales (art. 149.1.18ª. CE). Por tanto, el objeto de controversia de la sentencia será precisar el alcance de los títulos de «procedimiento administrativo común» y «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (artículo 149.1.18ª. CE).

Sobre estas bases, aborda el Tribunal Constitucional el juicio de validez de los preceptos recurridos por el Gobierno catalán:

### a) *Iniciativa y potestad reglamentaria*

La Generalitat interpuso recurso a los preceptos incluidos en la LPACAP: artículo 129 (principios de buena regulación); artículo 130 (evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación); artículo 132 (planificación normativa); y, el artículo 133 (participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos).

De este modo, el Tribunal Constitucional recuerda que el procedimiento de iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas y la elaboración de anteproyectos de ley, quedan al margen de las competencias establecidas por el artículo 149.1.18ª. CE sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y el «procedimiento administrativo común»<sup>27</sup>. Considera que, los artículos invaden las competencias que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas sobre el procedimiento de elaboración de proyectos de ley tal declaración no conlleva la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 LPACAP, siempre que se limite su aplicación a las iniciativas legislativas del gobierno nacional.

Por otro lado, cabe resolver la controversia sobre la elaboración de normas reglamentarias. En este contexto, el Tribunal Constitucional explica que la LPACAP no regula un procedimiento acabado de elaboración de normas reglamentarias, ni

---

<sup>27</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7B.

siquiera la estructura general de un *iter procedimental*, más bien lo que hace es limitarse a recoger las directrices que deben seguir las Administraciones Públicas. Por esta razón, considera que el precepto 132 LPACAP, invade las competencias autonómicas<sup>28</sup>, al excederse al regular una normativa de procedimiento y, sobretodo, desciende a cuestiones de detalle como la periodicidad, el contenido o el lugar de la publicación del plan normativa<sup>29</sup>. Además, la competencia otorgada por el Estado, según el artículo 149.1.18ª. CE, sólo regula el procedimiento para dictar actos administrativos, no pudiendo entenderse de ninguna forma que tiene competencia para otro fin.

Seguidamente, respecto al artículo 133 LPACAP, dedicado a la participación ciudadana, el Tribunal Constitucional se pronuncia citando jurisprudencia anterior sobre la materia, la Sentencia 91/2007, de 6 de julio, FJ 6, que versa sobre el análisis de participación ciudadana en elaboración de disposiciones administrativa y fue el primer pronunciamiento sobre la participación ciudadana<sup>30</sup>.

En dicha Sentencia, se trajeron a colación algunos artículos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible<sup>31</sup>, que, de acuerdo con el FJ 6, se reputan como bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas: «se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa» (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos» (art. 5.2 de la Ley 2/2011)<sup>32</sup>.

Tras la reforma con la Ley 39/2015, el art. 133, en su apartado primero, primer inciso, y cuarto, primer párrafo<sup>33</sup>, contiene normas que pueden reputarse bases del régimen

---

<sup>28</sup> STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 6.

<sup>29</sup> ÁLVAREZ SÁNCHEZ-ESCALONILLA, A., «Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (B.O.E número 151, de 22-06-2018)». *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm.17, 2019, 180-211.

<sup>30</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7C.

<sup>31</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, Ley en la que se regulaban por primera vez, en ámbito estatal, los principios de buena regulación

<sup>32</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7C.

<sup>33</sup> Artículo 133.1, primer inciso, LPACAP: «con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública».

Artículo 133.4, primer párrafo, LPACAP: «podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración

jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª. CE) aplicables a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 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. No obstante, no se declara la nulidad *erga omnes* del precepto, sino que se limita su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado en el ejercicio de su potestad legislativa y potestad reglamentaria.

#### *b) Conclusiones*

La STC 55/2018, se pronuncia sobre si el Estado puede, a partir de la competencia para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en virtud del art. 149.1.18ª. CE, imponer reglas sobre la forma en que las Comunidades Autónomas han de elaborar sus anteproyectos legislativos (que se elaboran por sus órganos administrativos). Como se ha visto, la respuesta que se da es negativa.

Por lo demás, el análisis de la STC 55/2018 sobre el concreto contenido de los arts. 129 a 133 LPACAP, referidos a los principios de buena regulación, se declara que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 (salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del previstos en el FJ 7B y 7C de esta Sentencia, considerándose inaplicables a las CCAA pero aplicables al propio Estado.

Por tanto, la pronunciación del TC en esta sentencia no declara la nulidad de ninguno de los preceptos que integran el Título VI de la Ley y sólo se pronuncia sobre las Comunidades Autónomas, creando inseguridad jurídica al no pronunciarse sobre cómo le afectaría la resolución a la potestad reglamentaria de las Entidades Locales.

---

*autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen».*

### **3. Reforma administrativa y primera regulación del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas generales en la Ley 39/2015 LPACAP**

#### 3.1. Informe CORA y LPACAP 39/2015

##### *a) El Informe CORA como base de las reformas introducidas*

En ocasiones, el marco jurídico en el que se han desarrollado las Administraciones Públicas ha producido situaciones de inseguridad jurídica para los administrados. Habitualmente, se trataba de procesos administrativos largos, poco eficientes y con mucha carga burocrática que, propiciaban duplicidades de procedimientos, redundancias competenciales y dejaban la esfera jurídica de los ciudadanos desprotegida frente a la actuación de la Administración Pública.

En este contexto, se hizo necesario plantear una reforma integral del modelo de Administración Pública, teniendo como objetivo unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles con la finalidad de lograr una economía competitiva, volcado al servicio de ciudadanos y empresas, y equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno <sup>34</sup>.

Como es sabido, en octubre de 2012 se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con el objeto principal de incluir propuestas de reforma dirigidas a lograr una Administración más eficaz y eficiente, eliminar duplicidades, minorar sus costes sin disminuir la calidad de los servicios y, además, cambiar la cultura administrativa por una cultura enfocada al ciudadano.

Se constituyó un Consejo Asesor con la finalidad de elaborar numerosas propuestas y sugerencias de cambio, en el que estuvieron representados el Defensor del Pueblo, organizaciones empresariales y representativas de trabajadores y de empleados públicos, la Asociación de Trabajadores Autónomos, entre otros. Además, contó con un buzón de aportaciones ciudadanas <sup>35</sup>, participación de organizaciones

---

<sup>34</sup> Tal y como explica la Exposición de Motivos, segundo párrafo, LPACAP.

<sup>35</sup> Se recibieron 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa, tal y como explica el propio informe CORA.

empresariales, sindicales, universidades y otros agentes, que presentaron también sugerencias en materias de duplicidades y simplificación administrativa <sup>36</sup>.

El resultado desembocó en un estudio sobre la «Reforma de las Administraciones Públicas», presentado como Informe (conocido como «Informe CORA») al Consejo de Ministros de junio de 2013. Además, en el mismo Consejo de Ministros de 21/6/2013, se aprobó la creación, mediante Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) con el objetivo de velar por el cumplimiento de las medidas incluidas en el Informe, asumir su seguimiento, impulso y coordinación y, en tal caso, sugerir nuevas medidas y aportar consejos al Gobierno.

Tras la información recogida, se planteó en el Informe CORA un total de 217 propuestas de medidas de carácter horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública, constituyéndose como una reforma ambiciosa con diversos ámbitos de actuación. Estas propuestas se elaboraron en un contexto que estaba macado por la necesidad de crecimiento económico, puesto que, a raíz de la crisis del año 2008, las Administraciones Públicas debían aprender a gastar mejor y ser más eficientes, asegurando de que cada céntimo iba a ser invertido en la mejor opción para progresar. De este modo, el Informe CORA busca soluciones para no concebir la reforma administrativa como un ejercicio aislado, sino como una nueva forma de actuar el Sector Público. Los propulsores de la Reforma planteaban soluciones y mejoras a largo plazo, incentivando una mejora continua de la gestión pública que conllevaría a una mejora de resultados sociales <sup>37</sup>.

#### *b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común*

El Programa Nacional de Reformas de España para 2014, recogía expresamente la necesidad de actualización del Sector Público mediante la aprobación de nuevas leyes administrativas «*como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de*

---

<sup>36</sup> Resumen Ejecutivo del Informe de Reforma de las Administraciones Públicas «Informe Cora» disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (fecha de última consulta: 5 de mayo de 2021).

<sup>37</sup> OCDE, «Estudio de Gobernanza Pública de España: De la Reforma Administrativa a la Mejora Continua», disponible en: [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_101/pdfs/57.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/57.pdf), (fecha de la última consulta: 5 de mayo de 2021), cabe aclarar que la reforma de la Administración es un medio para lograr resultados de mejora en las políticas públicas eficientes y eficaces para los ciudadanos y las empresas.

*las instituciones del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar la productividad»<sup>38</sup>.*

En coherencia con este contexto, las innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común se dan junto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRSP). Se separó en dos ejes principales y sendos textos legales: por una parte, la regulación de las relaciones *ad extra* (Administración Pública y ciudadanos), por la Ley 39/2015; por otra parte, la regulación de las relaciones *ad intra* (organización administrativa y relaciones entre instancias públicas), por la Ley 40/2015. Siendo, la separación sistemática en dos leyes diferentes uno de los aspectos más controvertidos<sup>39</sup>.

En la Exposición de motivos de la LPACAP, se atiende al elemento formal del procedimiento, es decir, ser el cauce de actuación de la Administración y al elemento competencial para explicar lo que es el procedimiento administrativo común y qué materias lo comprenden. En este sentido, es el Estado el que goza del título competencial para determinar el conjunto de trámites o reglas que conforman el procedimiento administrativo común, sin perjuicio, como se ha visto, de las especialidades por razón de materia que puedan regular las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe interpretarse la competencia estatal como un medio cuyo fin es lograr un tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones públicas que, garantice derechos y garantías mínimas de los administrados en el procedimiento<sup>40</sup>.

Por último, el precepto número 1.1 de la LPACAP regula que la Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

---

<sup>38</sup> Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común.

<sup>39</sup> Véase la crítica del Consejo de Estado, en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, relativo a la separación en dos de las Leyes mencionadas del derecho administrativo positivo español: *«insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos»*.

<sup>40</sup> Además de la garantía constitucional garantizada en el artículo 105 CE, la LPACAP regula en su Título II “De la actividad de las Administraciones Públicas”, Capítulo I: Normas generales de actuación, los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Con todo, corresponde examinar en el presente trabajo la aplicación del Título VI de la LPACAP, referido a los aspectos relacionados con el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales por la Administración Local.

### 3.2. Puntualizaciones sobre el procedimiento administrativo común

#### a) Breve crítica conceptual sobre «básico» y «común» en la LPACAP

La interpretación de ambos términos en principio puede resultar la misma. Aún así, es necesaria cierta precisión.

Entendemos el término «común», como la competencia estatal garantizada en virtud del artículo 149.1.18ª. CE que, regula el tratamiento unitario aplicable a todas las administraciones públicas, que se debe respetar por todas ellas. Por otro lado, el término «básico» se interpreta como la competencia estatal para establecer las normas sustantivas básicas procedimentales, en las que se busca reforzar la garantía de un tratamiento común a los ciudadanos ante las administraciones públicas <sup>41</sup>.

#### b) Discordancia entre el título y el contenido de la ley: falta de claridad por el legislador

El título de la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, ha sido bastante criticado. En este sentido, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ explica la incoherencia que hay entre el contenido y el título de la ley, puesto que el procedimiento administrativo no es la única materia regulada por la LPACAP no se entiende por qué el legislador ha querido dotar de esa simplificación en el título porque, a modo de ejemplo, la legislación de otros procedimientos como el de responsabilidad patrimonial o procedimiento sancionador también se regulan en la misma ley <sup>42</sup>.

Es necesario incorporar claridad, siguiendo las notas jurisprudenciales del TC, sobre los artículos que componen el procedimiento. En este sentido, los preceptos más claros serían los regulados en el Título I (arts. 3-8 LPACAP) referidos al concepto de interesado y su representación en el procedimiento. Sin embargo, el Título VI deja

---

<sup>41</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva...», cit., p.171

<sup>42</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., «El contexto y los principios inspiradores de las leyes 39 y 40/2015», en Clara I. 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, 2017, pp. 7-370, en pp. 9-29.

algunas incongruencias en cuanto a la relación, reflejada en la norma, de la iniciativa legislativa y potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 127-133 LPACAP) con el procedimiento administrativo común; o el Título II, que explica las normas generales y de actuación de las Administraciones Públicas y los términos y plazos que tienen para actuar, tampoco refleja de una manera clara si todo su contenido se refiere al procedimiento administrativo; o la inclusión en el Título IV, de las disposiciones del procedimiento administrativo común, de reglas de procedimientos específicos como el sancionador o el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas <sup>43</sup>.

Esta discordancia es necesario aclararla por razones de seguridad jurídica, para que los administrados conozcan el *iter procedimental* del procedimiento administrativo común, así como explicar las razones que han llevado al legislador a la inclusión de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa dentro del procedimiento administrativo común.

### 3.3. La influencia de la Unión Europea

#### a) La gobernanza europea y la reforma de la Unión

Dada la creciente desconfianza de los ciudadanos europeos en las Instituciones de la UE, es necesario realizar una reforma de la gobernanza europea para fortalecer la democracia a nivel comunitario y aproximar a los ciudadanos a las Instituciones.

Para la Comisión, el papel de la gobernanza europea es: *«designar las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo»*, puesto que, *«un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una*

---

<sup>43</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., «El contexto y los principios inspiradores de las leyes 39...», cit., p. 11-12, se explica que *«En todo caso, como puede apreciarse, no es la nueva Ley 39/2015 solamente una ley sobre el procedimiento administrativo común, se mire como se mire. Es la misma Ley la que lo reconoce paladinamente en las primeras líneas de su primer artículo cuando, declarando precisamente cuál sea su objeto, incluye no solo —en segundo lugar, además— el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, en el que mete expresamente por añadidura —dando ya idea del confuso concepto que tiene de lo que este sea— el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria»*.

*conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas»*

44 .

Adicionalmente, la Comisión explica los principios básicos que constituyen el fundamento de buena gobernanza: a) principio de apertura, se entiende que las Instituciones Europeas deben abogar por mayor transparencia a la hora de operar, utilizando un lenguaje comprensible por los ciudadanos; b) principio de participación, se entiende que los ciudadanos tienen que participar en todas las fases del proceso; c) principio de responsabilidad, se entiende que debe estar clara la figura del agente que participa en las políticas de desarrollo para así asumir la responsabilidad de acuerdo con su papel; d) principio de eficacia, se entiende que se elaboren políticas y normativa de acuerdo a los objetivos e intereses buscados, realizando una evaluación de futuro impacto normativo de las normas con la finalidad de producir los resultados buscados; e) el principio de coherencia, busca una mayor coherencia en las políticas y actuaciones de la UE. Además, tales principios se relacionan con el Principio de Transparencia y con el Principio de Proporcionalidad y Subsidiariedad.

En el ámbito interno, la LPACAP recoge en el Título VI, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, de acuerdo con los principios de buena regulación, que «son más bien para la buena regulación» y de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas. Los Principios son los siguientes: a) necesidad; b) eficacia; c) proporcionalidad; d) seguridad jurídica; e) transparencia; y, f) eficiencia. Estos mismos quedarán justificados en la Exposición de Motivos o en el Preámbulo de la normativa que se vaya a elaborar, asegurando así, su cumplimiento <sup>45</sup>. Por esta razón, la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa de las Administraciones Públicas se ha visto influenciada por las soluciones interpuestas a nivel comunitario.

Además de incidir en el ámbito nacional sobre la práctica de la buena gobernanza y sus principios, la Comisión elabora el conocido Libro Blanco de la Comisión «*La Gobernanza Europea*» <sup>46</sup>, (en adelante, Libro Blanco), que es un documento institucional, con recomendaciones para los Estados miembros, que tiene la finalidad

---

<sup>44</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «*La gobernanza europea: Un libro blanco*», p.8, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109> (fecha de la última consulta: 8 de abril de 2021)

<sup>45</sup> Artículo 129, apartado número 1, LPACAP.

<sup>46</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «*La gobernanza europea: Un libro blanco*», cit.

de mejorar la eficacia de las decisiones comunitarias para obtener el respaldo y el apoyo de los ciudadanos europeos. Concretamente, «se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse»<sup>47</sup>.

La Comisión propone cuatro grandes cambios: en primer lugar, se quiere implicar más a los ciudadanos. Se busca una mayor participación de todos los actores sociales, implicándolos en la elaboración de las políticas, fomentando un sistema transparente de funcionamiento de la UE; en segundo lugar, se propone definir políticas y legislaciones más eficaces; en tercer lugar, se compromete con el debate sobre la gobernanza mundial, finalmente, se plantea centrar las políticas y las instituciones conforme a objetivos claros<sup>48</sup>.

Aún así, el Libro Blanco deja algunas incertidumbres en su práctica. Tal y como BAR CENDÓN, explica: «lo más característico de todo ello es que el Libro Blanco (...), no es, en términos generales, muy preciso en sus propuestas, las cuales, en buena parte de los casos, carecen además de una concreción temporal, del establecimiento preciso de una agenda con plazos específicos de realización»<sup>49</sup>. En consecuencia, al ser una cuestión de mucha complejidad, «la Comisión sólo establece recomendaciones, no obligaciones específicas de actuación y plazos concretos para las mismas»<sup>50</sup>, además, «la Comisión no puede sino ejercer su derecho de iniciativa y realizar propuestas, en la esperanza de que las demás instituciones sigan fielmente sus recomendaciones»<sup>51</sup>.

Por otra parte, BAR CENDÓN, argumenta que el Libro Blanco, a pesar de lo explicado en las anteriores líneas, se trata de un documento que intenta buscar soluciones a los problemas de la Unión respetando en todo caso los límites interpuestos por los Tratados. Además, «frente al distanciamiento de los ciudadanos y la falta de apertura de las Instituciones, propone medidas concretas para asegurar una mayor participación de todos los actores sociales y las autoridades regionales y municipales.

---

<sup>47</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «La gobernanza europea: Un libro blanco», cit., p.8.

<sup>48</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «La gobernanza europea: Un libro blanco», cit., Sec. 3.1: «Una mayor participación de todos los actores sociales»; Libro Blanco, Sec. 3.2: «Mejores Políticas, mejores normativas, mejores resultados»; Libro Blanco, Sec. 3.3.: «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial»; Libro Blanco, Sec. 3.4.: «Centrar las políticas y las Instituciones».

<sup>49</sup> BAR CENDÓN, A., «La gobernanza europea. Un libro blanco, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas», 2002, pp. 3-18.

<sup>50</sup> BAR CENDÓN, A., «La gobernanza europea...», cit., p.9.

<sup>51</sup> BAR CENDÓN, A «La gobernanza europea...», cit., p.9.

*Frente la opacidad e ineficiencia, propone medidas para mejorar la formulación, el contenido y la aplicación del Derecho Comunitario, así como para definir mejor el papel y responsabilidad de las Instituciones»<sup>52</sup>.*

*b) La buena regulación: Transparencia, Eficacia y Viabilidad económica*

Las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente, ha despertado el interés para los operadores jurídicos de regular normas de mejor calidad normativa en el seno de la Administración Pública<sup>53</sup>.

Los antecedentes de la búsqueda de mejora regulatoria se encuentran en la Institución de la Unión Europea. Reguló la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). En ella se recogen por primera vez una serie de obligaciones vinculadas con los principios de la mejora regulatoria, en relación con la transparencia, la simplificación de procedimientos, la aplicación del principio de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, etc.

Años después, se reguló la *Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, que supuso la sistematización de los principios e instrumentos de mejora de la regulación; la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno*, incorporó buenas técnicas de gobierno puesto que por medio de permitir «una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico»<sup>54</sup>; y la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado*, puso a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas<sup>55</sup>.

Por esta razón de dispersión legislativa, explica la Exposición de motivos de la LPACAP, se hizo necesario regular una nueva Ley que clarificara e integrara el

---

<sup>52</sup> BAR CENDÓN, A «*La gobernanza europea...*», cit., p.12.

<sup>53</sup> NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, I., «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, 109-I, 2017, pp. 389-419, en p. 396.

<sup>54</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, preámbulo, párrafo segundo.

<sup>55</sup> Exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, punto IV.

contenido de dichas leyes, con la finalidad de un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

En este contexto, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en las estrategias de mejora del entorno normativo, identificadas como «*Better regulation*» y «*Smart regulation*».

Para la Unión Europea, legislar mejor significa pretender mejorar la calidad normativa y técnica legislativa de las normas jurídicas, atendiendo a los principios de eficiencia y eficacia de las normas. Legislar mejor para tener mejores beneficios. Es decir, en base a estos principios, la regulación sólo debería utilizarse cuando fuera necesaria y siempre de forma proporcionada según su objetivo, además, debería ser una legislación transparente y accesible para la ciudadanía porque, sino es difícil que la ciudadanía sea capaz de conocer el sentido o finalidad de la norma. De esta manera, las Instituciones Europeas se han preocupado por elaborar instrumentos de análisis de impacto normativo, con carácter previo a la elaboración de la norma jurídica, que permitan a los Estados valorar las opciones que tienen y elegir la opción más eficiente buscando el coste-beneficio y los posteriores efectos de dicha decisión <sup>56</sup>.

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el concepto de *Better regulation* se liga al de *Regulatory reform*, cuyo objetivo es asegurar que las estructuras y procedimientos para elaborar normas jurídicas gubernamentales tienen una visión de mejora legislativa y adaptación al cambio a largo plazo. Este marco jurídico de regulación se incorpora en la Ley 39/2015. Según el preámbulo de la Ley 39/2015, pretende avanzar en la dirección de las llamadas *Better Regulation* y *Smart Regulation*, hacia una regulación inteligente y un marco jurídico de calidad, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>57</sup>.

En este sentido, la LPACAP explica que «*resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la*

---

<sup>56</sup> NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, I., «Panorama actual de la calidad normativa...», cit., en p.397

<sup>57</sup> Con esta regulación se siguen las recomendaciones que ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014, ver nota de pie núm.37 de este trabajo.

*participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes».* Es necesario para asegurar que las normas son eficaces y eficientes y evaluar hasta qué punto la normativa consigue los objetivos para la que fue designada <sup>58</sup>, puede ser además un punto inicial para entender los impactos, problemas y ventajas de la regulación existente, ofreciendo un *feedback* para el diseño de mejores normas <sup>59</sup>.

Como resultado, se regula con el objetivo de *«legislar mejor, de regular mejor, a fin de evitar malas prácticas en la producción normativa y, en particular, en la aplicación del procedimiento de elaboración normativa»* <sup>60</sup>.

### **III. ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES**

#### **4. La potestad normativa de las Entidades Locales**

Visto lo anterior, se desprende que el Título VI de la LPACAP (arts. 128 a 133) <sup>61</sup>, es utilizado por la Ley para regular y establecer con carácter básico previsiones para todas las Administraciones Públicas, incluidas las Administraciones Locales. Significa que, se añade una regulación de mínimos sobre la producción normativa de las Entidades Locales, esto es, sobre la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria local <sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> CASADO CASADO, L., «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 107, 2017, p. 87-141, en p.108. Según la opinión de la autora, es muy importante justificar en el preámbulo de los proyectos de reglamentos que vayan a aprobarse que la norma se adecúa a los principios de buena regulación (art. 129.1 LPACAP). De hecho, su inobservancia puede desembocar en una nulidad de pleno derecho de la norma local.

<sup>59</sup> Por ejemplo, el Comité de Política Regulatoria de la OCDE en la «Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria», disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es#page1), (fecha de última consulta: 20 de abril de 2021), sugiere a los países que establezcan mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y los objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.

<sup>60</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista Digital Cemci*, núm. 43, 2019, pp. 1-39, en p.5.

<sup>61</sup> El artículo 127 LPACAP, que regula la Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley, pertenece también al Título VI. No obstante, no es aplicable a las Entidades Locales porque no pueden aprobar normas con rango de ley, sólo normas de rango reglamentario, esto es, reglamentos y ordenanzas.

<sup>62</sup> CASADO CASADO, L., «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo...», cit., en p. 92 y p.96.

Además, el procedimiento es el requisito formal, tal y como el Tribunal Supremo, cita la reiterada jurisprudencia, en STS de 1 de octubre de 2009 (Sala Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), concretamente en la página 5, explica que *«la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte»*. Se entiende por tanto que el procedimiento de elaboración de normas es un límite formal al poder reglamentario y que su observancia tiene carácter *«ad solemnitatem»*, en otras palabras, la existencia del procedimiento es esencial para la validez del acto o resolución <sup>63</sup>.

Por otro lado, el Procedimiento Administrativo además de ser aplicable a todas las Administraciones Públicas, en el ámbito local tiene gran impacto en el procedimiento normativo porque es atribuible: *«a cualquier tipo de disposición reglamentaria local: reglamentos orgánicos, reglamentos de servicios, de personal, ordenanzas de convivencia ciudadana, ordenanzas fiscales, planes urbanísticos, etc.»* <sup>64</sup>.

#### 4.1. La titularidad de la potestad reglamentaria

El artículo 128.1 LPACAP, atribuye la potestad reglamentaria local a *«los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en [...] la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local»*.

Como se observa de la lectura del precepto, se trata de una manifestación del principio de autonomía local al remitir la LPACAP a la Ley básica local. Dicho principio de autonomía local se regula en la Constitución (arts. 137 y 140) y en la Carta Europea de la Autonomía Local <sup>65</sup> y, se entiende como *«la capacidad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio en relación con aquellos ámbitos que conforman la esfera*

---

<sup>63</sup> PRIETO ROMERO, C., «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 201, Madrid, 2016, pp. 335-372.

<sup>64</sup> ORDUÑA PRADA, E., «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2016, p.1, en CASADO CASADO, L., «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo...», cit., p. 97.

<sup>65</sup> Referencia al Preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1989, que plantea que: *«la defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diversos países europeos son requisitos previos a la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y la descentralización del poder»*. Además, *«supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y que disfruten de amplia autonomía en cuanto a sus funciones y a las formas y modalidades de su ejercicio y medios necesarios para cumplir su misión»*.

de sus competencias»<sup>66</sup>. Así como, de «gestionarlos y ordenarlos, en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y beneficio de sus habitantes», esto es, respetando los límites legalmente establecidos por el principio de legalidad (art. 9.3 CE), la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente en el momento<sup>67</sup>.

A raíz de lo expuesto, el artículo 4.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), atribuye directamente la potestad reglamentaria a las Entidades Locales territoriales, concretamente a los municipios, las provincias y las islas, «cuyo procedimiento general se encuentra regulado en el artículo 49 LRBRL, sin perjuicio de las especialidades reconocidas a algunos tipos de ordenanzas que trataremos más adelante»<sup>68</sup>.

#### 4.2. Límites de la potestad reglamentaria

La potestad normativa local es el efecto directo de la autonomía local que las Administraciones Públicas tienen para poder regular, conforme a sus intereses, el contenido de la norma y gestionar su organización. Aún así, esta potestad normativa no es ilimitada, sino que debe respetar ciertos requisitos sustantivos y formales legalmente establecidos<sup>69</sup>.

Por un lado, el artículo 128.2 y 128.3 LPACAP establecen como límites sustantivos al ejercicio de la potestad reglamentaria: la cláusula general de reserva de ley, la prohibición específica de tipificar determinadas materias, sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con la ley, por último, el sometimiento al principio de jerarquía normativa<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> CASADO CASADO, L., «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo...», cit., p. 99.

<sup>67</sup> Artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

<sup>68</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p. 4.

<sup>69</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., en p. 7 explica que «la observancia del procedimiento de elaboración de ordenanzas legalmente establecido, en cuanto a requisito formal, junto con el respeto al principio de jerarquía normativa, de inderogabilidad singular de los reglamentos, de publicidad de las normas, de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.; en cuanto a requisitos sustantivos, constituyen elementos del control judicial de la potestad de ordenanza».

<sup>70</sup> ANTELO MARTÍNEZ, A.R. «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*, 2016, p. 105-121, en p.108.

En tal sentido, ANTELO MARTÍNEZ <sup>71</sup> explica la doctrina y jurisprudencia en relación con la tesis de la vinculación negativa de la norma local a la ley <sup>72</sup>. Esto es, en primer lugar, las Administraciones Públicas pueden reglamentar (en virtud del principio de autonomía local) actuaciones dentro de sus competencias, que no contradigan lo dispuesto en las leyes (principio de reserva de ley), no solamente aquello que suponga un posterior desarrollo de la ley regulada. Además, en línea con lo expuesto por ANTELO MARTÍNEZ, el hecho de que el reglamento esté sometido a la ley por el principio de jerarquía no impide que las disposiciones reglamentarias desarrollen, aclaren y regulen el contenido y procedimiento del reglamento<sup>73</sup>.

Por otro lado, se establece como límite formal al ejercicio de las potestades normativas la competencia del órgano que va a llevarlas a cabo y el procedimiento que se va a seguir. En este sentido, las Entidades Locales deben respetar la potestad normativa de los órganos de gobierno de los entes locales territoriales que, a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se diferencia entre los municipios de régimen común y los municipios de gran población <sup>74</sup>. En los municipios de gran población, la competencia para la aprobación y modificación de ordenanzas y reglamentos corresponde al Pleno de la Corporación, sin embargo, el artículo 123.3 de la LRBRL permite que tal competencia normativa pueda ser delegada en las Comisiones del Pleno, con la excepción del Reglamento Orgánico cuya aprobación es competencia indelegable del Pleno; por otro lado, en los municipios de régimen común <sup>75</sup>, la potestad normativa se atribuye Pleno con carácter indelegable, a diferencia de los municipios de gran población.

---

<sup>71</sup> ANTELO MARTÍNEZ, A.R. «Elaboración de disposiciones...», cit., p.109, cita la STS de 20 de mayo de 1992.

<sup>72</sup> Explicado también en GALÁN GALÁN, A., «La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local», *Revista CEMCI*, núm. 8, 2010, pp.1-27.

<sup>73</sup> ANTELO MARTÍNEZ, A.R., «Elaboración de disposiciones...». cit., pp.109 y 110.

<sup>74</sup> Se consideran municipios de gran población los regulados en el artículo 121 LRBRL: a) los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. c) los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

<sup>75</sup> Delimitación negativa respecto a los municipios de gran población, con lo que se consideran municipios de régimen común todos los restantes, así como a estos efectos las Diputaciones Provinciales, los Consejos Insulares de las Islas Baleares y los Cabildos Insulares Canarios no equiparados a los municipios de gran población.

En este sentido, como señala CASADO CASADO, le corresponde al Pleno, en virtud de su naturaleza de órgano democrático representativo, aprobar el procedimiento que a continuación se va a explicar <sup>76</sup>.

## **5. Procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales: la elaboración de ordenanzas locales**

Como se ha explicado, respetar el procedimiento de elaboración de normas como requisito formal constituye un límite del poder normativo local y, por tanto, una actuación conforme a la legalidad y un posterior control jurisdiccional de las actuaciones arbitrarias de la Administración.

### **5.1. El procedimiento de elaboración de ordenanzas: procedimiento general previsto en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (artículo 49 LRBRL)**

De la actual regulación del procedimiento, comprendida principalmente en el artículo 49 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)<sup>77</sup>, se desprende que en la aprobación de ordenanzas locales ha de seguirse el siguiente procedimiento: aprobación inicial por el Pleno (art. 49.a LRBRL); información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias (art. 49.b LRBRL); y aprobación definitiva por el Pleno (art. 49.c LRBRL).

Del precepto se extrae que la aprobación inicial por el Pleno, como primer trámite esencial, *«ha de interpretarse de forma sistemática con otros preceptos de la propia LRBRL, de la LPACAP y de sus disposiciones de desarrollo, de modo que dicha aprobación se producirá previa»*<sup>78</sup>. La competencia para iniciar el procedimiento y, remitir las actuaciones al Pleno, le corresponde al alcalde en el caso de los municipios de régimen común (art. 21.1 y 23.3 LRBRL), a la Junta de Gobierno en el caso de

---

<sup>76</sup> CASADO CASADO, L., «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo...», cit., en p. 99.

<sup>77</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p.23. El autor explica que la legislación del procedimiento de elaboración de normas locales, no se encuentra solamente en la ley de procedimiento general (LRBRL), sino que determinadas especialidades y trámites de algunas ordenanzas están previstos en la legislación sectorial que, *«trata de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos o fines mediante la exigencia de trámites específicos para su aprobación, por ejemplo, exigiendo un informe a un órgano especializado o la realización de un análisis de impacto determinado (para garantizar la igualdad de género, la protección de los menores, la discapacidad, etc.)»*.

<sup>78</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p.18.

municipios de gran población (art. 127.1.a LRBRL) y al presidente de la Diputación en caso de diputaciones (art. 34 en relación con el artículo 35 LRBRL) <sup>79</sup>.

Posteriormente, se publica en el boletín oficial de la provincia la aprobación provisional de la propuesta normativa (art. 70.2 LRBRL) con la finalidad de que, el segundo trámite esencial de información pública y audiencia a los ciudadanos se pueda realizar y participe el mayor número de ciudadanos. Como las normas locales infieren directamente en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se establece un plazo mínimo de 30 días para presentar las alegaciones y sugerencias que consideren para mejorar la norma y, la Administración tiene la obligación de contestarlas y dejar constancia en el acta del Pleno <sup>80</sup>.

En este sentido, se considera que la no realización de este trámite esencial puede acarrear la nulidad de pleno derecho de la norma adoptada, en virtud de la garantía constitucional de participación en el procedimiento establecida en el artículo 105 de la Constitución<sup>81</sup>.

Por último, la aprobación definitiva por el Pleno es el tercer trámite esencial que regula el artículo antes de proceder a su publicación y entrada en vigor. Se contestan y resuelven todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, teniendo en cuenta que, en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

## 5.2. El impacto del Título VI de la LPACAP en el procedimiento de elaboración

La nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incorpora preceptos que regulan trámites esenciales para mejorar la calidad normativa en el ejercicio de la potestad normativa local por los órganos de gobierno de las Entidades Locales.

El análisis del procedimiento se centrará en los municipios de régimen común, por tanto, el procedimiento normativo quedaría de la siguiente manera: en primer lugar, el

---

<sup>79</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p.19.

<sup>80</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p. 21 y ss.

<sup>81</sup> PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración...», cit., p. 23.

art.132 LPACAP establece el uso facultativo<sup>82</sup>, por parte de los Ayuntamientos, de establecer un Plan Normativo con el contenido de las iniciativas reglamentarias que vayan a aprobarse en el año que viene y posterior publicación en el portal de Transparencia del Ayuntamiento; en segundo lugar, el art. 133.1 LPACAP prevé realizar la consulta pública previa, como instrumento para recoger la opinión de los ciudadanos sobre el proyecto o anteproyecto de la norma; en tercer lugar, cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, el art. 133.2 LPACAP prevé el trámite de audiencia e información pública en el que *«se publicará el texto en el portal web del Ayuntamiento para recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades»*<sup>83</sup>; en cuarto lugar, se efectúa una memoria de análisis de impacto normativo para justificar que se ha tenido que regular porque no había otra solución no regulatoria para resolver la necesidad o el problema y, además su regulación cumple con los objetivos perseguidos y se ajusta a la mejora regulatoria de las normas al cumplir los principios de buena regulación; en quinto lugar, el proyecto de la norma y la memoria de análisis de impacto normativo se tramitarán conforme al procedimiento explicado en el artículo 49 LRBRL <sup>84</sup>.

*a) La participación ciudadana en el procedimiento: el trámite de consulta pública previa y el trámite de audiencia e información pública*

El Título VI de la LPACAP regula entre sus principales novedades el art. 133 que, se incorpora con la finalidad de incrementar la participación ciudadana en la elaboración de normas locales conociendo la opinión de los vecinos del municipio sobre la necesidad de regular las futuras normas. De esta manera, la LPACAP apostando por la mayor transparencia y la participación ciudadana, declara en la Exposición de Motivos que: *«se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar»*. No

---

<sup>82</sup> Ver apartado de este trabajo referido a la Sentencia 55/2018, en el que se explica que el artículo 132 LPACAP, no se considera por la STC 55/2018, de 24 de mayo, como legislación básica aplicable a las Entidades Locales.

<sup>83</sup> Artículo 133, apartado 2, LPACAP.

<sup>84</sup> REINOSO CARRIEDO, A. «Sinopsis del Nuevo Procedimiento para la aprobación de Ordenanzas Municipales», disponible en <https://www.administracionpublica.com/sipnosis-del-nuevo-procedimiento-para-la-aprobacion-de-ordenanzas-municipales/> (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

obstante, esta nueva normativa crea incongruencias con la regulada en el artículo 49 LRBRL.

En tal sentido, el artículo 133 LPACAP establece que las disposiciones reglamentarias, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto, deberán someterse a la opinión de los ciudadanos en tres trámites diferenciados: la consulta pública previa, el trámite de audiencia y la información pública.

De un lado, la consulta pública se introduce como trámite obligatorio previo a la redacción de la norma, esto es, incentiva la participación de los ciudadanos cuando todas las opciones están abiertas. Consiste en obtener información de los ciudadanos y empresas potencialmente afectados por la futura norma, todo ello a través del portal Web de la Administración correspondiente<sup>85</sup>. Por otro lado, el artículo 133.2 LPACAP, contempla que en caso de que la norma *afecte a derechos e intereses legítimos de las personas*, se contempla un trámite de audiencia e información pública para los ciudadanos o sujetos afectados por la norma, todo ello a través del centro directivo competente, que publicará en el portal web correspondiente.

A pesar de que la consulta pública sea un trámite preceptivo, según el artículo 133.4 de la LPACAP, párrafo segundo, podrá prescindirse de la consulta *«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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen»*. También, según el mismo artículo, *«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»*. En todo caso, las administraciones locales deberán justificar en la exposición de motivos, en el preámbulo o en el expediente, la razón por la cual la norma no ha sido sometida a este trámite<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> El artículo 133.1 LPACAP, introduce que se recabará la información acerca de: *«a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias»*.

<sup>86</sup> MENÉNDEZ ALONSO, J.M, «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwNTU7Wy1KLizPw8WyMDQzNDQ0MDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAMaimRo1AAA AWKE> (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

### *b) Crítica: duplicidad de audiencias y reiteración innecesaria*

La elaboración de normas es algo confuso en el ámbito local. Se debería haber planteado, por razones de seguridad jurídica y mejora de la calidad de las normas, que la regulación de mínimos regulada en la LRBRL se reformara junto con la legislación básica estatal prevista en la LPACAP, integrando las previsiones «*a fin de cohonestar la intervención ciudadana cuando se trata del borrador del proyecto de reglamento y no una vez que se ha aprobado inicialmente el texto normativo por el Pleno*»<sup>87</sup>.

En este sentido, de la lectura de los preceptos nos encontramos con dos trámites de audiencia a los ciudadanos, por un lado, en la fase de proyecto o anteproyecto de la norma local, se encuentran los trámites preceptivos de consulta pública y audiencia e información pública, regulados en el art. 133 de la LPACAP que, al ser legislación básica son de aplicación a las Administraciones Locales pero, éstas no están obligadas a contestar sugerencias y tampoco a publicarlo en ningún diario oficial; por otro lado, el trámite previsto en el art. 49.b) LRBRL, en la fase de aprobación inicial o provisional de la norma, en el que han de resolverse todas las alegaciones y propuestas formuladas por los interesados en un determinado plazo.

Por ese motivo, MENÉNDEZ ALONSO opina que «*este confuso proceder, además de generar una innecesaria duplicidad de audiencias, alargará de manera relevante la tramitación administrativa, y no supondrá una mejora significativa en la participación ciudadana; que, debe recordarse, ya era una realidad en el mundo local*»<sup>88</sup>.

### 5.3. Otros problemas e incertidumbres en el ámbito local: el trámite preceptivo de consulta pública previa

#### *a) Inseguridad jurídica tras la STC 55/2018, de 24 de mayo*

Tas la reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, se crea cierta situación de incertidumbre para las Administraciones locales al ser declarados algunos preceptos de la LPACAP como inconstitucionales para las CC. AA. La situación que se plantea es intentar

---

<sup>87</sup> ORDUÑA PRADA, E., «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», en *Actualidad Administrativa* núm. 2, 2016, en p. 8, se explica la necesidad de armonizar ambos preceptos porque la legislación local regula la participación ciudadana después de aprobada la norma, donde ya es difícil que se puedan realizar cambios e incorporar las opiniones de los ciudadanos

<sup>88</sup> MENENDEZ ALONSO, J.M., «La elaboración de ordenanzas...», cit.

esclarecer la práctica de estos preceptos, dado que el TC no se pronuncia sobre la aplicación íntegra o no aplicación de los artículos.

En lo relativo al artículo 133 LPACAP, se establece como legislación básica el primer inciso del artículo 133.1 LPACAP y el primer párrafo de su apartado 4, siendo ambos de aplicación a las Entidades Locales. Sin embargo, JIMÉNEZ ASENSIO opina que no queda claro si, en virtud del principio de autonomía local podría justificarse que no se aplicaran determinados preceptos a las Entidades Locales, tal y como ha sucedido con la inaplicación de determinados preceptos para las Comunidades Autónomas<sup>89</sup>.

Por ende, explica el mismo autor, JIMÉNEZ ASENSIO, que se espera un posterior pronunciamiento de la jurisprudencia pero los preceptos básicos hay que entenderlos como aplicables sin perjuicio de que quede abierto *«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»*<sup>90</sup>.

#### *b) Ineficacia del trámite de consulta pública previa como método de participación: propuestas de solución a nivel nacional e internacional*

Para las Entidades Locales, resulta obligatorio realizar este trámite previo a la redacción de un proyecto o anteproyecto de norma reglamentaria<sup>91</sup>. No obstante, la ley deja algunas cuestiones abiertas como: en primer lugar, establecer un plazo para la realización de la consulta pública previa, dado que lo único que aclara es que debe ser previo a la aprobación este procedimiento; en segundo lugar, no se entiende que el legislador no prevea ninguna opción para contestar las opiniones de los ciudadanos o al menos publicarlas, porque se da la posibilidad de que no se tengan en cuenta las

---

<sup>89</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional», disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/06/17/el-procedimiento-elaboracion-disposiciones-normativas-en-la-ley-39-2015-tras-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/> (fecha de la última consulta, 8 de abril de 2021), plantea la cuestión de que *«¿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 CC. AA? Y no es una pregunta menor»*.

<sup>90</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas...», cit.

<sup>91</sup> Salvo en los supuestos excepcionados en virtud del artículo 133.4 de la LPACAP.

opiniones recabadas de los ciudadanos ni la obligación de que sean contestadas<sup>92</sup>; en tercer lugar, no distingue entre Ayuntamientos con diferentes características<sup>93</sup>; en cuarto lugar, la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en las excepciones de aplicación del trámite<sup>94</sup>; en quinto lugar, el silencio del legislador sobre los efectos que conllevan la no realización del trámite o no realizarlo correctamente<sup>95</sup>, etc.

Todas estas cuestiones, teniendo en cuenta la poca cultura participativa de los ciudadanos<sup>96</sup>, fomentan la complicación e innecesario alargamiento de trámites administrativos que desemboca en una Administración anclada en métodos poco innovadores de fomento de participación. Por esta razón, se necesita cambiar la mentalidad de los ciudadanos y de la Administración; fomentar otros métodos para la participación o buscar otras soluciones para seguir avanzando en un futuro próximo.

En este contexto, Estados Unidos incorpora para la elaboración de reglamentos una plataforma virtual en la cual, previa a la producción de la norma, se plantea que los ciudadanos puedan interactuar con la Administración y además plantear propuestas o leer las propuestas formuladas por otros ciudadanos. Este método de incorporación de

---

<sup>92</sup> CASADO CASADO, L., «La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor», *Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 2341-2135, núm.52, Zaragoza, 2018, pp. 159-210, en p.168 critica que no se incorpora en la ley ninguna obligación de contestar las opiniones recogidas de los ciudadanos participantes y además expone que: «*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*».

<sup>93</sup> La ley no diferencia entre Ayuntamientos que abarcan poca población y entre aquéllos más grandes. Es evidente, que los más pequeños tendrán necesidades, medios materiales y recursos humanos diferentes a un Ayuntamiento más grande.

<sup>94</sup> CASADO CASADO, L., «La aplicación del trámite de consulta pública...», cit., en p.168: «*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*».

<sup>95</sup> CASADO CASADO, L., «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?». *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica*, 2020, pp. 29-48.

<sup>96</sup> ARAGUÁS GALCERÁ, I., «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*, núm. 96, 2016, pp. 85-126, en p.117, explica que muchas veces los ciudadanos no participan en trámites administrativos porque no hay transparencia en el procedimiento, son trámites opacos. Recomienda estimular el uso por parte de la Administración de Libros Blancos que aclaren adecuadamente la mejor manera de participar.

las nuevas tecnologías, llamado *eRulemaking*, ha multiplicado la participación ciudadana<sup>97</sup>. Por otro lado, en España también se empiezan a encontrar ejemplos de innovación con las nuevas tecnologías. En el Ayuntamiento de Alcobendas se está desarrollando la denominada Participación Ciudadana «2.0», soporte del Gobierno Abierto, incluyendo en la elaboración de reglamentos una tecnología, denominada *Blockchain*, para asegurar que el del ciudadano vecino tenga las mayores posibilidades de participación<sup>98</sup>.

En definitiva, a pesar de los retos de aplicar la consulta pública previa a todas las Entidades Locales<sup>99</sup>, para que sea efectiva y realmente refuerce la participación ciudadana, hay que utilizarlo de forma adecuada e intentar promover métodos innovadores que incentiven a los ciudadanos, al ser esenciales para lograr una buena norma.

*c) La consulta pública previa en la elaboración de ordenanzas fiscales:  
supuesto problemático*

En el ámbito local, uno de los temas que han despertado más interés tras la reforma de la ley de procedimiento ha sido la aplicación del trámite de consulta pública previa en las ordenanzas fiscales. Son normas de rango reglamentario que se aprueban y modifican anualmente en todos los municipios y se encargan de regular los tributos propios (hecho imponible, bonificaciones, tipos de gravamen) de su competencia. Por tanto, se dedican a regular las obligaciones fiscales entre los ciudadanos de un municipio y el Ayuntamiento para garantizar la prestación de servicios de carácter municipal.

---

<sup>97</sup> ARROYO JIMÉNEZ, L., «Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América». *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, 2017, pp. 231-258.

<sup>98</sup> GÜEMES, C.; RESINA, J.; CRUZ-RUBIO, C., «Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España». *Grupo de investigación en gobierno, administración y políticas públicas*, Madrid, 2018, pp. 147-158, en p. 150, se explica que la *Blockchain*, por su característica de inmutabilidad, funciona como una red garantista de que lo acordado democráticamente en el Pleno no pueda modificarse arbitrariamente por la Administración. Se deben de cumplir unos valores y principios como: «*accesibilidad, claridad, agilidad en la tramitación, compromiso bilateral (Administración- ciudadanos), facilitación de los mecanismos de participación necesarios para que el vecino sea escuchado y sus demandas correspondidas, etc.*».

<sup>99</sup> Evidentemente hay que tener en cuenta la brecha digital que sigue existiendo actualmente, en la que no todos los Ayuntamientos gozan de los mismos medios y recursos. Quizá debería plantearse la organización de gastos y el pedir ayuda a otras Administraciones Supramunicipales.

La LPACAP no se pronuncia expresamente en el artículo 133.4 sobre la aplicación o inaplicación de sus preceptos en la aprobación de nuevas ordenanzas locales, creando dudas al respecto. Aún así, el artículo 17 TRLRHL (RDL 2/2004) regula el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales, tampoco prevé la consulta pública previa, sino la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de 30 días. Se entiende que son dos procedimientos que se dan en dos tiempos diferentes, entonces según una primera posición interpretativa de la norma, se podría incorporar el trámite de consulta pública previa en la elaboración de ordenanzas<sup>100</sup>. Por otro lado, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en el Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017<sup>101</sup>, esclarece algunas dudas relativas a la tramitación de ordenanzas y reglamentos de ámbito local y la aplicación de los artículos 132-133 LPACAP, rechazando la opción de incluir la consulta pública previa, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera LPACAP, al tratarse de un procedimiento regulado en leyes con regulación específica y sectorial<sup>102</sup>.

En definitiva, esta dualidad de interpretaciones desemboca a una necesaria pronunciación del Contencioso-Administrativo, tras la inseguridad jurídica producida ante la impugnación de ordenanzas fiscales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. — La Constitución Española regula en el artículo 105, apartado a), una reserva de ley material para garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas administrativas. Se dispone en el texto la obligación de

---

<sup>100</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS., «Informe de la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales», disponible en: [https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbH1dDMAARNT2MjtbLUouLM\\_DxbIwNDCwMjAzOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAA6B8\\_TUAAAA=WKE](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbH1dDMAARNT2MjtbLUouLM_DxbIwNDCwMjAzOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAA6B8_TUAAAA=WKE) (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021)

<sup>101</sup> CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA, en el «Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017», disponible en: [http://turia.gva.es/hdfi\\_access/cjc/bd.html](http://turia.gva.es/hdfi_access/cjc/bd.html) (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

<sup>102</sup> El Consell, en el fundamento número 4 del Dictamen, se pronuncia explicando 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”».

escuchar al ciudadano interesado y contestar motivadamente a las sugerencias y reclamaciones que interpongan, para lograr una mejor norma que se ajuste a satisfacer las necesidades de los futuros destinatarios. En este sentido, se configura como un trámite esencial de eficacia directa que el legislador debe respetar en todos los procedimientos de elaboración de normas.

SEGUNDA. — El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, previsto en el artículo 149.1.18ª. CE, dispone que el Estado goza de competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «el procedimiento administrativo común». Por un lado, se pretende garantizar un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, sin regular cuestiones que puedan desbordar el ámbito competencial estatal de lo básico. Por otro lado, las CC. AA pueden regular especialidades de organización sobre las materias que asuman en sus Estatutos de Autonomía, respetando las bases dispuestas por el Estado sobre el *iter procedimental* de la estructura general del procedimiento administrativo. En virtud de ello, la distribución de competencias deriva en que el procedimiento administrativo común resulta ser sólo común y aplicable a determinadas materias. En este sentido, el Tribunal Constitucional reconoce una «vis expansiva» del procedimiento, habilita al Estado ampliar y aprobar procedimientos administrativos comunes singulares o especiales y normas comunes para procedimientos especiales *ratione materiae* de competencia autonómica, con el propósito de armonizar la materia.

TERCERA. — La Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, supuso una aclaración por parte del TC acerca del deslinde competencial del Estado y las Comunidades Autónomas sobre preceptos incorporados en la LPACAP en materias como la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. La resolución indica que el Estado no puede regular las cuestiones procedimentales de detalle del procedimiento porque desborda el ámbito competencial de lo básico y vulnera las competencias estatutarias autonómicas sobre la elaboración de sus propias disposiciones administrativas. En virtud de ello, se declaran inaplicables determinados preceptos para las CC. AA y se limita su aplicación a la Administración General del Estado.

CUARTA. — La creciente preocupación en el ámbito internacional sobre la calidad de las normas concluye en la posterior necesidad de incorporar mecanismos de mejora sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria en el ámbito nacional. Por ello, la reforma para la modernización de la Administración Pública española concluyó en la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

Común que, se llevó a término mediante las recomendaciones de mejorar la eficiencia de los recursos públicos a través de simplificar procesos, eliminar duplicidades y cargas burocráticas, tal y como estaba previsto en el Informe CORA.

QUINTA. — En virtud del principio de autonomía local, se concede a las Entidades Locales la potestad normativa para gestionar y regular el contenido de una norma con arreglo a sus intereses, en beneficio de los ciudadanos. No obstante, la potestad normativa debe respetar ciertos requisitos sustantivos (como el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico) y requisitos formales (como el procedimiento, como vía de actuación y, el Pleno, como órgano representativo encargado de su aprobación) que, son garantizados mediante el control judicial de la Jurisdicción Contencioso Administrativa atribuido en virtud del artículo 106 de la Constitución. Dicho de otro modo, el procedimiento de elaboración de normas locales es un trámite esencial que las Entidades Locales deben respetar, puesto que en caso de su inobservancia o de un defectuoso cumplimiento del procedimiento, la consecuencia sería la nulidad de la disposición.

SEXTA. — Los municipios, provincias e islas encuentran regulado el procedimiento general de aprobación de ordenanzas en el artículo 49 LRBRL, sin perjuicio de las especialidades reconocidas en algún tipo de ordenanzas, como las ordenanzas fiscales (art. 17 TRLRHL). Sin perjuicio de la complementación con las novedades introducidas en el Título VI LPACAP, tras la aprobación inicial por el Pleno de la Corporación, se debe publicar la aprobación temporal de la norma en el B.O.E de la provincia para así facilitar el acceso y la difusión de la norma en relación al posterior trámite previsto, el de información pública y audiencia por período de 30 días para presentar sugerencias y reclamaciones que la Administración Pública contestará incorporando las reclamaciones al texto o rechazándolas, finalizando con la aprobación definitiva por el Pleno.

SÉPTIMA. — La nueva Ley de Procedimiento incorpora trámites esenciales del procedimiento de elaboración, no contemplados en la LRBRL, encaminados a lograr una mejor regulación. Este mecanismo, está previsto en el artículo 129 y 133 LPACAP, cuyo contenido se aplica a las EE. LL al resultar legislación básica. De este modo, en los municipios de régimen común el procedimiento comenzaría con la propuesta de un Plan Normativo (facultativo) con el contenido de las iniciativas reglamentarias que vayan a aprobarse en el año que viene y posterior publicación en el portal de Transparencia del Ayuntamiento. Seguidamente, se sometería a consulta pública previa el proyecto o anteproyecto con la finalidad de constatar su necesidad y, en caso

de que afecte a derechos e intereses legítimos, se prevé que se publicará el texto en la página web correspondiente para garantizar aportaciones adicionales mediante una audiencia e información pública. Después, debe llevarse a cabo una memoria de análisis de impacto normativo para comprobar que se cumple con la necesidad y los objetivos queridos por la norma y, por último, se tramitará conforme al procedimiento explicado en el artículo 49 LRBRL.

OCTAVA. — Tras la combinación de la regulación prevista por la LRBRL y de preceptos básicos incluidos por la LPACAP relativos a la potestad reglamentaria, se ha quedado lejos de regular normas de calidad. Convendría, por un lado, realizar una nueva regulación del procedimiento administrativo contemplado al haberse quedado anticuada la regulación contemplada en el artículo 49 LRBRL, por otro lado, refundir los trámites de audiencia previstos (el primero durante la fase de proyecto o anteproyecto y el segundo durante la fase de aprobación inicial de la norma), porque se está realizando lo contrario a la finalidad de la norma. La norma buscaba recortar procesos, simplificar cargas y buscar la garantía de eficiencia y eficacia de la actuación pública que, duplicando audiencias en el proceso de elaboración en las que la participación ciudadana ya era una realidad, lo único que hace es decelerar el proceso normativo.

NOVENA. — El trámite esencial de la consulta pública previa, se manifiesta como principal novedad de la LPACAP. Sin embargo, muestra algunas incongruencias y lagunas que el legislador no ha llegado a aclarar. En primer lugar, tras la STC 55/2018, de 24 de mayo, se crea la duda que el caso de las Entidades Locales (en virtud de la autonomía local) es similar al de las Comunidades Autónomas, entonces es necesario el pronunciamiento de la jurisprudencia para esclarecer si los preceptos básicos son aplicables a las Entidades Locales, dado que la Sentencia sólo se pronuncia sobre las CC. AA y el Estado. Seguidamente, el legislador no tipifica en la norma algunas cuestiones fundamentales de la consulta pública previa, tales como: el plazo de la consulta pública previa o la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en las excepciones de aplicación del trámite, cuestiones que dificultan la aplicación correcta del trámite y además al no concretarse dan pie a que las Administraciones Públicas regulen cada una buscando sus intereses desembocando en diferencias de participación entre ellas, cuando lo que quería incluir la norma es el establecimiento de un trámite de participación que garantizara derechos homogéneos a todos los administrados.

DÉCIMA. — Los mecanismos actuales de participación ciudadana no incentivan el incremento de calidad y cantidad de participación en la toma de decisiones sobre procedimientos de elaboración de normas locales. Las Administraciones Públicas necesitan innovar y proponer otros instrumentos que, al parecer vendrán de la mano de instrumentos enfocados en innovación tecnológica para gestionar y organizar correctamente procesos de participación, donde la actuación pública buscará la eficiencia, transparencia, simplificación de procedimientos y acercamiento con el ciudadano vecino de la Entidad Local, como el fin último del proceso de elaboración de buenas normas.

UNDÉCIMA. — El supuesto específico de la consulta pública previa en las ordenanzas fiscales dista de ser un supuesto poco problemático. Este tipo de normas se regulan en virtud de su normativa específica por razón de materia y supletoriamente se rigen por lo dispuesto en la Ley 39/2015, según lo previsto en la Disposición Adicional Primera LPACAP. Sin embargo, se derivan dos posiciones interpretativas, que necesitan de la aclaración del Contencioso-Administrativo, en cuanto a si la consulta pública previa debe incluirse en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales o se rechaza su inserción. La primera posición reitera que es compatible la consulta pública previa porque se da en un momento diferente a la prevista en el artículo 17 TRLRHL (Ley 362/2004) que prevé la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de 30 días; por otro lado, la segunda posición es la del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana explicando que la consulta pública previa no va a aplicarse porque la legislación prevista para las ordenanzas fiscales es una legislación sectorial y específica.





## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO TIMÓN, A.J., «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pp. 77-103.

ÁLVAREZ SÁNCHEZ-ESCALONILLA, A., «Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (B.O.E número 151, de 22-06-2018)». *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm.17, 2019, pp. 180-211.

ANTELO MARTÍNEZ, A., «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*, 2016, pp. 105-121.

ARAGUÀS GÀLCERÀ, I., «La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria», *Atelier*, Barcelona, 2016.

— «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*, núm. 96, 2016, pp. 85-126.

ARROYO JIMÉNEZ, L., «Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América». *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, 2017, pp. 231-258.

BAÑO LEÓN, J.M., «La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», *Documentación administrativa: nueva época*, núm. 2, 2015.

BERMEJO LATRE, J.L., «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, 2004, pp. 611-629.

BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 34-1384.

— *Manual Derecho Administrativo I: el fin, los medios y el control*, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 36-1115.

CANALS AMETLLER, D., «La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del procedimiento administrativo común», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018.

CASADO, CASADO L., «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?». *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica*, 2020, pp. 29-48.

— «La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor», *Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 2341-2135, núm.52, Zaragoza, 2018, pp. 159 210.

- «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.107, 2017, pp. 87-141.
  - «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 Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 67, 2017, pp. 41-74.
- CHINCHILLA PEINADO, J., «Validez y eficacia. Avances y retrocesos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Su incidencia en la Administración Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, pp. 14-49.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., 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, 2017, pp. 2483-2549.
- GALÁN GALÁN, A., «La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local», *Revista CEMCI*, núm. 8, 2010, pp.1-27.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992». *Revista de administración pública*, núm. 130, 1993, pp. 205-222.
- GARCÍA RUBIO, F., «La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común» *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, núm. 44, 2017, pp. 83-131.
- GONZÁLEZ DÍAZ, G.M., «Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1. 18ª de la Constitución y la disciplina de la producción normativa: Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2018, pp. 80-95.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días» *Revista de Administración Pública*, núm. 207, 2018, pp.127-175.
- GÜEMES, C.; RESINA, J.; CRUZ-RUBIO, C., «Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España». *Grupo de investigación en gobierno, administración y políticas públicas*, Madrid, 2018, pp. 147-158.
- LÓPEZ DONAIRE, Mª. B, «Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente». *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 2018, pp. 163-193.
- MARCOS FERNÁNDEZ, F., «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública*, núm.179, 2009, pp. 333-365

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Reflexiones sobre el procedimiento administrativo común», *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993, pp. 7-33.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., «El contexto y los principios inspiradores de las leyes 39 y 40/2015», en Clara I. 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, 2017, pp. 7-370.

— «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, 2016, pp. 307-344.

MIR PUIGPELAT, O., «Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común», en Joaquín Tornos Mas (coord.) *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, Capítulo II, 2017, pp. 49-60.

— «¿*Better regulation* o *marketing*? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley», en Clara 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, 2017, pp. 209-244.

MONTILLA MARTOS, J.A en «La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo», *Revista de Derecho Político*, 2018, pp. 573-605

NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, I., «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109 I, 2017, pp. 389-419.

ORDUÑA PRADA, E., «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2016.

PONCE SOLÉ, J., «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*, núm. 45, 2015 pp.157-195.

PRIETO ROMERO, C., «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista Digital Cemci*, núm. 43, 2019, pp. 1-39.

— «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 201, Madrid, 2016, pp. 335-372.

SANTAMARIA PASTOR, J., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016.

TARDÍO PATO, J.A., «Las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en relación con el procedimiento administrativo», *REALA*, 296/297, 2005, pp. 163- 189

TARUTER JIMENEZ, J.M., «¿*Son nullos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*», Editorial Tecnos, Madrid, 1992.

TORNOS MAS, J., «Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor», en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración pública y Derecho administrativo*.

*Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch, Barcelona, 1994, pp. 35-56.

VAQUER CABALLERIA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales». *Lecciones de derecho administrativo*. Thomson Reuters-Civitas, 2019

— «Auge y problemas de la metarregulación: la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria en la Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Dialnet*, ISBN 978-84-7351-572-6, 2017, pp. 165-196.

— «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016.

VELASCO CABALLERO, F., «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *RVAP*, núm.113, 2019, pp. 299-349.

— *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>. C., «Sinergias administrativas al servicio de la transparencia: la publicidad activa del ordenamiento jurídico laboral», disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwMzA7Wy1KLizPw8WyMDQzNDQ0OwQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAIL46HzUAAAA=WKE> / (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

— «Peculiaridades del PAN y de la Consulta Pública normativa en el ámbito local. (A propósito del Dictamen 752/2017 del Consell Jurídic Consultiu GVA)», disponible en <https://concepcioncampos.org/peculiaridades-del-pan-y-de-la-consulta-publica-normativa-en-el-ambito-local-a-proposito-del-dictamen-7522017-del-consell-gva/> (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «*La gobernanza europea: Un libro blanco*», disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109> (fecha de la última consulta: 8 de abril de 2021).

CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA en el «Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017», (Expediente: 0400/2017), disponible en: [http://turia.gva.es/hdfi\\_access/cjc/bd.html](http://turia.gva.es/hdfi_access/cjc/bd.html) (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS., «Informe de la Dirección General de Tributos de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales», disponible en: [https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbH1dDMAARNTe2MjtbLUouLM\\_DxblwNDCwMjAzOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAA6B8\\_TUAAAA=WKE](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbH1dDMAARNTe2MjtbLUouLM_DxblwNDCwMjAzOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAA6B8_TUAAAA=WKE) (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021)

GARCÍA TREVIJANO, E. «Sinopsis del artículo 105 CE», disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=105&ti po=2> (fecha de última consulta: 3 de mayo de 2021).

INFORME CORA, disponible en:

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (fecha de la última consulta: 5 de mayo de 2021).

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional», disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/06/17/el-procedimiento-elaboracion-disposiciones-normativas-en-la-ley-39-2015-tras-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/> (fecha de la última consulta, 8 de abril de 2021).

MENÉNDEZ ALONSO, J.M., «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjSwNTU7Wy1KLizPw8WyMDQzNDQ0MDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAMaimRo1AAAAWKE/> (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

REINOSO CARRIEDO, A. «Sinopsis del Nuevo Procedimiento para la aprobación de Ordenanzas Municipales», disponible en <https://www.administracionpublica.com/sipnosis-del-nuevo-procedimiento-para-la-aprobacion-de-ordenanzas-municipales/> (fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021).

OCDE, «Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria», disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es#page1), (fecha de la última consulta: 20 de abril de 2021)

— «Estudio de Gobernanza Pública de España: De la Reforma Administrativa a la Mejora Continua», disponible en: [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_101/pdfs/57.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/57.pdf), (fecha de la última consulta: 5 de mayo de 2021)

## **JURISPRUDENCIA**

### **Tribunal Constitucional**

STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre (RTC\1988\227).

STC núm. 50/1999, de 6 de abril (RTC\1999\50).

STC núm. 18/1981, de 8 de junio (RTC\1981\18).

STC (Sala Primera) núm. 158/2007, de 2 julio (RTC\2007\158).

STC núm. 23/1993, de 21 de enero (RTC\1993\23).

STC núm. 49/1988, de 22 marzo (RTC\1988\49).

STC núm. 91/2017, de 6 de julio (RTC\2017\91).

STC núm. 55/2018, de 24 de mayo (RTC\2018\55).

STC núm. 130/2013, de 4 de junio (RTC\2013\130).

STC núm. 175/2003, de 30 de septiembre (RTC\2003\175).

STC núm. 61/1997, de 20 de marzo (RTC\1997\61).

STC núm. 15/1989, de 26 de enero (RTC\1989\15).

### **Tribunal Supremo**

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>) núm. 3864/2003, de 1 de octubre de 2009 (RJ\2010\669).

### **NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS**

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, «BOE» núm. 236, de 02/10/2015

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «BOE» núm. 236, de 02/10/2015.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, «BOE» núm. 80, de 03/04/1985.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, «BOE» núm. 285, de 28/11/1997.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, «BOE» núm. 55, de 05/03/2011.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, «BOE» núm. 295, de 10/12/2013.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, «BOE» núm. 295, de 10/12/2013.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, «BOE» núm. 301, de 17/12/2003.

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, «B.O.E» núm. 59, de 09/03/2004.

Constitución Española, 29 de diciembre de 1978.

Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Carta Europea de la Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985  
«BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1989



## **RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH**

### **I. Introduction**

The present Final Degree Project has as its object a significant topic, from the academic point of view, in Administrative Law: the analysis of the main novelties introduced in the procedure of elaboration of local norms with the new legislation of administrative procedure. It is a quite controversial issue, since it is intended to regulate by the State a common administrative procedure applicable to all Public Administrations, without taking into account many times the basic competence that it has granted in the matter (by virtue of article 149.1.18<sup>a</sup>. CE) and the consequent challenge that its application presents at the local level.

Contextually, the study of this issue is important because, after growing concern in the international arena for regulatory quality, Spain undertook a reform procedure to change the way the Public Sector operates, with the aim of regulating more effectively and efficiently and gradually achieve a good government. For this reason, norms are approved that introduce precepts aimed at good regulation that are applicable to all Public Administrations in the administrative procedure for the elaboration of norms.

In order to carry out the work, state laws such as Law 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure (hereinafter, LPACAP) and Law 7/1985, of April 2, Regulatory of Bases of the Local Regime (hereinafter, LRBRL), although European regulations have also been appealed, mainly Directives and Recommendations of the European Union, and Reports of the Organization for Economic Cooperation and Development.

Regarding jurisprudence, the most interesting judgments are presented to conceptualize basic concepts on the consideration of administrative procedure and common administrative procedure, as well as on the distribution of competences by the State and the Autonomous Communities provided for constitutionally, but, on the procedure of elaboration of local regulations after the incorporation of the LPACAP, as it is a new issue, further clarifying pronouncements are needed by the Constitutional Court after the new Sentence 55/2018, of May 24.

The organization of the work has been carried out in three chapters, which will be explained below.

Based on the fact that the first chapter is covered by the Introduction, the second chapter will be explained divided into three parts: in the first part, a first contact with the administrative procedure and the common administrative procedure is explained that culminates with the constitutional anchoring regulated in the Article 105 of the Constitution to guarantee the public audience in the procedure of elaboration of administrative norms; The second part sets out the material distribution of competences between the State and the Autonomous Communities foreseen as a result of article 149.1.18th CE, where the "bases of the legal regime of Public Administrations" and the "common administrative procedure" are analyzed and In addition, after the recent ruling of the Constitutional Court in STC 55/2018, of May 24, it is clarified on the consideration of basic legislation in the LPACAP and legislation that exceeds the attributed state powers; The third part deals with the reform of the Spanish Public Administration that resulted in the regulation of Law 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure of Public Administrations (hereinafter, LPACAP), introduced from the recommendations issued by the CORA Report, which tries to establish a new way of legislating by the Public Sector.

Next, two clarifying questions about the LPACAP are explained, which is not a law exclusively dedicated to the Common Administrative Procedure and the conceptual difference between basic and common for jurisprudence and doctrine. At the end of the chapter, the role of the Commission and the European Parliament to move towards establishing good governance is crystallized, which is reflected in the precepts of the new regulation of the procedure (specifically, article 129 LPACAP), as well as the preparation of a Book Target of Recommendations for the Member States of the European Union on how things could and should be done. Finally, the influence on the regulatory quality of currents such as "Better Regulation" and "Smart Regulation" issued by the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development, whose role is to encourage States to better regulate.

In the last chapter, the local government bodies that have the regulatory authority to approve the procedure for drafting standards will be specified, as well as the substantive and formal limits of the regulatory authority. Next, the procedure for the preparation of local ordinances provided for in article 49 LRBRL and the new features incorporated into the procedure after the reform of the LPACAP that introduce essential procedures to the procedure (such as prior public consultation or the process of hearing and public information) not provided for in local legislation, causing complex situations full of uncertainties in action. Next, the most important and problematic issues will be objectively assessed, from the point of view of citizen participation, on the

new prior public consultation process. Finally, we will proceed to exemplify a controversial assumption in practice about the application of prior public consultation in the preparation of tax ordinances.

Therefore, the conclusions obtained from the fruit of this research work will be presented, as well as some personal suggestions.

## **II. Constitutional-Theoretical foundations (for the preparation of general administrative provisions**

### **1. Achorage constitutional: article 105**

The common administrative procedure is understood as all "proceeding or acting of the Administration" that establishes the common system of operation of the Public Administrations to act within the law, guaranteeing a homogeneous treatment for all citizens. It constitutes a legal guarantee on the action with full submission to the Law and the Law, by the Public Administration, especially in the case of a sanctioning procedure or when the administrative resolution may contain a lien or a charge. It is therefore a mechanism to guarantee the safeguarding of the interests and legitimate rights of citizens and companies against the arbitrariness of the public power and, in addition, its purpose is to subject administrative action to the principles of legality (Article 9.3 CE), legal certainty (article 103.1 CE) and full judicial control (article 106.1 CE).

The Spanish Constitution regulates in article 105, section a), a reserve of material law to guarantee citizen participation in the procedure of elaboration of administrative norms. The text establishes the obligation to listen to the interested citizen and respond with reason to the suggestions and complaints that they file, in order to achieve a better standard that meets the needs of the future recipients. In this sense, it is configured as an essential procedure of direct effectiveness that the legislator must respect in all procedures for the elaboration of norms.

### **2. Distribution of competencies among the State Administration and the Autonomous Communities**

The distribution of powers between the State and the Autonomous Communities, provided for in article 149.1.18<sup>a</sup>. CE, provides that the State has exclusive competence over "the bases of the legal regime of Public Administrations" and "the common

administrative procedure." On the one hand, it is intended to guarantee a unitary legal regime applicable to all Public Administrations, without regulating issues that may go beyond the basic state jurisdiction. On the other hand, the CC. AA can regulate organizational specialties on the matters they assume in their Statutes of Autonomy, respecting the bases established by the State on the procedural iter of the general structure of the administrative procedure. By virtue of this, the distribution of powers derives from the fact that the common administrative procedure turns out to be only common and applicable to certain matters. In this sense, the Constitutional Court recognizes an "expansive view" of the procedure, empowers the State to expand and approve individual or special common administrative procedures and common rules for special procedures *ratione materiae* of autonomous competence, in order to harmonize the matter.

In the first place, the competence over the singular common administrative procedure enables the State to regulate common administrative procedures by reason of the matter, depending on the type of administrative activity when modulated regulation of both procedural and other aspects is necessary (requirements of validity, effectiveness ...) which are embedded in the concept of common administrative procedure, now applied to a specific administrative authority. These are rules established imprecisely for a specific authority or activity of the Administration.

Second, by virtue of the jurisdiction established by article 149.1.18a. CE, the State can establish specific common procedural rules for the *ratione materiae* procedure, if it imposes criteria directly linked to the substantive objectives of that state legislation, without developing or regulating management procedures or ordinary processing rules.

Thirdly, there are the procedures that, by reason of matter, are governed by its specific regulations and additionally by the provisions of Law 39/2015, provided for in the First Additional Provision LPACAP. They derive, according to GONZÁLEZ RÍOS, from the "constitutional and statutory distribution of powers." By way of example, actions in matters of Social Security and Unemployment, such as management, inspection, settlement, collection, challenge and review procedures.

Therefore, in line with the doctrine of the TC, it could be concluded that state competence is not regulated to establish a common regime for all procedures, but only for some of them, and, in addition, the Autonomous Communities that have legislative competence on the matter, they may regulate the specific administrative procedure applicable, respecting the basic guarantees of the Common Administrative Procedure.

### 3. Uncertainty following the Constitutional Court, number 55, of 24 May 2018

The Government of Catalonia filed an appeal for unconstitutionality no. 3628/2016 against various precepts of Law 39/2015, of October 1, on Common Administrative Procedure of Public Administrations, for invading the autonomic competences related to the organization, legal regime and procedure of the Catalan Public Administrations and exceed state powers (art. 149.1.18<sup>a</sup>. CE). Therefore, the controversial object of the judgment will be to specify the scope of the titles of "common administrative procedure" and "bases of the legal regime of Public Administrations" (article 149.1.18<sup>a</sup>. CE).

Sentence 55/2018, of May 24, was a clarification by the TC about the demarcation of competence of the State and the Autonomous Communities on precepts incorporated in the LPACAP in matters such as legislative initiative and regulatory power. The resolution indicates that the State cannot regulate the detailed procedural issues of the procedure because it goes beyond the scope of basic competence and violates the autonomous statutory powers regarding the elaboration of its own administrative provisions. By virtue of this, certain precepts are declared inapplicable for CC. AA and its application is limited to the General State Administration.

### 4. Legal background

#### *4.1. European influence: Better regulation and Smart regulation*

Given the growing distrust of European citizens in the EU Institutions, a reform of European governance is necessary to strengthen democracy at the community level and bring citizens closer to the Institutions.

For the Commission, the role of European governance is: "to designate the rules, processes and behaviors that influence the exercise of powers at European level", since "a better use of its powers should allow the EU a connection more direct with its citizens and lead to more effective policies".

Internally, the LPACAP includes Title VI, intended to regulate legislative initiative and the power to issue regulations and other provisions, in accordance with the principles of good regulation, which "are rather for good regulation" and of Obligatory compliance for all Public Administrations. The Principles are as follows: a) necessity; b) efficacy; c) proportionality; d) legal security; e) transparency; f) efficiency. These will be justified in the Statement of Motives or in the Preamble of the regulations to be drawn up, thus ensuring compliance. For this reason, the regulatory authority and the legislative

initiative of the Public Administrations have been influenced by the solutions filed at the community level.

In addition to influencing the practice of good governance and its principles at the national level, the Commission draws up the well-known Commission White Paper "European Governance" (hereinafter, the White Paper), which is an institutional document, with recommendations for Member States, which aims to improve the effectiveness of Community decisions to gain the backing and support of European citizens. Specifically, "it refers to the way things could and should be done."

The Commission proposes four major changes: first, it wants to involve citizens more. A greater participation of all social actors is sought, involving them in the elaboration of policies, promoting a transparent system of operation of the EU; second, it aims to define more effective policies and legislation; thirdly, it engages in the debate on global governance, and finally, it sets out to focus policies and institutions according to clear objectives.

#### *4.2. Reform of the Spanish Administration: Report CORA*

The growing concern at the international level about the quality of the standards concludes in the subsequent need to incorporate improvement mechanisms on the exercise of regulatory power at the national level. For this reason, the reform for the modernization of the Spanish Public Administration concluded in the approval of Law 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure, which was carried out through the recommendations to improve the efficiency of public resources by simplifying processes, eliminating duplications and bureaucratic burdens, as foreseen in the CORA Report.

As is known, in October 2012 the Commission for the Reform of Public Administrations (CORA) was created, with the main objective of including reform proposals aimed at achieving a more effective and efficient Administration, eliminating duplications, reducing costs without reducing the quality of services and, in addition, change the administrative culture for a culture focused on the citizen.

#### *4.3. Clarifications of Law 39/2015*

The title of the new Law 39/2015, of the Common Administrative Procedure, has been quite criticized. In this sense, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ explains the inconsistency between the content and the title of the law, since the administrative procedure is not

the only matter regulated by the LPACAP, it is not understood why the legislator has wanted to provide this simplification in the title because, by way of example, the legislation of other procedures such as that of patrimonial liability or sanctioning procedure are also regulated in the same law.

It is necessary to incorporate clarity, following the jurisprudential notes of the TC, on the articles that make up the procedure. In this sense, the clearest precepts would be those regulated in Title I (arts. 3-8 LPACAP) referring to the concept of interested party and their representation in the procedure. However, Title VI leaves some inconsistencies regarding the relationship, reflected in the regulation, of the legislative initiative and power to issue regulations and other provisions (arts. 127-133 LPACAP) with the common administrative procedure; or Title II, which explains the general norms of action of the Public Administrations and the terms and deadlines they have to act, does not reflect in a clear way whether all its content refers to the administrative procedure; or the inclusion in Title IV, of the provisions of the common administrative procedure, of rules of specific procedures such as the sanctioning or the claim of responsibility of the Public Administrations.

This disagreement is necessary to clarify for reasons of legal certainty, so that the administrations are aware of the procedural nature of the common administrative procedure, as well as to explain the reasons that have led the legislator to include the regulatory power and legislative initiative within the common administrative procedure.

### **III. Preparation of general administrative provisions**

#### **5. The regulatory power of Local Entities: ownership and limits**

By virtue of the principle of local autonomy, Local Entities are granted the normative power to manage and regulate the content of a norm according to their interests, for the benefit of citizens. However, the normative power must respect certain substantive requirements (such as respect for the Constitution and the rest of the legal system) and formal requirements (such as the procedure, as a means of action and, the Plenary, as the representative body in charge of its approval) which are guaranteed through the judicial control of the Contentious-Administrative Jurisdiction attributed by virtue of article 106 of the Constitution. In other words, the procedure for the preparation of local regulations is an essential procedure that Local Authorities must respect, since in the event of non-observance or defective compliance with the procedure, the consequence would be the invalidity of the provision.

## 6. The procedure of elaboration of ordinances: general procedure foreseen in the Regulatory Law of Bases of the Local Regime (article 49 LRBRL)

The municipalities, provinces and islands find the general procedure for the approval of ordinances regulated in article 49 LRBRL, without prejudice to the specialties recognized in some type of ordinances, such as fiscal ordinances (art. 17 TRLRHL). Notwithstanding the complementation with the new features introduced in Title VI LPACAP, after the initial approval by the Plenary of the Corporation, the temporary approval of the standard must be published in the BOE of the province in order to facilitate access and dissemination of the norm in relation to the subsequent procedure foreseen, that of public information and hearing for a period of 30 days to present suggestions and claims that the Public Administration will answer by incorporating the claims into the text or rejecting them, ending with the final approval by the Plenary.

## 7. The impact of Title VI of the LPACAP on the preparation procedure

The new Procedural Law incorporates essential procedures for the preparation procedure, not contemplated in the LRBRL, aimed at achieving better regulation. This mechanism is provided for in article 129 and 133 LPACAP, the content of which applies to the EE. LL as it is basic legislation. In this way, in the municipalities of common regime the procedure would begin with the proposal of a Regulatory Plan (optional) with the content of the regulatory initiatives that will be approved in the coming year and subsequent publication on the Transparency portal of the City Council. Subsequently, the project or preliminary project would be subject to prior public consultation in order to verify its need and, if it affects legitimate rights and interests, it is expected that the text will be published on the corresponding web page to guarantee additional contributions through a audience and public information. Afterwards, a regulatory impact analysis report must be carried out to verify that the need and the objectives set by the standard are met and, finally, it will be processed in accordance with the procedure explained in article 49 LRBRL.

## 8. Problems and uncertainties of the new procedure for the elaboration of administrative provisions

After the combination of the regulation provided by the LRBRL and the basic precepts included by the LPACAP regarding regulatory power, it has fallen far short of regulating quality standards. It would be convenient, on the one hand, to carry out a new regulation of the administrative procedure contemplated since the regulation contemplated in article 49 LRBRL has become outdated, on the other hand, to recast the anticipated hearing procedures (the first during the project or preliminary project phase and the second during the initial approval phase of the standard), because the opposite of the purpose of the standard is being carried out. The regulation sought to cut processes, simplify charges and seek the guarantee of efficiency and effectiveness of public action that, by duplicating audiences in the preparation process in which citizen participation was already a reality, the only thing it does is to slow down the regulatory process.

### *8.1. The prior public consultation*

The essential process of prior public consultation is manifested as the main novelty of the LPACAP. However, it shows some inconsistencies and gaps that the legislator has failed to clarify. In the first place, after STC 55/2018, of May 24, the doubt is created that the case of Local Entities (by virtue of local autonomy) is similar to that of the Autonomous Communities, then the pronouncement of the jurisprudence to clarify whether the basic precepts are applicable to Local Entities, since the Judgment only pronounces on the CC. AA and the State. Next, the legislator does not classify in the norm some fundamental issues of prior public consultation, such as: the term of the prior public consultation or the use of indeterminate legal concepts in the exceptions of application of the procedure, issues that hinder the correct application of the procedure and, furthermore, as they are not specified, they allow the Public Administrations to regulate each one looking for their interests, leading to differences in participation between them, when what the rule wanted to include is the establishment of a participation procedure that guarantees homogeneous rights to all those administered.

### *8.2. Solutions to citizen participation*

The current mechanisms for citizen participation do not encourage an increase in the quality and quantity of participation in decision-making on procedures for the development of local regulations. Public Administrations need to innovate and propose

other instruments that, apparently, will come from the hand of instruments focused on technological innovation to correctly manage and organize participation processes, where public action will seek efficiency, transparency, simplification of procedures and rapprochement with the citizen neighbor of the Local Entity, as the ultimate goal of the process of developing good standards.

In this context, the United States incorporates a virtual platform for the elaboration of regulations in which, prior to the production of the norm, it is proposed that citizens can interact with the Administration and also make proposals or read the proposals made by other citizens. This method of incorporating new technologies, called eRulemaking, has multiplied citizen participation. On the other hand, Spain is also beginning to find examples of innovation with new technologies. The Alcobendas City Council is developing the so-called Citizen Participation "2.0", support of the Open Government, including in the elaboration of regulations a technology, called Blockchain, to ensure that that of the neighboring citizen has the greatest possibilities of participation.

In short, despite the challenges of applying prior public consultation to all Local Entities, in order for it to be effective and really reinforce citizen participation, it must be used appropriately and tried to promote innovative methods that encourage citizens, by being essential to achieve a good standard.

## 9. Tax ordinances: problems

The specific assumption of prior public consultation in tax ordinances is far from being a somewhat problematic assumption. These types of standards are regulated by virtue of their specific regulations by reason of matter and are additionally governed by the provisions of Law 39/2015, as provided in the First Additional Provision LPACAP. However, two interpretative positions are derived, which require the clarification of the Contentious-Administrative, as to whether the prior public consultation should be included in the procedure for the preparation of tax ordinances or its insertion is rejected. The first position reiterates that prior public consultation is compatible because it occurs at a different time from that provided for in article 17 TRLRHL (Law 362/2004), which provides for the participation of citizens through the public presentation of provisional agreements during a minimum period of 30 days; on the other hand, the second position is that of the Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, explaining that the prior public consultation will not be applied because the legislation provided for tax ordinances is sectoral and specific legislation.