

# La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común

FERNANDO GARCÍA RUBIO

*Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos. Técnico de administración general del Ayuntamiento de Madrid*

- 1. Marco normativo**
  - 1.1. Contexto general
  - 1.2. El procedimiento administrativo
  - 1.3. El procedimiento común
- 2. La potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas y la de las entidades locales en particular**
  - 2.1. La potestad reglamentaria. Entidades que la pueden ejercer
  - 2.2. El procedimiento y la potestad reglamentaria
  - 2.3. La potestad reglamentaria local
- 3. La potestad reglamentaria en la LPCAP**
  - 3.1. Determinaciones generales
  - 3.2. La inderogabilidad singular
- 4. La potestad reglamentaria local en la LPCAP**
- 5. Buena regulación y evaluación normativa**
- 6. La necesidad de publicación**
- 7. La planificación normativa**
- 8. La participación de la ciudadanía**
- 9. Conclusiones**
- 10. Bibliografía**

## Resumen

En el presente trabajo se analizan las determinaciones de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con respecto a la potestad reglamentaria

*Artículo recibido el 23/05/2017; aceptado el 12/06/2017.*

de las entidades locales, partiendo de su reconocimiento legal, sus relaciones con las determinaciones básicas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los aspectos organizativos y procedimentales a que deben atenerse las nuevas ordenanzas y reglamentos locales, así como realizando diversas precisiones y críticas sobre la regulación existente y su origen.

Palabras clave: *ley; reglamento; potestad; procedimiento; entidades locales; regulación; participación; evaluación normativa; ubicación.*

**Normative powers of local entities after the Law 39/2015, of 1 October, of the Administrative Procedure of Public Administrations**

**Abstract**

*This article analyzes the measures of Law 39/2015, of 1 October, of the Administrative Procedure of Public Administrations, regarding the normative powers of local entities. The study deals with the recognition of these powers, their relationship with Law 7/1985, of 2 April, on the basis of local law, as well as the organizational and procedural matters which must observe the new local ordinances and regulations. The article provides a critical standpoint about the current regulation and its origin.*

Keywords: statutes; regulations; powers; proceedings; local entities; regulation; participation; normative evaluation; location.

**1**

**Marco normativo**

**1.1**

**Contexto general**

La aprobación de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPCAP), que entró en vigor el 2 de octubre de 2016, supone una variación, en conjunción con su melliza Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), del régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común en

general, y por tanto de las entidades que integran la Administración local, tal y como el artículo 2.1.c) de la propia LPCAP preceptúa.

Así, desarrollando los preceptos de los artículos 105 y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Carta Magna, esta norma viene a sustituir en ese aspecto del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y por tanto de las entidades locales, a la ahora derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPC).

Ahora bien, la nueva Ley, siguiendo el dictamen de la CORA<sup>1</sup>, se separa de la regulación conjunta del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y tan solo se centra en el procedimiento administrativo común a todas ellas, volviendo por tanto al sistema anterior a la LRJAPC que ahora se deroga, esto es, a la diferenciación entre la Ley de procedimiento administrativo y la Ley de régimen jurídico.

Esta sustitución de la LRJAPC no es automática, puesto que se establece en la nueva Ley una *vacatio legis* de un año, por lo que hasta su entrada en vigor fueron plenamente de aplicación las determinaciones legales y reglamentarias que la Ley deroga en su disposición derogatoria única.

De hecho, esta entrada en vigor de la Ley, tras ese periodo tan largo, ha sido objeto de numerosas críticas, olvidando que el originario de la LRJAPC era de igual plazo, y que fue objeto de una expresa ampliación a 18 meses mediante el Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto. En cualquier caso debe reseñarse que en diversos aspectos<sup>2</sup> el periodo transitorio es más amplio.

1. La Comisión para la Reforma Administrativa tiene su origen en el Acuerdo de 26 de octubre de 2012 del Consejo de Ministros, por el que se crea una comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. La Comisión se adscribió al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y fue presidida por el subsecretario de la Presidencia. Fruto del trabajo de dicha Comisión se produjo el citado informe, y posteriormente el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, OPERA, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso, coordinación, y, en su caso, proponer nuevas medidas. Finalmente (por el momento) el Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, otorga carácter permanente a OPERA, y le asigna además las funciones relativas al Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, derogándose el RD 479/2013.

2. Las previsiones de la LPCAP relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, producirán efectos a los 2 años de la entrada en vigor de la Ley, esto es, desde el 3-10-2018. Por otro lado, el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993), si bien se deroga, puede considerarse aplicable hasta el 3-10-2017, como consecuencia del juego de la disposición final 5.<sup>a</sup> de la LPCAP, que abre un plazo de un año para la adaptación o adecuación de los reglamentos y normas reguladoras de los “procedimientos normativos” existentes a la nueva

Esta norma es consecuencia (según se recoge de forma expresa en la exposición de motivos de la Ley) de los indicados trabajos de la Comisión CORA<sup>3</sup>, en cuyos documentos, amén de actualizar el contenido de la LRJAPC, se pretendió una mejora, reforma, simplificación y racionalización del conjunto de la Administración Pública española.

En cualquier caso, y sin perjuicio de las críticas<sup>4</sup> que se han realizado sobre la extensión de los conceptos “básicos” que recoge la Ley, el fundamento de esta es la concreción del denominado procedimiento común a todas las Administraciones Públicas, que reserva al Estado el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, con la adecuación a la realidad actual derivada del paso de los 24 años transcurridos entre la aprobación de la anterior LRJAPC y el momento de crisis y control del gasto público que nos envuelve.

Así, tal y como afirma SANTAMARÍA PASTOR<sup>5</sup>, en términos muy generales, los dos textos que hemos indicado (la LPCAP y la LRJSP) merecen una valoración positiva desde una perspectiva formal. Se coincida o no con sus contenidos, es obligado reconocer que nos hallamos ante dos documentos elaborados con minuciosidad y técnica jurídica depurada, que revelan un intenso trabajo de fondo: no se trata, como ha sucedido en otras muchas ocasiones, de proyectos redactados apresuradamente, sin cuidado alguno por el estilo y

---

regulación legal. Y ello tanto directamente como por vía indirecta, en tanto que a la regulación contenida en dicho Reglamento se remiten expresa o implícitamente numerosísimas disposiciones legales y reglamentarias, generales o sectoriales, estatales, autonómicas, forales o locales, a efectos de integrar su propio contenido.

Situación parecida es la del Reglamento de procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (Real Decreto 429/1993). En el ámbito de la Ley “melliza” LRJSP también se recogen diversas ampliaciones y acortamientos de ese plazo.

3. Con respecto a dicha Comisión de Reforma Administrativa y sus conclusiones, puede consultarse a José María GIMENO FELIÚ, en “El informe CORA”, *Heraldo de Aragón*, 17 de diciembre de 2013, pág. 19.

4. De hecho, las críticas recogidas en los debates parlamentarios han derivado en la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencias de 19 de julio de 2016, acordó admitir a trámite. Son los siguientes recursos de inconstitucionalidad promovidos por los Gobiernos de Cataluña y Canarias contra esta LPCAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

– Recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13.a); 44; 53, apartado 1.a), párrafo segundo; y 127 a 133; las disposiciones adicionales segunda y tercera, y la disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

– Recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, promovido por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

5. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa. Nueva Época*, número 2.

la claridad, y trufados de ocurrencias, sino de iniciativas muy estimables y meritorias.

No obstante, a esa opinión debemos adicionar, en nuestro criterio, que las prisas por entrar dentro del horizonte temporal previo a las elecciones del 20 de diciembre de 2015 han implicado diversas imprecisiones y defectos del texto, que con una tramitación más pausada bien podían haberse corregido.

Ahora bien, no es objeto de este trabajo un estudio de toda la Ley, sino tan solo de las determinaciones referidas al ejercicio de la potestad reglamentaria.

## 1.2

### El procedimiento administrativo

La modificación legal que nos ocupa en cuanto a la regulación de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, regula el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, y por tanto el de las entidades locales, por lo que se hace necesario refrescar el concepto tanto de procedimiento administrativo como de procedimiento común, antes de avanzar en nuestro estudio específico.

El procedimiento es, según Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ<sup>6</sup>, un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de estos; por tanto, el procedimiento está vinculado a la existencia del acto. No puede haber actos sin un previo procedimiento, por lo menos en un Estado de derecho que establece como fórmulas de actuación una serie de requisitos formalistas que son esenciales para la producción de los actos, toda vez que el principio de autotutela, tanto declarativa como ejecutiva, reviste a las diversas Administraciones Públicas, y por tanto a las entidades locales, de una serie de privilegios que deben ser debidamente contrapesados, en un sistema de garantías como es el Estado de derecho, por unas garantías formales a favor del ciudadano, que se cristalizan en el previo procedimiento.

Así, siguiendo a los citados autores y obviando la lógica distinción entre acto y reglamento (aunque este se apruebe por un acto concreto), debemos señalar que el procedimiento regula simultáneamente cuatro cuestiones:

---

6. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 17.ª edición, Thomson-Civitas, 2015, pág. 565.

a) Una primera que es, evidentemente, al estarnos refiriendo a un procedimiento administrativo, una actividad emanada de una entidad administrativa; obviamente dicha actividad debe vincularse a un supuesto concreto de hecho que se deberá incardinar para otorgar validez al procedimiento y al acto consecuente de este, en la materia objeto de la competencia de dicha Administración.

b) En segundo lugar, se ocupa de establecer la participación de toda una pluralidad de sujetos o de órganos en la adopción de dicha resolución, y así, a través de los informes, las propuestas, los dictámenes, ya sean obligatorios o facultativos, los procedimientos de información pública o audiencia del interesado, etc., se concretan las obligaciones y los derechos de todos los interesados, ya sea por su relación de servicio o competencia administrativa, o por su interés en el procedimiento como promotores de este o como posibles beneficiarios o perjudicados del mismo.

c) En tercer lugar, el procedimiento implica la necesidad de adoptar, tal y como afirman los ya citados Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ<sup>7</sup>, unas ciertas formas de actuación que puedan dar lugar a unos requisitos determinados, como puede ser una convocatoria pública para un sistema de selección de personal, o una licitación en la selección del contratista, o una necesidad de establecer un pliego de cargos para un procedimiento sancionador, etc. Y en este caso, la adopción de una disposición de carácter general.

d) Y en cuarto y último lugar, con una relevancia jurídica especial a juicio de los citados autores –lo que compartimos–, la necesidad de establecer la participación de las personas que tienen la condición formal de partes en el procedimiento, distintas de la Administración actuante. Una exigencia, por tanto, de iniciativa de los ciudadanos en los procedimientos o actos que sean rogados o a instancia de parte, conforme se establece en el artículo 70 de la derogada –a partir del 2 de octubre de 2016– LRJAPC (ahora, el art. 66 de la LPCAP); garantías en cuanto a la posibilidad de participar en la prueba, conforme a los artículos 77 y 78 de dicha Ley; la audiencia al interesado, del artículo 82 LPCAP, etc.

Estamos, por tanto, en un procedimiento derivado de una relación jurídica procesal, con una dualidad de partes, y que no se limita a una mera ordenación técnica, sino que se establece un auténtico vínculo jurídico que debe, como anteriormente apuntábamos, recogerse en un Estado de derecho, en base a unas garantías imprescindibles para las partes. Ahora bien, esta determinación general debe ser precisada para el concreto procedimiento, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y para cuestionarnos si existe dua-

7. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 564.

lidad de partes, puesto que la segunda de las partes no es concreta, aunque sí obligada por la determinación de audiencia del art. 105 de la CE.

En cualquier caso, la consideración de unas garantías y consecuencias jurídicas, derivadas del carácter procesal sustancial de un procedimiento, implica lógicamente, cuando no se cumplimentan esas garantías para las partes, incluso la nulidad del acto dictado en virtud del procedimiento (y así el clásico ejemplo de la falta de audiencia del interesado que genera indefensión y por tanto nulidad de pleno derecho, conforme a lo determinado en el artículo 62 de la LRJAPC y ahora el 47.2 de la LPCAP). Por lo que tiene una evidencia y naturaleza sustancial en relación con el propio concepto de procedimiento, compartiéndose como ya apuntábamos, por tanto, la opinión de dichos autores frente a la de otros de relevancia, como por ejemplo GARRIDO FALLA<sup>8</sup>, sobre que el procedimiento puede tener un carácter de simple formación gradual de la voluntad administrativa, como resultante de una integración de las voluntades de todos aquellos sujetos y órganos que han participado en la operación procedimental. Puesto que si bien es un cauce necesario para la adopción de actos y resoluciones administrativas, estas no se pueden adoptar libremente, dado que en nuestro Estado de derecho –y recuérdese que el artículo 105.b) del texto constitucional lo recoge expresamente– debe otorgarse audiencia a los interesados antes de la adopción de los actos, o a sus entidades representativas, en el supuesto de disposiciones administrativas de carácter general, en relación con su elaboración (que en el ámbito local es directa con la ciudadanía).

En cualquier caso no puede olvidarse la importancia cardinal que sobre el procedimiento tiene la naturaleza administrativa de este, puesto que de la cualidad procesal que hemos descrito lo más resaltable es el ejercicio de esa función administrativa, cuyo cauce formal es el procedimiento, por lo que se ve sometido a las características derivadas del derecho administrativo.

Obviamente, tal y como más adelante estudiaremos, el ejercicio de la potestad reglamentaria como función administrativa prototípica está sometido a la existencia de un previo procedimiento administrativo.

### 1.3

#### El procedimiento común

En cualquier caso, con la indicada LPCAP nos encontramos ante una nueva regulación del procedimiento administrativo común, sobre cuyo concepto ya

---

8. Fernando GARRIDO FALLA, “El procedimiento administrativo de 1950 a hoy”, *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, págs. 115-158.

apuntamos en su día<sup>9</sup> que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE atribuye competencia al Estado para establecer, en primer lugar, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, en segundo lugar, para regular el procedimiento administrativo común.

En cuanto a lo primero, hay que decir que la STC 32/1981 no utiliza un concepto excesivamente restringido de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que abarque solo aspectos organizativos y relaciones interadministrativas; al contrario, utiliza un concepto más amplio, en la medida en que el propio art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE señala que esas bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se orientan a conseguir un tratamiento común de los ciudadanos ante todas ellas; lo que obviamente comporta una dimensión o proyección externa. La STC 14/1986 añade que dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se integran, desde luego, las formas de personificación de los entes públicos, a pesar de lo cual no es (o era tras la derogación operada por la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público) formalmente básico el Título III de la LOFAGE (del art. 41 al art. 65), titulado “Organismos públicos”; si bien en buena medida sus previsiones sí se han incorporado, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a las bases del régimen local (plenamente constitucionales en este aspecto tras las SSTC 103/2013 y 41/2016), estándose, por tanto, en igual medida a las determinaciones que ahora se contienen en la redacción de la LRBRL vigente tras la polémica Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, 27/2013, de 27 de diciembre<sup>10</sup>.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo común<sup>11</sup>, en primer lugar se plantea si se trata de una competencia exclusiva del Estado, o más

9. Fernando GARCÍA RUBIO, *Procedimiento administrativo común y procedimientos singulares*, El Consultor – Wolters Kluwer, 2010.

10. Sobre esta reforma, *vid.* Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014; Juan Antonio CARRILLO DONAIRE y Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor, 2014; Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, 2014; Lorenzo MELLADO RUIZ, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma local?*, CEMCI, 2014; Manuel MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, 2014; José María CAMPOS DAROCA, *La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Bosch, 2014; y Manuel CEBRIÁN ABELLÁN, *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, Bosch-Wolters Kluwer, 2014.

11. Sobre el procedimiento común y la elaboración de reglamentos, *vid.* José Luis BERMEJO LATRE, “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *REDA*, n.º 124, 2004, págs. 611-632.



bien de una competencia básica. En segundo lugar, cuál es la proyección o alcance, interno o externo, de esa noción.

En cuanto a lo primero, un sector de la doctrina (por ejemplo, LÓPEZ RAMÓN)<sup>12</sup> ha llegado a la conclusión de que el procedimiento administrativo común es una competencia exclusiva del Estado, precisamente porque el precepto no alude a las bases del procedimiento administrativo común. En cambio, otro sector doctrinal señala que, en realidad, el alcance de la competencia estatal es, en este caso, similar al que tendría una norma básica.

Esto último es lo que parece desprenderse de la STC 227/1988 y de la STC 23/1993, más clara quizá la segunda que la primera. La primera de estas sentencias señala que el procedimiento administrativo común no se identifica con procedimiento administrativo general, frente a los procedimientos administrativos especiales, como el que aquí nos ocupa en concreto (pese a lo cual la LRJAPC dejó subsistentes los arts. 129 y ss. de la LPA de 17 de julio de 1958, sobre procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales, al no entender que la cuestión se integrara en el procedimiento común; esa regulación ya fue derogada y sustituida por el art. 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, y es la que ahora contempla entre otras cosas el último Título de la LPCAP, que es objeto de estas líneas). La segunda de estas sentencias, por su parte, completa la afirmación de la anterior relativa a que el procedimiento administrativo común constituye un conjunto mínimo de garantías, que por tanto no pueden ser menoscabadas por las regulaciones que efectúen las comunidades autónomas. Así, la STC 227/1988 señala que pertenecen al procedimiento administrativo común las normas definidoras de la estructura general del *iter* procedimental, la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo, de modo señalado, las garantías generales de los ciudadanos.

En lo relativo al alcance objetivo de la noción de procedimiento administrativo común, realmente su deslinde respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no es una cuestión clara. En efecto, el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE señala que la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común se entiende sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; lo que significa que, si bien en principio las garantías del procedimiento común tienen una dimensión externa (así, PAREJO ALFONSO)<sup>13</sup>, de relación Administración-ciudadano.

12. Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 130, 1993, págs. 97-130.

13. Luciano PAREJO ALFONSO, “La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración local en el conjunto de las Admi-

dadanos, las comunidades autónomas pueden desarrollar peculiaridades procedimentales en atención a su organización (tema en principio incardinable en el régimen jurídico). En suma, en ambas nociones la dimensión interna y la externa se hallan fuertemente imbricadas.

Por lo demás, la STC 23/1993 subraya que las peculiaridades procedimentales que pueden establecer las comunidades autónomas se pueden también basar en las peculiaridades de su derecho sustantivo. De aquí deduce precisamente SÁINZ MORENO<sup>14</sup> que la noción de procedimiento administrativo común sería equivalente a la de bases del procedimiento administrativo.

A la vista de todo lo anteriormente analizado, debemos destacar la existencia de un procedimiento común, reservado como ya hemos indicado a la legislación estatal, sin perjuicio de la especialidad derivada de la organización propia de las comunidades autónomas. En ese sentido, el reconocimiento específico, por los diversos estatutos de autonomía, de títulos competenciales procesales administrativos en diversas materias como concesiones, contratos, etc., tal y como se deriva de los estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, etc., obviamente en el marco de la legislación básica del Estado, a la que deberán circunscribirse dichos procedimientos, y por tanto existiendo una evidente identificación entre lo que es procedimiento administrativo común y legislación básica, que a su vez se subsume, tal y como opina LÓPEZ MENUDO<sup>15</sup>, supone que cualquier Administración, a la hora de regular su materia competencial sustancial de los diversos campos de la acción administrativa, como puedan ser el urbanismo, los transportes, la seguridad vial, etc., deberá cumplimentar tanto sus normas legales, en el caso de las comunidades autónomas, en las materias que gocen de competencia exclusiva, como, en las que gocen de mayor lógica de competencia de desarrollo de la legislación básica del Estado, unos requisitos o reglas mínimas procedimentales referidos a la estructura de los cauces formales para la adopción de las diferentes resoluciones administrativas que puedan recaer.

---

nistraciones Públicas”, *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 1995, págs. 29-56, y “Algunas reflexiones sobre aspectos generales de la modificación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 4, 1999.

14. Fernando SÁINZ MORENO, “Principios y ámbito de aplicación de la L.A.P. (en particular, artículos 1 a 3)”, en Benigno PENDÁS GARCÍA (coord.), *Administraciones Públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, 1993, págs. 105-174.

15. Francisco LÓPEZ MENUDO, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en Javier BARNÉS VÁZQUEZ (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Civitas – Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, 1993; en concreto, pág. 148.

Así, en ese sentido, cabe destacar, en cuanto al margen para regular los procedimientos por las diferentes entidades en que se organiza el Estado, conforme a la disposición del artículo 137 de la Constitución, por una parte, las entidades dotadas de potestad legislativa, que son entes del propio Estado en cuanto a la instrumentalización de la Administración general por parte de la organización territorial que le da soporte a través de las Cortes Generales, y, por otra, las diferentes comunidades autónomas, que, conforme a los diferentes estatutos de autonomía, gozan de competencia legislativa en materia del desarrollo del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y, por tanto, de las determinaciones correspondientes<sup>16</sup>.

Junto a esas facultades reservadas al Estado, coexisten, tal y como recuerda el Tribunal Constitucional, numerosas reglas especiales de procedimiento, aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa por razón de la materia, puesto que la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos especiales. Antes bien, conforme afirma la STC 227/1988, hay que entender que esta es una competencia conexas a las que respectivamente tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. He aquí la paradoja del procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria: es un procedimiento específico, pero común a todas las Administraciones Públicas (sin perjuicio de sus singularidades organizativas), y no un procedimiento singular de cada una.

Por tanto, conforme a lo anteriormente relatado, debemos distinguir entre un procedimiento administrativo común general, que debe respetarse en cada procedimiento sustantivo, los procedimientos sustantivos o materiales

---

16. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), recoge en sus artículos 110 a 115, en primer lugar, una definición general de las tipologías competenciales, que distingue competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. En segundo lugar, se determinan una serie de criterios y principios sobre diversos aspectos, tales como la participación en el ejercicio de las competencias estatales, la incorporación de la acción exterior, la actividad de fomento o el alcance territorial de las competencias.

Para un estudio más detallado de este Capítulo I del Título IV, se deberán tener en cuenta los fundamentos jurídicos 59 a 62 de la STC 31/2010, que, en términos generales, desestiman las impugnaciones planteadas o proponen una determinada interpretación de los preceptos para hacerlos compatibles con la Constitución, excepción hecha del FJ 60 de la Sentencia, que declara “inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso ‘como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto’. Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y solo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal”.

en cada una de las diversas competencias en que está dividida la acción administrativa, y en lo que aquí nos afecta un procedimiento singular común para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es diferente y no con especialidades adicionadas sobre el común general, como los de carácter sancionador o de ejercicio de la responsabilidad patrimonial<sup>17</sup>.

El objeto concreto del procedimiento habrá de vincularse, tal y como destaca GONZÁLEZ PÉREZ<sup>18</sup>, a la función administrativa correspondiente, y así cada una de las diversas funciones administrativas da lugar a unas actuaciones y a un procedimiento, en el que únicamente podrán plantearse y decidirse ciertas cuestiones. Dichas cuestiones vienen delimitadas, por lo que constituyen el objeto al que se ha establecido el procedimiento.

## 2

### La potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas y la de las entidades locales en particular

#### 2.1

#### La potestad reglamentaria. Entidades que la pueden ejercer

La capacidad para dictar reglamentos es una de las capacidades inherentes a la naturaleza del Ejecutivo, eso sí, claramente supeditada a la ley en un Estado de derecho como el nuestro. Así, el art. 97 de la Carta Magna recoge de forma expresa la potestad reglamentaria referida al Gobierno, en este caso de la Nación, pero que todos los estatutos de autonomía recogen de forma expresa para las correspondientes instituciones de las comunidades autónomas; y, como veremos, las leyes así lo hacen para las entidades locales.

Esta potestad no tiene un carácter uniforme, sino que su alcance, contenido e importancia variarán en función de la Administración Pública ante la que nos encontremos. El poder para dictar normas reglamentarias está reconocido constitucionalmente (conforme a la noción de autonomía del art. 137) en favor de los entes públicos territoriales (Estado, comunidades autónomas y entes locales), aunque también existen referencias en la Carta Magna y las leyes a la potestad reglamentaria de otros entes públicos no

17. De hecho, el Consejo de Estado, en su Dictamen sobre el Anteproyecto, afirmó la imposibilidad de regular con carácter común un procedimiento de elaboración de reglamentos, lo que implicó su vuelta al ámbito solo estatal en la LG.

18. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Sistema jurídico de las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters – Civitas, 2009, pág. 63.

territoriales<sup>19</sup>. Podemos concluir, pues, que tienen atribuida la potestad reglamentaria todas las personas jurídico-públicas a las que la Constitución o una ley se la confiera<sup>20</sup>. No obstante, esta cuestión no es pacífica ni doctrinal, ni conceptualmente.

De acuerdo con lo que acabamos de señalar podemos definir el reglamento como aquella norma escrita, con rango inferior a la ley, dictada por la Administración Pública o por los órganos jurídico-públicos que la tengan atribuida legalmente. Esta definición de carácter general no puede hacernos perder de vista la inexistencia de una forma reglamentaria única, sino que existen una pluralidad de manifestaciones reglamentarias, por lo que hay que atender al contenido de estas manifestaciones para determinar si nos encontramos ante una disposición general reglamentaria o, simplemente, ante un acto administrativo revestido del ropaje reglamentario, distinción esta que no tiene un carácter baladí, ya que el régimen jurídico aplicable será muy distinto en función de que nos encontremos ante un reglamento, o un simple acto administrativo (así, procedimiento de elaboración; mecanismo a utilizar para la eliminación –derogación o revocación–; nulidad..., etc.).

Dicha potestad está lógicamente vinculada en principio, con carácter general, y dejando al margen las posibilidades de entidades de derecho público no territoriales, como cualquier Estado, a un territorio, y así, de las diversas tipologías en que puede derivarse la articulación de las competencias de la Administración Pública, la primera de las distinciones a que se suele acudir, tanto por los autores como por los dirigentes políticos, es al hecho territorial; puesto que cualquier organización que se preste debe pretender alcanzar en sus capacidades a todo el ámbito físico de actuación referido a su esfera de competencias.

Visto ese marco de entidades territoriales dotadas de potestad reglamentaria, podemos señalar –con MELERO ALONSO<sup>21</sup> que, partiendo de la atribución constitucional de la potestad reglamentaria, la potestad reglamentaria del Gobierno no procede de una atribución legislativa, sino de una atribución

19. Así, a título de ejemplo, el art. 27.10, en la medida en que reconoce la autonomía universitaria; más aún, a determinados entes que no son en modo alguno Administración Pública, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial.

20. La regulación de esa potestad reglamentaria del Gobierno se recoge en la modificación que de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, realiza la disposición final tercera, punto doce, de la LRJSP 40/2015, que señala: “El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título”.

21. Eduardo MELERO ALONSO, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, marzo 2005, pág. 85.

directa y expresa de la Constitución, circunstancia esta que ya afirmara Ignacio DE OTTO<sup>22</sup>.

El Gobierno tiene por tanto, en nuestro sistema, una potestad reglamentaria originaria, en tanto en cuanto deriva de la propia Constitución, circunstancia esta que se matiza por GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH<sup>23</sup>, en el sentido de que se considera que el fundamento de la potestad reglamentaria del Gobierno en su conjunto es constitucional, pero su ámbito es legal, mientras que el fundamento y ámbito de la potestad reglamentaria de los ministros es tan solo legal.

Así, al Gobierno se le reconoce un mayor margen de decisión en el ejercicio de la potestad reglamentaria, entendiéndose que la atribución de dicha potestad reglamentaria se hace al margen de la función ejecutiva, puesto que se contraponen, en el art. 106.1 de la Carta Magna, la potestad reglamentaria y la actuación administrativa. Por tanto, se podría llegar a afirmar que no era necesaria una habilitación legal específica para dictar reglamentos, prescindiéndose de la clásica distinción entre dicha inexistencia para la regulación organizativa interna de la Administración o regulación *ad intra*, frente a la igualmente clásica necesidad de una expresa atribución legal de dicha potestad para las regulaciones *ad extra*, esto es, hacia los ciudadanos, o potestad reglamentaria general y no organizativa.

En ese sentido nuestra doctrina<sup>24</sup> y jurisprudencia claramente han precisado la necesidad de esa expresa habilitación legal o reserva de ley para el ejercicio de la potestad reglamentaria, a excepción de las determinaciones organizativas de las Administraciones Públicas, a las que hemos hecho referencia anteriormente.

Ahora bien, la capacidad para dictar reglamentos debe diferenciarse de la capacidad de dirección de los servicios públicos por parte de las autoridades correspondientes, y la lógica y consecuente de dictar las correspondientes instrucciones de servicio en base a la relación jerárquica prevista en el art. 103.1 de la Carta Magna, que ahora se recoge en la LRJSP 40/2015<sup>25</sup>.

22. Ignacio DE OTTO Y PARDO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 222.

23. Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH, “Artículo 97: funciones del Gobierno”, en Oscar ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, arts. 97 a 112, Edersa, Madrid, 1998, págs. 42 a 208, y en concreto pág. 164.

24. Así, por ejemplo, Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, 27.ª edición, 2016, pág. 111.

25. Así, el artículo 6, bajo el enunciado “Instrucciones y órdenes de servicio”, establece:  
1. *Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.*  
*Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de*

## 2.2

### El procedimiento y la potestad reglamentaria

En sí mismo el procedimiento específico para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, o procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria de cada una de las Administraciones Públicas, estaba expresamente excluido del ámbito del procedimiento administrativo común, tal y como se señaló en la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, en tanto en cuanto está íntimamente relacionado con la potestad de autoorganización de las diversas Administraciones Públicas, como igualmente determinó el alto intérprete de la Constitución en la STC 50/1999, a la hora de abordar las determinaciones del Título II de la LRJAPC. Esta singularidad del procedimiento para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, en cuanto al procedimiento sustantivo, debe hacernos reflexionar sobre la naturaleza previa de estas disposiciones, sin incidir en la clásica distinción entre acto y reglamento, ya estudiada por GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>26</sup>.

Así, con carácter general, la LRJAPC solo recogía dos preceptos directos en relación con las disposiciones administrativas de carácter general, que son los ubicados en los arts. 51 y 52 de dicha norma, sobre jerarquía y competencia, y publicidad e inderogabilidad singular, a los cuales debemos adicionar en sentido negativo la determinación del art. 62.2 sobre la nulidad de pleno derecho de las citadas disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, conforme se recoge en la traslación al ámbito de la potestad reglamentaria de las determinaciones del art. 9.3 de la Constitución Española de 1978, 1.2 del Código Civil, y 51 y 115 de la propia LRJAPC. Hoy en la LPCAP se establece en el art. 128<sup>27</sup>.

Cabe recordar que la potestad reglamentaria tiene una configuración constitucional, en tanto en cuanto el art. 97 de la Carta Magna se la atribuye

---

*servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.*

26. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 187 a 190.

27. El texto de la LPCAP debe complementarse con la nueva redacción que del art. 24 de la Ley del Gobierno realiza la disposición final tercera.doce de la LRJSP, referida al procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación.

al Gobierno, atribución que debemos entender hoy claramente referenciada a todas las Administraciones Públicas, al menos las de carácter territorial, que están dotadas expresamente de dicha potestad, y en ese sentido los arts. 23 y 24 de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, recogen tanto la potestad reglamentaria en sí misma como el procedimiento de elaboración de los reglamentos para el ámbito estatal.

Así, por lo que se refiere a las diversas comunidades autónomas, la expresa posibilidad de ostentar la potestad reglamentaria por parte de las Administraciones de estas queda reflejada en los diferentes estatutos de autonomía<sup>28</sup>.

Debemos señalar, tal y como afirma para la Comunidad de Madrid FERNÁNDEZ VALVERDE<sup>29</sup>, que el Estatuto establece también en los arts. 40.2 y 43 diversas determinaciones sobre esta materia, en relación con la necesidad de publicación, por orden del presidente del Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el Boletín Oficial de esta y, en su caso, en el *Boletín Oficial del Estado*, y con el control, para el ejercicio de la potestad reglamentaria referida, por los tribunales ordinarios.

Las determinaciones que se recogen en los diversos estatutos de autonomía, ya sea con carácter genérico de reconocimiento de la potestad reglamentaria de los diversos Gobiernos autonómicos, ya sea de forma más específica y desarrollada, como el caso que acabamos de explicitar, de la Comunidad de Madrid, se desarrollan en las igualmente diversas legislaciones sobre régimen jurídico de las diferentes Administraciones Públicas autonómicas, que, cumplimentando tanto las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, sobre potestad de autoorganización de sus diferentes Administraciones, como sus competencias de desarrollo de las bases estatales o del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, han aprobado las diecisiete asambleas legislativas de las organizaciones regionales.

28. Así, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, el art. 22.1 de dicho Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, recoge la potestad reglamentaria conferida al Gobierno de la Comunidad de Madrid, en materia no reservada en dicho Estatuto a la Asamblea, estableciéndose diversos ámbitos de la potestad reglamentaria en el art. 27.2 del Estatuto en relación con las materias de competencia exclusiva, y en el 28.2 en relación con las materias respecto de las que la Comunidad Autónoma goce de competencias para el desarrollo de la legislación básica del Estado. Por otro lado, en el caso de Canarias, su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, recoge en su art. 15.2 que al Gobierno de Canarias corresponde la potestad reglamentaria. Esta función es expresamente recogida, como no puede ser de otra manera, por el art. 13 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

29. Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, “La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte I: Régimen jurídico”, en Enrique ARNALDO ALCUBILLA y José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1999, pág. 228.



Igualmente debemos recordar que, al amparo de las leyes orgánicas 1 y 2/1995, aprobatorias de los estatutos de autonomía de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, estas ciudades autónomas tienen reconocido el ejercicio de potestad reglamentaria, lo cual han regulado a través de reglamentos propiamente dichos, por carecer de potestad legislativa y singularidades de reconocimiento como en los casos de Madrid<sup>30</sup> y Barcelona<sup>31</sup>.

Por otro lado, en cuanto a los tres niveles territoriales en que la organización territorial del Estado se articula conforme a lo previsto en el art. 137 de la Carta Magna, las entidades locales gozan de potestad reglamentaria en el ámbito previsto, por un lado, por la legislación básica del Estado, y en concreto por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y, conforme a dicha determinación básica, por la remisión o no a la legislación de desarrollo de las diferentes comunidades autónomas sobre régimen local, que en los estatutos catalán y andaluz es muy extensa.

En una primera instancia, debemos recordar que el art. 4.º de la citada LRBRL otorga potestad reglamentaria a los municipios, circunstancia esta que debemos entender extendida igualmente a las diputaciones provinciales u otras corporaciones representativas de carácter provincial y naturaleza local, como las diputaciones forales, y, en su caso, conforme determina el Tribunal Constitucional, las veguerías u otras corporaciones de carácter local; así como, por referencia en igual medida al art. 141 de la Ley de leyes, a los cabildos y consejos insulares en los archipiélagos Canario y Balear.

Mientras que, por otra parte, el art. 3.2 de la LRBRL remite a la legislación autonómica de desarrollo la posibilidad de que ostenten o no potestades, y por tanto la potestad reglamentaria, otras entidades de ámbito local pero que no tengan esa relevancia constitucional —y así, se desarrolla una reserva específica en la legislación básica estatal—, como las comarcas, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas y entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

30. En cuanto a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, sus arts. 48 y 49 disponen unas reglas singulares sobre la aprobación de los reglamentos y ordenanzas y del presupuesto de la Villa.

31. Debe recordarse que la LRBRL no abarca toda la regulación del régimen local, pues en el ámbito del que nos venimos ocupando quedan fuera de ella las previsiones que sobre el particular se contemplan en la regulación del régimen especial de Madrid y Barcelona. En efecto, en la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la titularidad de la potestad reglamentaria se distribuye, prácticamente, entre todos los órganos de gobierno municipal, puesto que su art. 26 prevé que “las normas dictadas por el Ayuntamiento de Barcelona” adoptan alguna de las siguientes formas: reglamentos, ordenanzas, decretos de la Comisión de Gobierno, decretos de la Alcaldía y bandos, caracterizándose por el dato de que todas ellas se configuran como “disposiciones de carácter general”, como la propia Carta se preocupa de especificar cuando define cada una de ellas.

En ese sentido las diversas leyes autonómicas, y así, por ejemplo, en Cataluña, Cantabria y Aragón, han otorgado a la comarca dicha potestad reglamentaria, circunstancia esta que no se ha hecho extensiva a las mancomunidades ni a las áreas metropolitanas.

## 2.3

### La potestad reglamentaria local

Partiendo por tanto del expreso reconocimiento de la potestad reglamentaria local en el art. 4.º de la LRBRL, deberemos iniciar el análisis en cuanto a nivel territorial de la denominada Administración local, cuya principal característica es la pluralidad de entidades a la cual nos enfrentamos. Toda vez que, al igual que el Estado tiene en cada ordenamiento jurídico un carácter único, tal y como hemos señalado, por ser titular de la soberanía, y las comunidades autónomas, por su carácter novedoso, tienen a su vez personalidad jurídica determinada y de carácter derivado, las entidades locales, pese a su carácter primigenio, están esparcidas por todo el territorio nacional, por su carácter de último nivel territorial del Estado.

Por otra parte, y con igual fórmula, el artículo 1.º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge ese carácter de primer nivel territorial de la organización del Estado por parte de las Administraciones locales, y en concreto del municipio.

No obstante, debemos resaltar –con GALÁN<sup>32</sup>– que, pese a que a veces se utiliza el término de forma indistinta, no coincide la categoría de las normas locales con la de las normas municipales, en la medida en que no solo los municipios, sino también otros muchos tipos de entes locales, tales como las provincias, las comarcas o las áreas metropolitanas, entre otros, disponen de la potestad de dictar sus propias normas.

Tal y como reconoce el citado autor, la distinción más importante, sin embargo, es aquella que distingue las normas municipales, provenientes por tanto de los municipios, de las normas provinciales, procedentes de las provincias, en tanto que proceden de los dos tipos de entes locales de mayor relevancia. Complementariamente a dicha clasificación, conforme afirma GALÁN<sup>33</sup>, podemos agrupar las normas procedentes de un mismo sujeto en atención al concreto órgano que dentro de ese ente las ha dictado, circuns-

32. Alfredo GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001, págs. 271-272.

33. Alfredo GALÁN GALÁN, *op. cit.*, pág. 272.

tancia esta sobre la que debemos hacer especial hincapié en relación con las normas municipales, entre las cuales podemos hablar de normas del pleno y del alcalde, siendo posible añadir un tercer tipo, en opinión del citado autor (que no compartimos)<sup>34</sup>, que son las normas dictadas por la junta de gobierno local<sup>35</sup>.

Así, de forma tradicional, las normas municipales dictadas por el pleno son las ordenanzas y el reglamento orgánico, mientras que las “normas” que puede dictar el alcalde<sup>36</sup> son los bandos, aunque ha quedado claro históricamente que los bandos no tienen ese carácter normativo, salvo en las circunstancias previstas en el art. 21 de la LRBRL, de adopción de medidas excepcionales en el supuesto de grave perjuicio o catástrofe, que se atribuyen, junto a otras muchas funciones con dicho carácter excepcional y temporal, al alcalde en funciones, teniendo también carácter normativo.

Así, con carácter previo a la aprobación inicial, debe someterse el proyecto de ordenanza a conocimiento de la comisión informativa correspondiente, conforme al art. 20.1 c) de la LRBRL, antes de su remisión al pleno. La STS de 8 de marzo de 2001 destaca el carácter preceptivo, aunque no vinculante, del dictamen de la comisión informativa en los asuntos cuya decisión corresponde al pleno de la entidad local.

En los municipios (y cabildos insulares canarios) sujetos al régimen organizativo previsto en el Título X de la LRBRL, los proyectos de ordenanzas y reglamentos –con la única excepción de las normas reguladoras del pleno y sus comisiones– son aprobados por la junta de gobierno local (art. 127.1 de la LRBRL), y posteriormente se remiten a la correspondiente comisión del pleno, conforme al art. 122.4 LRBRL.

Atendiendo al régimen organizativo que se haya dado a la entidad local, así como a las fórmulas de participación reglamentadas (art. 70 bis), en ocasiones habrán de intervenir también en la elaboración de las ordenanzas determinados órganos complementarios de participación (consejos sectoria-

34. Así, tal y como indica Enrique SÁNCHEZ GOYANES, en “La potestad normativa del municipio español”, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2000, pág. 105, “un somero examen de la legislación estatal aplicable demuestra con rotundidad que, en nuestro sistema actual, el alcalde carece de la más mínima participación en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal. Es decir, el alcalde no puede por sí mismo innovar el ordenamiento local”.

35. Entendemos que el único órgano dotado de potestad reglamentaria, para cualquier tipo de entidad local, es el pleno municipal.

36. Alfredo GALÁN GALÁN, en *op. cit.*, pág. 276, señala la capacidad normativa que la Carta municipal de Barcelona, aprobada por la Ley autonómica de Cataluña 22/1998, atribuye a los denominados decretos de alcaldía, circunstancia esta que no puede, en nuestra opinión, ser extrapolable al resto del ordenamiento jurídico nacional de carácter local, ni a la elaboración de las ordenanzas correspondientes o normas aplicables.

les, juntas municipales de distrito, etc.). En los municipios de gran población las ordenanzas o reglamentos en materia de *desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos*, requerirán el informe del consejo social de la ciudad, conforme al artículo 131 de la LRBR.L.

La potestad de ordenanza se encuadra entre los medios reconocidos por la ley para intervenir la actividad de los ciudadanos, debiendo los entes locales ajustar su proceder en todo caso a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue (art. 84 LRBR.L). Por eso, y por imperativo del principio constitucional de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), el proyecto de ordenanza deberá ir acompañado de la justificación de su oportunidad mediante los informes, estudios o consultas de rigor. Ahora, con el nuevo art. 132 LPCAP, deben añadirse su previsión en un plan normativo anual, y las consultas públicas previas del art. 133.

Por otro lado, el art. 24.1 a) de la Ley del Gobierno exige el informe del centro directivo correspondiente sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, pero esta determinación no es aplicable a las entidades locales.

En la legislación sectorial, sea estatal o autonómica, podemos encontrar la obligación de incorporar informes previos a la aprobación de las ordenanzas locales por parte de las entidades o los órganos competentes en esa materia, y así, por ejemplo, los organismos competentes sobre cada demarcación de aguas han de evacuarlos conforme al art. 25.4 de la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Como en todo procedimiento local, y en ausencia de determinación específica de las respectivas comunidades autónomas, el proyecto de ordenanza habrá de llegar al órgano de aprobación con el consiguiente informe del jefe de la dependencia a la que corresponda su tramitación (determinación establecida en el art. 172 del ROF, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre). Y con aquellos otros que el responsable corporativo de la instrucción haya juzgado necesarios (art. 79.1 LPCAP). En último término habrá de incorporarse el informe preceptivo del secretario de la entidad local –y además, en su caso, del interventor– cuando ello resulte exigido, señaladamente para la aprobación o las modificaciones del reglamento orgánico y las ordenanzas urbanísticas incluidos en los respectivos PGOU. En el caso de estas últimas, siempre que formen parte de “instrumentos de planeamiento general”, ya que cuando se trate de ordenanzas municipales de policía de la edificación y de la urbanización, susceptibles de aprobación independiente, como permite la legislación sobre urbanismo de determinadas comunidades autónomas, no

necesariamente han de evacuarse estos informes de Secretaría e Intervención, al no precisar para su aprobación quórum especial.

### 3

## La potestad reglamentaria en la LPCAP

### 3.1

#### Determinaciones generales

Debemos señalar que el Título VI de la Ley lleva por rúbrica *De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*, y, conforme se afirma en el preámbulo de la Ley, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Debe destacarse con carácter general y previo sobre estas disposiciones que, junto con algunas mejoras en la regulación anteriormente existente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, 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 con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma, y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cualquier caso es increíble (en nuestra opinión) que el título competencial aducido por la propia Ley para reservar la competencia al Estado se apruebe, en este Título VI de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos, junto al amparo lógico del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, tal y como se describe expresamente en la Disposición final primera 2.

Conforme expresó en su dictamen el alto órgano consultivo, en cuanto a la regulación de la potestad reglamentaria que contiene la norma, en ella como un mero procedimiento administrativo, debe resaltarse que en puridad el procedimiento administrativo se configura como una sucesión concatenada de trámites, de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio. El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se configura igual-

mente como un conjunto ordenado de trámites orientados a la producción de un resultado que, en este caso, es una norma jurídica; pero es, ante todo, el instrumento a través del cual actúa el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria, una potestad dotada de reconocimiento constitucional expreso (artículo 97), en virtud de la cual el Gobierno, como Consejo de Ministros, innova el ordenamiento jurídico a través de la aprobación de disposiciones de carácter general. Ante esta crítica, en el texto legal definitivo se eliminaron las referencias procedimentales que se remiten a la Ley del Gobierno y a cada una de las diferentes legislaciones de las comunidades autónomas y a la básica local.

Igualmente el alto órgano consultivo propició la supresión de la mención conjunta de los artículos 105.a) y 149.1.1.<sup>37</sup> como sustento, desde el punto de vista competencial, al establecimiento por parte del Estado de un conjunto de trámites de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas para los casos en que ejerzan su potestad reglamentaria.

---

37. Con respecto al primero de los referidos preceptos, resulta oportuno recordar la doctrina recogida en la STC 102/1995, de 26 de junio, que declara que “la audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, está prevista por el texto constitucional [art. 105 a) y c) CE], que defiere su configuración a la ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las comunidades autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal, de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 CE)”. Para el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 61/1997), “no puede operar como un título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional”. De lo contrario, “dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que estos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 de la Constitución”. Por ello, este título competencial debe entenderse referido a derechos que, atendiendo a su naturaleza y a la manera de hacerse efectivos, entrañen un riesgo real de recibir un tratamiento tan dispar en unos territorios y en otros que pueda, en efecto, producirse una quiebra en las condiciones de ejercicio que implique desigualdad según el territorio donde dicho ejercicio de produzca. No es este el caso del derecho de audiencia en el procedimiento de la producción de normas reglamentarias, que ciertamente ha de ser regulado de tal modo que no se menoscabe su contenido esencial, pero que no requiere, para hacerse efectivo, de un tratamiento homogéneo en sus condiciones básicas de ejercicio que haya de ser garantizado por una regulación estatal común a todo el territorio nacional. A este respecto, interesa recordar que “las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que este sea, en su tarea reguladora”.

En cualquier caso, estas determinaciones deben verse complementadas con las correspondientes especificaciones establecidas por los diferentes estatutos de autonomía, que, en virtud de lo previsto por el art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, forman parte del denominado “bloque de la constitucionalidad”, y que en el aspecto que aquí nos ocupa reafirma expresamente el art. 128.1 de la LPCAP, al recoger, junto a la tradicional imposibilidad de vulnerar las determinaciones de la CE y las leyes en genérico<sup>38</sup>, la imposibilidad de regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales, o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

Esta lógica plasmación del hecho autonómico en el ámbito de la potestad reglamentaria, y más concretamente de la local, pero como lógica actualización de la reserva de ley, cuyo poder es omnímodo en nuestro ordenamiento frente a la reserva de reglamento de la vigente Constitución de la V República francesa, establece un límite claro y evidente a las ordenanzas locales.

En cuanto al fundamento de la regulación básica de la potestad reglamentaria, el legislador mantiene y acentúa la lógica obsesiva del economismo que ha plasmado en otras normas de naturaleza administrativa como la LRSAL, y así, como ha destacado SANTAMARÍA PASTOR<sup>39</sup>, debe destacarse el *desconcierto* que en opinión de dicho autor se produce por la invocación que la disposición final primera, 2, de la LPCAP hace al artículo 149.1.14.<sup>a</sup> de la CE, relativo a la Hacienda general, y al artículo 149.1.13.<sup>a</sup> (competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), para amparar la regulación que hace de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos; no siendo muy comprensible la conexión entre la materia citada y los títulos constitucionales que se mencionan en dicho precepto.

Esta cuestión ya fue resaltada por el Consejo de Estado, y en relación con dicho título debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha declarado (STC 130/2013, FJ 5, y las que allí se citan) que este permite al Estado regular íntegramente su propia Hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas Haciendas y las medidas para su coordinación y para

38. Así, el citado precepto indica lo siguiente: “Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”.

39. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa. Nueva Época*, número 2.

subvenir a su suficiencia; igualmente le permite regular sus propios tributos y definir el marco general de todo el sistema tributario y los principios generales comunes a él, “pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las comunidades autónomas” (STC 19/1987, de 17 de febrero)<sup>40</sup>.

Pues bien, atendiendo a todo ello, cabe concluir que la disposición examinada no puede encontrar anclaje constitucional en el mencionado precepto, toda vez que no se establecen en ella derechos y obligaciones económicos de los sujetos públicos, ni medidas concretas de protección o preservación de la hacienda estatal, autonómica o local. En rigor, la previsión que en ella se contiene concierne a la organización y al funcionamiento de las Administraciones Públicas, y, en consecuencia, debe ampararse en la competencia del Estado para la determinación de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, prevista en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Por otra parte, y dejando al margen los títulos competenciales la LPCAP en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*. Así, para una mejor ordenación normativa, conforme a la nueva Ley todas las Administraciones (incluyendo por tanto a las entidades locales) divulgarán un plan anual normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.

Al mismo tiempo la LPCAP pretende fortalecer la evaluación *ex post*, puesto que, junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y las cargas derivados de ellas estaban justificados y adecuadamente valorados.

Por otro lado, el indicado Título VI LPCAP incluye un singular art. 129 sobre los principios de buena regulación en la materia: los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, que se justificarán en el preámbulo del proyecto de reglamento. Apuesta importante

40. A la misma conclusión ha de llegarse, según razona la STC 130/2013, “respecto a la otra vertiente de la Hacienda pública, la de los gastos públicos”, autonomía consagrada a favor de las comunidades autónomas, pues estas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”.

De este modo, y a efectos de delimitar adecuadamente el alcance del título contenido en el artículo 149.1.14, únicamente cabe incluir en él aquellos preceptos que tengan por objeto “la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones Públicas” o “la protección o preservación de los recursos públicos que integran las Haciendas”.



que convertirá los preámbulos en auténticamente relevantes para la interposición y aplicación de las disposiciones, si bien se trata de principios difíciles desde el punto de vista del control jurisdiccional, tanto más cuanto que no son requisitos de validez.

Voluntariosa es, asimismo, la previsión de la evaluación periódica de la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación (art. 130), y no lo es menos la apuesta por la planificación normativa que contiene el art. 132<sup>41</sup>:

Otra regulación general sobre las disposiciones administrativas la encontramos en el art. 106.2 LPCAP con respecto a la revisión de oficio: “Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2” de la indicada LPCAP, esto es, los supuestos de nulidad.

No se ha abordado en la Ley, tal y como recuerda el citado SANTAMARÍA PASTOR<sup>42</sup>, la por él considerada muy relevante cuestión de la comunicación de invalidez de los reglamentos a los actos dictados a su amparo: la LRJAPC la trataba de pasada en un inciso del artículo 102.4, una línea que la LPCAP mantiene en su artículo 106.4, que es además, a juicio de SANTAMARÍA PASTOR<sup>43</sup>, manifiestamente inadecuado, ya que la nulidad de los reglamentos casi nunca tiene lugar en virtud de una revisión de oficio, sino solo en vía jurisdiccional. Por lo demás, la solución que se da al tema (la nulidad del reglamento afecta solo a los actos cuya impugnación se haya iniciado y se halle en curso) es disfuncional, en cuanto provoca nubes de recursos que colapsan el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales; y es, además, cínica, puesto que la Administración cuenta siempre con el margen de beneficio que le proporciona el porcentaje de actos no recurridos o recurridos tardíamente.

Quizá, en su opinión –que compartimos–, una reforma general y apresurada no sea el escenario adecuado para plantearse en profundidad esta cuestión; pero a medio plazo será inexcusable suscitarla, porque las situaciones injustificadas suelen dar lugar, de modo inopinado, a directrices jurisprudenciales imprevisibles y radicales.

41. “Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”.

42. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común...”, *op. cit.*

43. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común...”, *op. cit.*

Como ya se ha apuntado, la potestad reglamentaria se recoge en el artículo 128 de la nueva LPCAP, que, tal y como señaló el Consejo de Estado, reproduce en gran medida el artículo 23 de la Ley del Gobierno, si bien incluye, como es lógico por su aplicación a todas las Administraciones Públicas, una mención en su apartado 1 a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas y de los órganos de gobierno locales.

Por otro lado, establece en su apartado 4 que “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 61”, recogiendo así de manera parcial la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos, enunciada en los artículos 23.4 de la Ley del Gobierno y 52.2 de la ahora derogada LRJAPC. Dado que el Anteproyecto reunía en una única disposición legal las previsiones sobre inderogabilidad singular que ahora se encuentran en dos textos legales, el Consejo de Estado propuso en su Dictamen que, en caso de mantenerse la iniciativa legislativa en sus términos, se refundieran las proyectadas previsiones de los artículos 51 y 155.4 del Anteproyecto en el primero de ellos, para dotar de unidad a este régimen, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Por tanto se reconoce de forma expresa en el procedimiento común la existencia de una potestad reglamentaria autónoma de carácter local, que igualmente se reconoce en diversos preceptos de los estatutos de las comunidades autónomas<sup>44</sup>, y lógicamente en la legislación básica de régimen local.

### 3.2

#### La inderogabilidad singular

Con igual carácter general debe recordarse que el artículo 37 de la LPCAP recoge la denominada *Inderogabilidad singular*<sup>45</sup>. Esta determinación, conocida como principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, se en-

44. Así, por ejemplo, en el art. 87.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que destaca: “Los municipios tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía”.

45. 1. *Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.*

2. *Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.*

contraba enunciada en el artículo 52.2 LRJAPC<sup>46</sup>. Quiere esto decir, conforme a la concepción tradicional, que las decisiones administrativas (los actos administrativos) no pueden contradecir un reglamento aunque tengan igual o superior rango (v. gr., un acto administrativo que proceda del Gobierno no puede contradecir una orden ministerial).

La justificación a este principio podemos encontrarla en otros dos principios consagrados en la Constitución: por una parte, el principio de igualdad recogido en el artículo 14, que implica que no pueda derogarse una norma para un caso concreto; y por otra, el principio de legalidad enunciado en el artículo 9.3, que implica que la Administración está sometida al ordenamiento jurídico, y también, por tanto, a sus reglamentos. Cuestión que se reafirma por la clara expresión del art. 103.1 de la Carta Magna sobre *sometimiento pleno a la ley y al derecho*.

A nivel doctrinal, el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>47</sup> recogía ya desde los años cincuenta del siglo pasado la consagración del principio, tomándolo de un artículo de ZANOBINI<sup>48</sup>; el calificativo de “singular” (“inderogabilidad singular”) lo adoptó él para evitar equívocos, dada la indudable permanencia en la Administración del poder derogatorio general sobre los reglamentos<sup>49</sup>.

Por lo que se refiere a la Administración local, tal y como sostenía GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>50</sup>, el mismo principio se definió por uno de los re-

46. “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a estas”.

47. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, n.º 27, 1958, págs. 63-88.

48. Al respecto, Guido ZANOBINI, “Sul fondamento giuridico della inderogabilità dei regolamenti”, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1917, recogido en sus *Scritti vari*, Milán, 1955, págs. 3 y ss.

49. El artículo 1.º de la antigua Ley de lo Contencioso de 1888-1894-1952, sustituida entonces por la de 27 de diciembre de 1956, daba pie al mismo principio, al aceptar como materia de recurso las “resoluciones administrativas... que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”, principio aplicable a la vigente Ley 29/1998.

La jurisprudencia producida bajo el imperio de esta Ley no tuvo por ello dificultad en sostener el criterio de la inderogabilidad singular de los reglamentos, del que apenas llegó a hacerse cuestión. Como declaraciones más expresas, entre otras, la de la sentencia de 31 de mayo de 1930, que expresó igualmente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 en su artículo 30: “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan grado igual o superior a estas”.

50. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en “Observaciones sobre el fundamento...”, *op. cit.*, cita las STS de diciembre de 1933, 17 de febrero de 1936 y 12 de abril de 1943 en las que se opone claramente la facultad de dictar y derogar reglamentos por vía general y la imposibilidad de exceptuar estos en casos singulares.

glamentos de la Ley de Régimen local, el de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955, cuyo artículo 11 (aún vigente y con un carácter materialmente básico), párrafo 2.º, dispone lo siguiente: “Sus disposiciones [de las ordenanzas y reglamentos locales] vincularán a los administrados y a la corporación, sin que esta pueda dispensar individualmente de la observancia”.

Por otra parte –proseguía el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA–, en la importante Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, el principio se reiteraba aplicándolo a la materia urbanística<sup>51</sup>. MATER, y sobre todo ZANOBINI, destacaron –tal y como recuerda el reiteradamente citado GARCÍA DE ENTERRÍA– temáticamente este principio, para contrastarlo con el principio opuesto, que rige en cuanto a las leyes formales. Si la Administración titular de la potestad reglamentaria no tiene poder para excepcionar en un caso singular un reglamento que ella misma ha dictado, los órganos legislativos, sin embargo, tienen un poder indiscutido, y del cual hacen constante aplicación, para apartar cualquier caso particular del imperio de una ley general. ¿Cómo justificar esta diferencia de régimen?

Por otra parte, el antiguo art. 62.2 LRJAPC se convierte en el actual art. 47.2 LPCAP, indicando que también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, complementando las anteriores afirmaciones sobre el principio de legalidad y las otras aseveraciones del art. 9.3 de la *Lex leguum*.

Es esta una clara traslación del denominado principio de jerarquía normativa y de primacía de la ley, que se refleja tanto en el citado art. 9.3 de la Ley de leyes, como en el art. 128.3 de la nueva LPCAP<sup>52</sup>.

51. El artículo 46 de dicha Ley estableció, en efecto, lo siguiente: “Serán nulas las reservas de dispensación que se contuvieren en los planes u ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren”.

52. El citado precepto establece: “Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”, lo cual, referido a la inderogabilidad singular, es calificado de *causa de nulidad extravagante* por Alejandro HUERGO LORA [“Acordes y Desacuerdos de las leyes 39 y 40/2015”, en Luciano PAREJO ALFONSO y José VIDA FERNÁNDEZ (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 460 a 462].

## 4

**La potestad reglamentaria local en la LPCAP**

En el ámbito estrictamente local, ORDUÑA<sup>53</sup> indica que la titularidad del ejercicio de la potestad reglamentaria se atribuye por el art. 128.1 de la Ley comentada 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”. De la lectura de este precepto cabe deducir que en absoluto se alteran las reglas sobre la titularidad de la potestad reglamentaria local conocidas hasta la fecha, en tanto en cuanto la LPCAP remite para su concreción a lo establecido en la Ley básica local.

De acuerdo con tal remisión a la Ley básica de régimen local, son órganos de gobierno locales, a los que se atribuye la titularidad del ejercicio de la potestad reglamentaria, los plenos de los municipios de régimen común –art. 22.2.d) LRBRL–, de las diputaciones provinciales –art. 32.2.b) LRBRL–, así como de los municipios de gran población –art. 123.1.c) y d) LRBRL–, y, finalmente, la junta de gobierno local en los municipios de gran población, en tanto en cuanto le corresponde la aprobación de los proyectos de ordenanzas y reglamentos –art. 127.1.a) LRBRL–. Como puede apreciarse, la Ley básica local ha diseñado un sistema de atribución de titularidad de potestad reglamentaria concentrado en el pleno<sup>54</sup>. En este caso concreto, por mediación de la disposición adicional 6.<sup>a</sup> LRBRL, habrá que entender que la remisión que con carácter general se lleva a cabo a la LRBRL en el citado art. 128.1 LPCAP para la determinación de los órganos de gobierno locales, ha de entenderse efectuada a las determinaciones especiales de Barcelona y Madrid.

El art. 128.2 LPCAP aborda la regulación de una serie de límites a la potestad reglamentaria vinculados con la tradicional concepción de la reserva de ley. Tomando como punto de partida la relación trabada entre normas intraordinamentales, en el indicado precepto se proclama que, sin perjuicio de las funciones de desarrollo o colaboración con la ley,

53. Enrique ORDUÑA PRADA, “Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, n.º 2, Sección Actualidad, febrero 2016, La Ley.

54. Tal y como se indica en la STC 161/2013, de 26 de septiembre (FJ 9), por cuanto se trata de un órgano que “somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE”, esto es, se trata de un órgano democrático representativo que por mandato constitucional –art. 140 CE– está compuesto por el alcalde y todos los concejales, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

los reglamentos “no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”. Redacción que tiene su origen, prácticamente literal, en el antiguo art. 23.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que ahora muta su naturaleza convirtiéndose en un precepto básico de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

Esta determinación general debe matizarse con relación a las entidades locales y la tipificación de infracciones y determinación de sanciones en ordenanzas municipales, puesto que la potestad sancionadora local y la reserva de ley del art. 25.1 CE se pueden modular mediante ordenanza, como ha reseñado la doctrina constitucional fijada en la STC 132/2001, de 8 de junio<sup>55</sup>, con relación a la reserva de ley en materia sancionadora y las entidades locales, donde cede el sistema previsto en la LRJAPC (y ahora entendemos que en virtud del principio de especialidad la nueva LPCAP) y se aplica el modelo de tipificación establecido en el Título XI de la LRBRL. En suma, el art. 128.2 es aplicable exclusivamente a las relaciones entre la ley y el reglamento estatal o autonómico, pero no a las que se entablen entre ley y ordenanza local.

Por tanto, al igual que ORDUÑA<sup>56</sup>, entendemos que las reformas introducidas por el último inciso del art. 128.2 LPCAP en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora local no alteran el *statu quo* vigente con la legislación anterior, y se aplica el modelo de tipificación establecido en el Título XI de la LRBRL, por cuanto a él se remiten los arts. 25.1 –principio de legalidad– y 27.1 –principio de tipicidad– de la reciente LRJSP, que reproducen el contenido de los derogados arts. 127.1 y 129.1 LRJAPC.

55. Según el Fundamento Jurídico 6 de la STC 132/2001, se había producido una debilitación de dicha exigencia para el ámbito local, en tanto en cuanto ya no era necesario que la ley contuviese tipos concretos y delimitados de infracciones, sino tan solo los denominados por el Alto Tribunal “criterios mínimos de antijuridicidad”. A pesar de ello, la subsistencia de esa reserva legal por mandato del mencionado art. 129.1 llevaba aparejada que toda tipificación directa de infracciones y sanciones mediante ordenanza deviniese ilegal, motivo por el que el legislador estatal acometió la reforma de los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJAPC con ocasión de la modificación del régimen local llevada a cabo mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo un nuevo Título XI en la Ley básica de régimen local relativo a la “Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”.

56. Enrique ORDUÑA PRADA, *op. cit.* Por otro lado este autor sostiene dichas cuestiones en “Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio”, *REALA*, n.º 286-287, 2003.

## 5

**Buena regulación y evaluación normativa**

Tal y como indica GARRIDO MAYOL<sup>57</sup>, la motorización legislativa, en su día denunciada por Von Kirchmann, tiene una indudable influencia “a la baja” en la calidad de las normas; de ahí la necesidad de someter la producción normativa a una serie de reglas o técnicas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica. En este sentido, define SÁINZ MORENO<sup>58</sup> la técnica normativa como “el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de seguridad jurídica”.

El sujeto quiere saber cómo ha de comportarse según las exigencias del derecho en determinadas relaciones sociales o situaciones de la vida, y qué comportamiento puede esperar o pretender de los otros. El Estado, como marco concreto de ejercicio del poder en nuestra sociedad, descansa en gran medida sobre la idea de seguridad, y la seguridad jurídica<sup>59</sup> contribuye a asegurar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos. Como hemos visto, dos problemas amenazan, por tanto, la seguridad jurídica: el primero, la mala técnica normativa; el segundo, la inestabilidad exagerada del ordenamiento, especialmente en determinados ámbitos materiales. La solución, como apunta GONZÁLEZ FERNÁNDEZ<sup>60</sup>, pasa por un menor número de leyes –de normas, en general– y por una mayor atención a los principios y valores para hacer compatible la estabilidad del ordenamiento con el progreso y el cambio social. Ciertamente, la seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>61</sup>, es indispensable.

Uno de los nuevos aspectos que introduce la nueva LPCAP es el de la necesaria calidad exigible a la regulación, circunstancia ya puesta de relieve

57. Vicente GARRIDO MAYOL, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

58. Fernando SÁINZ MORENO, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en Jesús María CORONA FERRERO, José TUDELA ARANDA y Francesc PAU I VALL (coords.), *La técnica legislativa a debate*, 1994, p. 20.

59. Sobre esta materia *vid.* Federico CASTILLO BLANCO, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del derecho”, *Documentación Administrativa*, INAP, n.º 263-264, mayo-diciembre 2002, p. 33.

60. Juan José GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, “Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo”, en noticias jurídicas.com/areas\_virtual/Articulos/15- Derecho%20Administrativo/2, abril 2005.

61. Así, en su STC 208/1988, “no exige la petrificación del ordenamiento, pero sí el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales [...] quebrantados o desconocidos los compromisos asumidos por el Estado”. Y añade que “[...] el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa [...] y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se produzcan perplejidades” (SSTC 46/1990 y 146/1993).

por NÚÑEZ LOZANO<sup>62</sup> con respecto al entonces Proyecto de Ley de Economía Sostenible, hoy ya referido a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que queda expresamente derogado por la disposición derogatoria única 2 c) de la nueva LPCAP.

En efecto, esa exigencia hasta ahora prevista en los arts. 4 a 7 de la Ley de Economía Sostenible, se viene a sustituir por la genérica determinación del art. 130.2 de la LPCAP, que indica lo siguiente: “Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

En cualquier caso, la regulación que ahora se deroga no está exenta de polémica, puesto que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional<sup>63</sup>.

La capacidad para establecer bases en esta materia fue ya abordada por el Consejo de Estado (Dictamen 215/2010) en relación con los principios que contenía el ahora derogado artículo 4 de la Ley 2/2011. Así, el artículo 129 LPCAP viene a sustituir a dicho precepto, si bien modifica parcialmente el elenco de principios, desapareciendo con respecto a la relación de la Ley 2/2011 los de “accesibilidad y simplicidad”. Al margen de ello, el contenido del artículo 129 presenta, tal y como señaló el Consejo de Estado, escasas novedades con respecto al derecho entonces vigente, aunque se reformulen algunos principios o se amplíe o refunda su contenido. A este respecto, se realizan a continuación algunas observaciones específicas.

En relación con este mismo principio de seguridad jurídica, se prevé en el segundo párrafo del artículo 129.4 que “cuando en materia de procedimiento administrativo común la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, estos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o la consecución de los fines perseguidos por la propuesta”, redacción que no se consideró acertada por el Consejo de Estado, al indicar que cualquier trámite que pretenda incorporarse al procedimiento administrativo común ha de preverse en la Ley que lo regula.

62. Mari Carmen NÚÑEZ LOZANO, “Paradojas del derecho público de la crisis económica: La mejora de la calidad de la regulación en el proyecto de ley de economía sostenible”, en AA. VV., *El derecho público de la crisis*, INAP, 2011.

63. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 20 de diciembre de 2011, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 6642/2011, promovido por el Gobierno de Canarias, contra los artículos 4 a 7, 41.uno, 80, 91 y 110.4 de la Ley de economía sostenible, que decayó tras la Resolución de 3 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley del Estado 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



Cuestión distinta es que en la regulación de algún procedimiento administrativo especial *ratione materiae* (como el de aprobación de ordenanzas) se considere justificado introducir algún trámite específico que no prevea la LPCAP.

Esto fue resuelto por el legislador al eliminar el término “común” en el texto definitivo, ante la regulación de un procedimiento administrativo especial que por la materia o los fines perseguidos demanda reglas o trámites concretos.

Por otra parte, tal y como afirmó GARRIDO MAYOL<sup>64</sup> con referencia a la Ley del Gobierno, conforme a los principios constitucionales, la LPCAP abandona el tratamiento procedimental unitario de la elaboración de los reglamentos y de los anteproyectos de ley, y establece una regulación separada y distinta de ambos tipos normativos:

Debe recordarse como antecedente inmediato el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo, siguiendo la recomendación contenida en el documento “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea”.

La planificación de una futura acción normativa suele tener un origen claramente político. En otras ocasiones responde a la necesidad técnica de dar respuesta a problemas que se vienen planteando, y para cuya resolución el ordenamiento vigente no tiene respuesta adecuada. Pero el impulso jurídico-administrativo tiene carácter reglado<sup>65</sup>.

El Tribunal Supremo ha advertido que la memoria de un proyecto normativo ha de ser justificativa, motivada, y no meramente explicativa o descriptiva. También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, al señalar que “el legislador no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas en las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes”, en consideración a que las leyes son expresión de la voluntad general y no ejecución de la Constitución. Pero el Alto Tribunal recuerda que ese deber de expresar los motivos que llevan a adoptar una determinada decisión normativa en ejercicio de su libertad de configuración cabe postularlo del Gobierno, pues “es el Consejo de Ministros quien debe acompañar sus proyectos de ley con una exposición de motivos y con los

64. Vicente GARRIDO MAYOL, *op. cit.*, pág. 53.

65. El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de enero de 1990, acordó que los proyectos normativos sometidos a su deliberación y consideración deberían ir documentados, en lo sucesivo, con un “cuestionario de evaluación” que permitiera una valoración apriorística de la calidad y eficacia de la norma en cuestión, incorporándose de esta forma al ámbito de la técnica legislativa europea.

antecedentes necesarios para que las Cámaras puedan pronunciarse sobre los mismos”.

Seguendo a SEBASTIÁN LORENTE<sup>66</sup>, el Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos en el ámbito estatal<sup>67</sup> consta de una serie de preguntas dirigidas al departamento o departamentos autores de la propuesta o de la iniciativa legislativa, cuyas respuestas deben dotar de contenido, breve pero suficiente, a las causas y fines de la norma, así como delimitar sus respectivos ámbitos de incidencia y actuación, según el siguiente esquema: a) ámbito de necesidad de la norma; b) ámbito de repercusión jurídica; c) ámbito de repercusión institucional; d) ámbito de ejecución de la norma; e) ámbito de repercusión social o ciudadana; f) ámbito de repercusión económico-presupuestaria. La cumplimentación de todas las cuestiones planteadas requiere en la práctica una labor previa de estudio y programación metodológica, que constituye un proceso interno de formación de la voluntad y la decisión legislativas, así como de reflexión sobre la necesidad de su materialización<sup>68</sup>.

En el ámbito de las comunidades autónomas, debemos destacar –con CANALS I AMETLLER<sup>69</sup> la aprobación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, que significó el reconocimiento pleno de la política de mejora de la regulación y sus herramientas, en particular de la evaluación del impacto

66. Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE, “La información y documentación administrativas de los proyectos normativos”, *Actualidad Administrativa*, n.º 24, 1992, p. 256.

67. A nivel local podemos reseñar que el Ayuntamiento de Madrid (art. 29.2 Bases de Ejecución del Presupuesto) establece: “Todo proyecto de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos del Ayuntamiento o de sus organismos autónomos, respecto de los autorizados y previstos en el presupuesto correspondiente, o que pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros, irá acompañado de una memoria económica, en la cual se detallarán las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación, y se remitirán a la Dirección General de Hacienda o Dirección General de Economía y Sector Público según proceda. En el caso de corresponder a organismos autónomos, se remitirán con carácter previo a su aprobación por el Consejo Rector, para que se informe, con carácter preceptivo, en un plazo de diez días, sin perjuicio de su fiscalización por la Intervención General”. Y por otra parte tenemos el Acuerdo de 25 de febrero de 2016, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices para la elaboración del análisis de viabilidad de acuerdos, decretos y resoluciones (BOAM de 2 de marzo de 2016).

68. Con respecto a esta materia *vid.* José VIDA FERNÁNDEZ, “La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación”, en Luciano PAREJO ALFONSO y José VIDA FERNÁNDEZ (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, *op. cit.*, págs. 467 a 511.

69. Dolors CANALS I AMETLLER, “La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria”, en Eduardo GAMERO CASADO (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, 2014, págs. 343 a 386, y en concreto pág. 376.

normativo, en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias que regula. La inclusión de la regulación del procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos en dicha norma (Título IV) responde, en gran medida, a la experiencia adquirida en los años anteriores.

En concreto, las memorias que han de incorporarse al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general –entre las que se incluye una memoria de impacto normativo– tienen el contenido y alcance previstos en el artículo 64<sup>70</sup>.

Con esta regulación, la memoria de impacto normativo deja de ser un documento que se relaciona y conecta con la memoria justificativa y los estudios de coste/beneficio previstos en la Ley 13/1989 catalana, para tener entidad y contenido propios, tal y como destacó MIR<sup>71</sup>.

De hecho, el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley señaló<sup>72</sup> lo siguiente: “A pesar de que los principios de buena regulación se encuentran enunciados en algunas leyes (concretamente, en la Ley 17/2009, la Ley 2/2011 y la Ley 20/2013), no se ha alcanzado el objetivo previsto de mejora de la calidad regulatoria, ni se ha resuelto el problema de dispersión normativa. Por ello, el Anteproyecto incluye un título completo dedicado al procedimiento de elaboración de normas en el que se regula con carácter básico el derecho de audiencia de los ciudadanos y de sus asociaciones y organizaciones representativas en dicho procedimiento, siguiendo las recomendaciones que al respecto ha formulado la OCDE en su informe de 2014 ‘Spain: from administrative reform to continuous improvement’”.

70. “1. Los proyectos de disposiciones reglamentarias deben acompañarse siempre de una memoria general, de una memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas, así como de los informes preceptivos y los que solicite el órgano instructor. 2. La memoria general debe contener, como mínimo: [...] 3. La memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas debe tener el contenido que se establezca por reglamento. En todo caso, dicha memoria integra, como mínimo, los siguientes informes: a) Un informe de impacto presupuestario, en que se evalúa la repercusión de la disposición reglamentaria en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Generalidad, así como las fuentes y los procedimientos de financiación, si procede. b) Un informe de impacto económico y social, en que se evalúan los costes y los beneficios que implica el proyecto de disposición reglamentaria para sus destinatarios y para la realidad social y económica. c) Un informe de impacto normativo, en que se evalúa la incidencia de las medidas propuestas por la disposición reglamentaria en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. d) Un informe de impacto de género”.

71. Oriol MIR PUIGPELAT, “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en Joaquín TORNOS MAS (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 501 a 543, en concreto p. 521.

72. Número de expediente: 275/2015 (Hacienda y Administraciones Públicas). Vid. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-275>

La regulación que contiene este precepto sobre el “informe anual de evaluación” del cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, responde a la finalidad de contribuir a la mejora de la regulación que inspira la LPCAP y que, en gran medida, es tributaria de la que se recogía en los artículos 5 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

## 6

### La necesidad de publicación<sup>73</sup>

Cualquier norma, por su propia naturaleza, y más en un Estado de derecho, tiene que ser pública. Es más, dicha publicidad, determinada como la capacidad para ser conocida, es consustancial con su validez, y, así, debe recordarse la vieja polémica sobre la obligación o no de publicar<sup>74</sup> las determinaciones reglamentarias de las entidades locales, en especial las del planeamiento urbanístico.

Así, la LPCAP determina que los reglamentos y las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Igualmente establece que adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios; cabe aquí incorporar todas las páginas web y los boletines informativos de los municipios a que hace referencia el art. del ROF.

73. Con carácter general, sobre este deber, *vid.* Fernando SÁINZ MORENO, “La publicidad de las normas”, en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Vol. 1, 1993, págs. 121-146.

74. Especialmente intensa en el ámbito urbanístico zanjado por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, que dio nueva redacción al apartado 2 del art. 70. Tras dicha modificación (y con el texto ahora vigente, tras la LMRGL) se exige también la publicación del acuerdo de aprobación definitiva de las normas de los planes urbanísticos, siempre y cuando tal aprobación corresponda a la Administración local.

La STS de 27 de julio de 2001 se ocupó de la publicidad de las normas urbanísticas, resumiendo el sentido de otras sentencias anteriores. Tras aseverar que el precepto (art. 70.2 de la LRRL) se refiere solo a los acuerdos de las entidades locales aprobatorios de planes, añade que debe entenderse que para los aprobados por las comunidades autónomas la LRRL remite a la legislación específica de las mismas, si bien sus preceptos “han de interpretarse de forma que no colisionen con la legislación básica del Estado y con los preceptos constitucionales que imponen la necesaria publicidad de las normas”. Conforme a esta Sentencia, y a otras que cita, “el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local impone la publicación íntegra de las normas urbanísticas de los planes y que la falta de publicación no hace a estos inválidos, pero sí ineficaces, es decir, incapaces para servir de base a actos derivados” (FJ 10).

En cuanto a la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano, organismo público o entidad competente, esta deberá tener, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa, si esta subsistiera.

Mientras que la LPCAP recoge que la publicación del “Boletín Oficial del Estado” en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el Título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables, no señala nada con respecto a los otros boletines, y, en lo que aquí nos interesa especialmente, a los boletines oficiales de las diferentes provincias o comunidades autónomas uniprovinciales, donde se publican las ordenanzas, cuestión que se salva por lo previsto en el art. 1.º de la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias. Debe señalarse en ese sentido que, con igual carácter básico para el mundo local que el art. 70.2 LRBRL y sus concordantes, exige como requisito de existencia jurídica de la ordenanza su íntegra publicación en el diario oficial correspondiente (arts. 9.3 CE y 52.1 de la hasta hace poco vigente LRJAPC), en los ya referidos BOP o de las comunidades autónomas uniprovinciales, como resulta del mismo artículo 70.2, sin que pueda sustituirse este requisito por la inserción en el tablón de edictos de la entidad local o en el boletín de información municipal, como tiene reiterado el Tribunal Supremo<sup>75</sup>.

No es precisa la publicación del acuerdo plenario por el que se procede a la aprobación de la ordenanza, “ya que, en último término, el contenido de dicho acto es el texto de la ordenanza a cuya publicación se procede”<sup>76</sup>. En opinión de ORDUÑA<sup>77</sup>, este criterio no puede hacerse extensivo para el caso de que el acuerdo aprobatorio contenga alguna determinación “anexa” a la ordenanza (p. ej., puntualizaciones sobre su entrada en vigor).

La regulación de la LRBRL contrasta con la más completa del TRLHL. El artículo 17.5 de la Ley hacendística exige que las diputaciones, los consejos y los cabildos insulares –al igual que las demás entidades locales, cuando su población sea superior a 20 000 habitantes– editen el texto íntegro de las ordenanzas fiscales dentro del primer cuatrimestre del ejercicio. Esta exigencia debiera haberse recogido para todo tipo de disposiciones administrativas.

75. SSTS de 6-6-1979 [Arz 1979, 2900]; 2-1-1981, etc.

76. STS de 12-6-1993 [Arz 1993, 4343].

77. Enrique ORDUÑA PRADA, “Sobre la potestad...”, *op. cit.*

Debe recordarse que el plazo referido en el art. 70.2 no es fácil de computar cuando –como es habitual– no coincide en el mismo día la recepción del acuerdo de aprobación por las Administraciones estatal y autonómica. Dicho precepto determina que las ordenanzas no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto, “y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales, que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales” (actual texto refundido 2/2004, de dicha Ley). Esto es, para las ordenanzas en general, quince días hábiles a partir de la recepción del acuerdo por las Administraciones estatal y autonómica, al objeto de que estas puedan efectuar el requerimiento de anulación del acuerdo si entendieran que incurre en infracción del ordenamiento jurídico<sup>78</sup>.

## 7

### La planificación normativa

Otra de las novedades generales con respecto al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es la de la planificación normativa, prevista en el artículo 132 de la LPCAP, que especifica que, anualmente, las Administraciones Públicas harán público un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. En ese sentido, REINOSO CARRIEDO<sup>79</sup> manifiesta su escepticismo basado en la experiencia de cómo se hacían y cómo se hacen los

78. La STS de 14 de abril de 2000 (Arz 4273). Entendiendo de ordenanzas no fiscales (se trataba de la regulación de determinados precios públicos) con publicación de su texto en el B.O.P. un 23 de diciembre y determinando que entrarían en vigor el 1 de enero siguiente, juzgó el alto tribunal irregular el proceder del Ayuntamiento, por no haber cumplido la obligación de comunicar a tiempo tal aprobación definitiva a la Administración regional. Ello así porque esta “tenía el derecho indiscutible a que se le comunicara en debida forma la aprobación” de las mismas; procedimiento que implicaba el que “la entrada en vigor de dichas ordenanzas no fiscales debía realizarse una vez transcurrido dicho plazo de quince días” (F. 3.º). En la Sentencia de 24 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1387) mantuvo igualmente el TS la obligatoriedad de respetar la “necesaria regla de publicidad que consagra el art. 70.2 de la misma Ley, así como la necesidad de aplazar la entrada en vigor del mismo hasta que transcurran los plazos en la misma fijados”. Sin embargo, prácticamente coetánea, la Sentencia del TS de 2 de febrero de 1999 (RJ 1999, 666) nos dice otra cosa. Tras recordar el deber de remisión de actos y acuerdos par parte del ayuntamiento a las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, concluye: “En todo caso, la citada comunicación no es condición de eficacia de las ordenanzas, que entran en vigor una vez publicado íntegramente su texto en el Boletín Oficial de la Provincia”.

79. Antonio REINOSO CARRIEDO, “Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las leyes 39/2015 y 40/2015”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, pág. 2035, Wolters Kluwer.

reglamentos y las ordenanzas locales, en su opinión con impulsividad, con improvisación, con apresuramiento.

Dicho autor deduce que si ya es difícil a principios de año saber las normas (reglamentos y ordenanzas) que se van a aprobar o se van a modificar, si muchas de ellas, casi el 90 %, vienen impuestas por necesidades que surgen en un momento determinado, etc., resultará verdaderamente complicado el cumplimiento de este precepto.

Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente, cuestión que para los pequeños municipios supondrá una nueva carga, que deberá ser resuelta por las diputaciones provinciales<sup>80</sup>.

Esta determinación no hace distinciones entre las diferentes Administraciones Públicas, y por tanto es directamente aplicable, tras su entrada en vigor, a las diferentes entidades locales, lo cual implica una clara dualidad entre la realidad práctica y las determinaciones legales, entre otras cosas por los medios materiales y personales de que disponen una gran mayoría de las corporaciones locales en España.

El Consejo de Estado reiteró en su Dictamen sobre la LPCAP (y sin pensar en las entidades locales) lo que ya dijera en el Dictamen 215/2010 sobre el entonces Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, esto es, que la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejora de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones.

El segundo párrafo del artículo 130.1 regula la memoria del análisis de impacto normativo, otorgando rango legal a un documento que hasta la fecha solo se regulaba, como criticó el Consejo de Estado en el Dictamen 419/2009, en una norma de rango reglamentario<sup>81</sup>, y haciéndolo extensivo a todas las Administraciones Públicas.

## 8

### La participación de la ciudadanía

El concepto de participación ciudadana está íntimamente unido al de entidad local, puesto que son fundamentalmente los municipios, conforme al

<sup>80</sup>. Así, por sus obligaciones tanto sobre administración electrónica como sobre cooperación con los municipios en sí misma, *vid.* Fernando GARCÍA RUBIO, “La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 38, 2015, págs. 181-229.

<sup>81</sup>. Concretamente el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

art. 1.º de la LRBRL, los que institucionalizan dicha participación; de hecho, en el ámbito local, tanto en el procedimiento general de elaboración de las ordenanzas del art. 49 LRBRL como en los específicos de ordenanzas fiscales (art. 17 TRLHL) o de planes urbanísticos (art. 41 TRLSOU/76 y las respectivas leyes de las comunidades autónomas), se recogen periodos expresos de información pública de la ciudadanía, mientras que en el resto de entidades estatales y autonómicas la consulta prevista por la Constitución se realiza a través de entidades representativas, o de órganos con presencia de estas.

Así, el artículo 133 LPCAP, bajo la rúbrica *Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos*, recoge unos principios comunes para cualquier iniciativa normativa, que tienen un carácter previo al procedimiento específico de aprobación, y que se realizarán mediante una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, donde se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esta cuestión, muy loable para grandes decisiones o para Administraciones Públicas de mayor envergadura, puede suponer para la mayor parte de las entidades locales españolas un verdadero problema, puesto que en el mejor de los casos deberán encomendárselo a la diputación provincial o entidad equivalente, por su evidente carencia de medios humanos y materiales.

En el indicado art. 133 LPCAP, conforme indica ORDUÑA<sup>82</sup>, se aborda la regulación del segundo gran eje sobre el que, a decir de su Exposición de Motivos –tal y como hemos visto anteriormente–, se han fundamentado las novedades de la LPCAP: la potenciación de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas. No obstante esta benemérita proclamación, lo cierto es que las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son ciertamente escasas, presentando un mero carácter anecdótico en el ámbito local, que ha sido pionero en experiencias de esta naturaleza.

El inicial propósito gubernamental ha quedado reducido a la regulación de una participación ciudadana cuasi residual en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, dado que, aclarado que se trata de

---

82. Enrique ORDUÑA PRADA, “Sobre la potestad...”, *op. cit.*



un trámite perceptivo la consulta pública a través del portal web de la Administración de que se trate de “la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”, en el apartado 4 del art. 133 el legislador ha incluido una serie de excepciones a esa intervención ciudadana<sup>83</sup>. En realidad, a nuestro modo de ver, a pesar del carácter voluntario de la posibilidad descrita, las razones de la omisión de los trámites de consulta, audiencia e información en la elaboración de proyectos normativos que tengan por objeto las materias respecto de las que el legislador estatal prevé su excepción, son cuestionables dada la capacidad extensiva de las mismas.

Por lo demás, hay una cuestión importante en la que centrar la atención, puesto que en el *iter* procedimental de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales la participación ciudadana se dará en dos momentos distintos, que podrían dar lugar a ciertas disfuncionalidades en el proceso de toma de decisiones en el pleno municipal.

Se establece *ex novo* un trámite de consulta pública *on line* con carácter previo a la elaboración del texto, destinado a que puedan opinar sobre la hipotética futura regulación los sujetos potencialmente afectados por ella y las organizaciones más representativas, lo que en modo alguno debe evitar que emitan su opinión cualesquiera otros sujetos que así lo deseen.

Debe además quedar claro que en la consulta pública, como parece deducirse del último párrafo de este artículo 133.2 analizado y expresó en su Dictamen el Consejo de Estado, se pondrán a disposición del público los documentos que sean necesarios para que se tenga una información clara, concisa y completa sobre la futura iniciativa normativa. En cualquier caso, ha de tenerse presente que la transposición del derecho europeo introducirá las modulaciones que sean precisas en la realización y el planteamiento de este trámite.

Siguiendo con el examen de este precepto, su apartado 4 se dedica a la regulación de la audiencia a los ciudadanos, en términos similares a los del vigente artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno (LG), pues se prevén también los trámites de audiencia y de información pública, si bien la LPCAP introduce ciertas variaciones que, a juicio del Consejo de Estado, restringen el ámbito de la LG de esta cuestión.

---

83. Las normas presupuestarias u organizativas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, 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, son demasiadas excepciones que dejan entornada la puerta a la arbitrariedad de la Administración. En todos estos casos “podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas”.

En el texto legal se suprimió la previsión del Anteproyecto sobre “deberá optar, al menos, por uno” de tales trámites, esto es, por la audiencia o por la información pública, puesto que, como señaló el alto órgano consultivo, no es posible que quede al arbitrio del centro directivo responsable de la tramitación conceder o no audiencia a los ciudadanos o a las organizaciones que los representan, si la norma en proyecto afecta a sus derechos e intereses legítimos, pues, en ese caso, la audiencia ha de concederse siempre. Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia<sup>84</sup> a la vista de lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, que distingue claramente entre “audiencia a los ciudadanos afectados” e “información pública”, lo que en la LPCAP se realiza en los arts. 82 y 83.

A juicio del Consejo de Estado, no está al alcance del legislador una regulación que recoja como alternativas la audiencia y la información pública, pues la audiencia, ya sea directa, ya a través de organizaciones o asociaciones representativas, debe concederse siempre por imperativo de diversos preceptos constitucionales (artículos 9.2 o 105), salvo que concurren graves razones de interés público que justifiquen la omisión [artículo 24.1.c) *in fine* de la Ley del Gobierno, y artículo 133 LPCAP, último párrafo, *ab initio*].

En relación con esta cuestión debe hacerse notar que, para la consulta, audiencia e información públicas de la norma, se hace referencia a la puesta a disposición del público de ciertos documentos necesarios (art. 133.3), que serán claros, concisos, y deberán reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Ahora bien, y pese a la indicación del Consejo de Estado, no se especifica que junto a la versión correspondiente de la norma proyectada debe adicionarse también la de la respectiva memoria del análisis

---

84. Según la STS de 12 de febrero de 2002 (recurso n.º 160/2000), la audiencia, “preceptiva siempre, puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley, en tanto que la segunda, encaminada a oír a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos, solo procede en los casos en que la naturaleza de la disposición lo aconseje. Que se trata de supuestos distintos resulta no solo de la expresión ‘ciudadanos afectados’ que utiliza la norma para establecer la necesidad de motivar la decisión que se adopte en cuanto al procedimiento a seguir, sino también del adverbio ‘asimismo’ que tiene carácter claramente acumulativo y no alternativo. No es que deba optarse entre audiencia pública y audiencia a los ciudadanos afectados: la segunda es preceptiva en todos los casos, en tanto que la primera está en función de la naturaleza de la disposición. La opción, en lo que atañe a la segunda, se concreta al procedimiento elegido para llevar a cabo la audiencia, procedimiento que comprende tanto aspectos formales como subjetivos y entre los primeros, naturalmente, el de si la audiencia ha de ser directa o por medio de organizaciones o asociaciones representativas legalmente reconocidas. Pretender reducir la opción a ‘información pública versus audiencia a ciudadanos afectados’, así como la exigencia de motivación a los supuestos en que se opte por la información pública, es, en nuestra opinión, simplemente contrario a la norma”.

de impacto normativo, de modo que pudieran conocerse por los afectados las razones que sustentan la acción normativa emprendida, lo cual quedará a la interpretación de la Administración impulsora de la norma sobre si son pertinentes dentro de esa claridad, concisión y necesidad.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones, reconocidas por ley<sup>85</sup>, que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La LPCAP permite prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en el art. 133 en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. No es una excepción, pero sí una situación excepcional para todo aspecto presupuestario (si se quiere casi toda la actividad administrativa), y desde luego si el criterio presupuestario no fuera suficiente se añade como posible excepción el concepto jurídico indeterminado de “grave interés público”. Así, cuestiones tan importantes como el plan de disposición de fondos de la tesorería<sup>86</sup> quedarían vedadas a la participación.

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, podrá omitirse la consulta pública regulada en el art. 133.1.

Por otra parte, tal y como afirma ARNALDO<sup>87</sup>, es encomiable el art. 133, que, por fin, da carta de naturaleza a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas de rango legal o reglamentario mediante “consulta pública, a través del portal web de la Administración

85. Ese reconocimiento legal se supone que es por ley expresa y por tanto para la denominada administración corporativa en sus dos vertientes, profesional y económica.

86. Sobre esta peculiar normativa *vid.* Antonio PÉREZ LUQUE, “Un caso atípico de ejercicio de potestad reglamentaria de los presidentes de las corporaciones locales y la necesidad de que lo tengan expresamente reconocido para el ámbito de ciertos reglamentos internos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 19, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Oct. 2002, pág. 3145, tomo 3.

87. Enrique ARNALDO ALCUBILLA, “Una nueva Ley de Procedimiento Administrativo”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 21, 2015, págs. 2528-2533.

competente”, que versará sobre: los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad y oportunidad, sus objetivos, y las posibles soluciones alternativas. Se prevé también la audiencia de los sujetos directamente afectados e interesados. No hay previsión de plazos mínimos, por lo que puede quedar en testimonial, y no deja de preocupar el último inciso: “Cuando la propuesta normativa no contenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero”.

Así, con la nueva regulación de la LPCAP, deberemos plantearnos la relación de estas normas con respecto a las de la LRBRL, y en concreto la posibilidad de excluir las normas organizativas de “los reglamentos” del periodo de información pública por “razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Debemos recordar que, tras la reforma de la LMGL, el artículo 70 bis LRBRL abre la posibilidad de la iniciativa vecinal para presentar proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. La Ley no establece limitación alguna —como ocurre con el sometimiento a consulta popular<sup>88</sup>, por lo que la iniciativa es viable para toda suerte de reglamentos, incluidas las ordenanzas fiscales, e incluso el reglamento orgánico.

Sirve para los proyectos de reglamentos municipales, no de otras entidades locales; el precepto habla de los vecinos con derecho a sufragio en las elecciones municipales, así como de “materias de competencia municipal”. El papel de diputaciones, cabildos y consejos insulares se acomoda a su función de asistencia.

Instruida la iniciativa conforme prevé el núm. 2 del art. 70 bis, y “sin perjuicio de la legislación autonómica”, habrán de seguirse los trámites propiamente recogidos en este artículo 49, con la peculiaridad de que se verá al ocuparnos de la aprobación inicial.

Sobre el órgano competente para iniciar el procedimiento, y ante el silencio de la Ley, habrá que entender titulares de la facultad al alcalde del municipio o al presidente de la diputación. Esto es así, tanto en virtud de la atribución para dirigir el gobierno y la administración municipales o provinciales [apartado a) de los artículos 21.1 y 34.1, respectivamente, de la LRBRL] como en consideración a la competencia residual que los mismos artículos predicen de los órganos señalados. Aunque “dirigir el gobierno y la administración” sea atribución no susceptible de delegación (apartados 3 y 2

---

88. Que no cabe en asuntos “relativos a la Hacienda local”, *ex art.* 71.

de los artículos indicados), no vemos inconveniente en que la mera incoación de oficio del procedimiento pueda incluirse entre lo delegable a favor de la junta de gobierno local o de miembros de la corporación.

Con carácter preliminar, y a modo de premisa, hay que tener en cuenta que la reserva de ley del art. 105.a) CE hay que entenderla, dados tanto el sistema constitucional de distribución de competencias *ex art. 149.1.18.ª* CE como la circunstancia de que el citado precepto constitucional resulte de aplicación a todos los poderes públicos, en el sentido de que la concreta determinación de, al menos, cuándo y cómo se ha de ejercitar el derecho de referencia corresponde determinarla al legislador básico estatal.

De este modo, el legislador de procedimiento administrativo ha consagrado la regla general de que esa participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos se realiza en la fase previa, cuando se trata de un proyecto y las posiciones iniciales no están bien definidas, y cabe un margen apreciable para incorporar observaciones y sugerencias. De este modo, cuando se trate de la elaboración del proyecto de reglamento, habrá de sustanciarse una consulta pública que habrá de versar sobre los aspectos expresamente enumerados en el art. 133.1 LPCAP: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y, finalmente, las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. A mayor abundamiento, en esta fase preliminar en la que se esté elaborando un proyecto normativo, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, a tenor del art. 133.2, habrá de publicarse el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma, y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Por su parte, en segundo lugar, realizadas estas operaciones, se aprobará inicialmente la ordenanza o el reglamento por el pleno de la corporación local, y se abrirá un plazo de información pública y audiencia a los interesados por el tiempo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, según se desprende del art. 49 de la LRBRL. Y es que, en cuanto a la concreción de *cuándo* ha de llevarse a cabo la participación ciudadana, el legislador básico local de 1985 optó por que la misma se produjese una vez que el texto del proyecto de ordenanza (o reglamento) se hubiese aprobado inicialmente por el pleno, momento en el que resulta especialmente conflictiva la incorporación de nuevas propuestas ciudadanas,

haciendo de ella, en no pocas ocasiones, una mera formalidad. No obstante, la nueva LPCAP complementa en nuestra opinión estas determinaciones del art. 49 LRBRL, y con igual carácter básico obliga a realizar, por parte de las entidades locales, una consulta previa que facilite la intervención ciudadana cuando se trate del borrador de un proyecto de reglamento, dejando la información pública formal a una vez se haya aprobado inicialmente el texto normativo por el pleno.

## 9

### Conclusiones

Por tanto, podemos concluir, en cuanto al régimen jurídico aplicable, que la LPCAP constituye el régimen jurídico básico nuclear del procedimiento administrativo y establece el procedimiento administrativo común, siendo norma de aplicación directa a buena parte de los procedimientos de las diferentes Administraciones Públicas, sin perjuicio de su desarrollo o de normas sustantivas materiales establecidas por los entes competentes, fundamentalmente autonómicos, y de su exención expresa conforme a la citada Ley.

En ese sentido, la Ley establece como parte del régimen jurídico común a todas las Administraciones Públicas unas determinaciones en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria por cada una de ellas, pero no incorporando por falta de título competencial un procedimiento común a todas las Administraciones Públicas en esta materia.

No obstante, sí se incorporan determinaciones comunes de carácter básico sobre evaluación y calidad normativa, y consulta previa, audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

En líneas generales se mantienen las principales cuestiones ya recogidas por la LRJAPC, actualizadas a la doctrina del Constitucional y a la jurisprudencia, recogándose una remisión específica a la LRBRL en el ámbito local, que salva alguna laguna, como la posibilidad de tipificación de sanciones mediante ordenanza del Título IX de esta, que la LPCAP excluye.

Es por lo que se refiere al ámbito local, y a la vista de las determinaciones sobre la planificación y evaluación normativa, una norma muy voluntarista y alejada de la realidad local, pero muy correcta desde el punto de vista de técnica jurídica.

## 10 Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, “Una nueva Ley de Procedimiento Administrativo”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 21, 2015.
- BERMEJO LATRE, José Luis, “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *REDA*, n.º 124, 2004.
- CASTILLO BLANCO, Federico, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del derecho”, *Documentación Administrativa*, INAP, n.º 263-264, mayo-diciembre 2002.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, 27.ª edición, 2016.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, “La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte I: Régimen jurídico”, en ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1999.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Artículo 97: funciones del Gobierno”, en ALZAGA VILLAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, arts. 97 a 112, Edersa, Madrid, 1998, págs. 42 a 208.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, n.º 27, 1958, págs. 63-88.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 17.ª edición, Thomson-Civitas, 2015.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, *Procedimiento administrativo común y procedimientos singulares*, El Consultor – Wolters Kluwers, 2010.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, “La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 38, 2015, págs. 181-229.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho Territorial Administrativo Comparado*, INAP, 2015.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “El procedimiento administrativo de 1950 a hoy”, *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, págs. 115-158.
- GIMENO FELIÚ, José María, “El informe CORA”, *Heraldo de Aragón*, 17 de diciembre de 2013.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Sistema Jurídico de las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters – Civitas, 2009.

- HUERGO LORA, Alejandro, “Acordes y Desacuerdos de las leyes 39 y 40/2015”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en Javier BARNÉS VÁZQUEZ (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Civitas – Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, 1993.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 130, 1993.
- MELERO ALONSO, Eduardo, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, marzo 2005.
- NIETO, Alejandro, *Entes territoriales y no territoriales*, en III Jornadas Administrativas de Galicia. Escuela Nacional de Administración Pública, 1973.
- NÚÑEZ LOZANO, Mari Carmen, “Paradojas del derecho público de la crisis económica: La mejora de la calidad de la regulación en el proyecto de ley de economía sostenible”, en AA. VV., *El derecho público de la crisis*, INAP, 2011.
- ORDUÑA PRADA, Enrique, “Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, n.º 2, Sección Actualidad, febrero 2016, La Ley.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración local en el conjunto de las Administraciones Públicas”, *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 1995, págs. 29-56.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Algunas reflexiones sobre aspectos generales de la modificación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 4, 1999.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- PÉREZ LUQUE, Antonio, “Un caso atípico de ejercicio de potestad reglamentaria de los presidentes de las corporaciones locales y la necesidad de que



- lo tengan expresamente reconocido para el ámbito de ciertos reglamentos internos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 19, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Oct. 2002, pág. 3145, tomo 3.
- REINOSO CARRIEDO, Antonio, “Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las leyes 39/2015 y 40/2015”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, pág. 2035, Wolters Kluwer.
- SÁINZ MORENO, Fernando, “La publicidad de las normas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Vol. 1, 1993, págs. 121-146.
- SÁINZ MORENO, Fernando, “Principios y ámbito de aplicación de la L.A.P. (en particular, artículos 1 a 3)”, en PENDÁS GARCÍA, Benigno (coord.), *Administraciones Públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, 1993, págs. 105-174.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “La potestad normativa del municipio español”, Publicaciones Abella, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa. Nueva Época*, número 2.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009.
- VIDA FERNÁNDEZ, José, “La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- ZANOBINI, Guido, “Sul fondamento giuridico della inderogabilità dei regolamenti”, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1917, recogido en sus *Scritti vari*, Milán, 1955.