

Nº 34  
Segundo trimestre  
2023

# Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

---

## **Número 34. Junio 2023**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.  
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.  
Funcionario de carrera en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local.



**D. Jordi Gimeno Beviá**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria.  
Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha.

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior  
de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de  
la Universidad de La Laguna.





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 13

### **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

#### **SECCIÓN NACIONAL**

#### EL CICLO REGLAMENTARIO LOCAL: UNA REVISIÓN JURISPRUDENCIAL

D. José Manuel Bejarano Lucas ..... 19

#### 2ª Parte: ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO Y DE LOS DIFERENTES CONTEXTOS: LA NECESIDAD DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS A NIVEL INTERNACIONAL EN LA MATERNIDAD SUBROGADA.

D. Angel Corredor Agulló.....93

#### LOS CONCIERTOS SOCIALES, NOVEDADES JURÍDICAS Y SUS IMPLICACIONES.

D. Javier Mendoza Jiménez

Dª Isabel Otilia Gutiérrez Santana.....159

#### LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Dª. Carolina Sempere Gelardo .....179



LA REGULACIÓN DEL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD Y  
LA INTERVENCIÓN PÚBLICA ANTE LOS  
DESEQUILIBRIOS DEL MERCADO

D. Carlos Fernández-Espinar Muñoz .....227

MARCO LEGAL DE LAS ELECTROCUCIONES DE  
AVIFAUNA: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA  
DE LEY, REMISIONES CONDICIONALES ILEGALES Y  
ERRORES JURÍDICOS DE JUZGADOS

D. Salvador Moreno Soldado .....301

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR  
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES EN MÉXICO

D. Hilarino Aragon Matias.....351

**RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

EL INCUMPLIMIENTO DEL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES  
TÉCNICAS POR PARTE DE LA OFERTA DEL LICITADOR  
NO SUPONE UNA EXCLUSIÓN AUTOMÁTICA

D. Jaime Pintos Santiago

D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....391



CUANDO LA DISCRECIONALIDAD SE VUELVE  
ARBITRARIEDAD NO ES CONTROLABLE A TRAVÉS DEL  
RECURSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO.

D. Jaime Pintos Santiago

D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....401

**BASES DE PUBLICACIÓN ..... 419**



## EDITORIAL

En el número 34 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a uno de internacional, una reseña de jurisprudencia, y una recensión de un libro, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. José Manuel Bejarano Lucas con el artículo que lleva por título "El ciclo reglamentario local: una revisión jurisprudencial".

Aborda una visión jurisprudencial de los aspectos más relevantes que han de ser considerados en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, y en particular en el hoy conocido como ciclo reglamentario local.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Ángel Corredor Agulló que trata un tema de máxima actualidad "Análisis de derecho comparado y de los diferentes contextos: la necesidad de instrumentos jurídicos a nivel internacional en la maternidad subrogada".

A continuación, D. Javier Mendoza Jiménez y D<sup>a</sup> Isabel Otilia Gutiérrez Santana realizan con brillantez un análisis jurídico de "Los conciertos sociales, novedades



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

jurídicas y sus implicaciones". En concreto estudian dos recientes autos del TJUE que han venido a resolver varias cuestiones fundamentales que se refieren a la posibilidad de restringir la participación solo a entidades sin ánimo de lucro y a la validez de ciertos criterios.

D<sup>a</sup>. Carolina Sempere Gelardo analiza minuciosamente "La modificación de los contratos del sector público". La autora hace un análisis de los distintos tipos de modificaciones contractuales en un contrato público, comenzando dicho análisis desde un punto de partida fundamental: las prerrogativas de la Administración Pública. Analiza las modificaciones previstas en los pliegos, las no previstas y la importancia, tanto de su posterior formalización, como de la publicación de las mismas, ya que, como consecuencia de los numerosos cambios que ha sufrido la LCSP respecto de la legislación previa, entre ellos las modificaciones de los contratos, a medida que sus preceptos se han ido poniendo en práctica, han ido generando nuevos retos y dudas.

A continuación, D. Carlos Fernández-Espinar Muñoz aborda un tema de máximo interés como es "La regulación del precio de la electricidad y la intervención pública ante los desequilibrios del mercado".

El último artículo de la sección nacional corresponde a D. Salvador Moreno Soldado que trata el "Marco legal de las electrocuciones de avifauna: vulneración del principio de reserva de ley, remisiones condicionales ilegales y errores jurídicos de juzgados".



**Castilla-La Mancha**

Gabilex

Nº 34

Junio 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Hilarino Aragon Matias sobre "La gratuidad de la educación superior en las universidades públicas estatales en México".

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Fernández Uceda, tratan con claridad y brillantez "El incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por parte de la oferta del licitador no supone una exclusión automática" y "Cuando la discrecionalidad se vuelve arbitrariedad no es controlable a través del recurso administrativo ordinario".

El Consejo de Redacción

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**



Gabilex

Nº 24



**“EL CICLO REGLAMENTARIO LOCAL:  
UNA REVISIÓN JURISPRUDENCIAL”**

**“THE LEGAL REGIME OF THE RIGHT OF  
ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND  
ITS PECULIARITIES AT THE LOCAL  
LEVEL”**

**D. José Manuel Bejarano Lucas**

Adjunto a la Secretaría General del Pleno Del  
Ayuntamiento de Marbella

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional (Subescala Secretaría – Categoría de entrada y subescala secretaría – Intervención). Técnico de Administración General de la Diputación de Cádiz (en excedencia).

**Resumen:** El presente trabajo tiene por objeto abordar una visión jurisprudencial de los aspectos más relevantes que han de ser considerados en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, y en particular en el hoy conocido como ciclo reglamentario local, fruto de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las obligaciones de planificación y evaluación normativa que



derivan del Título VI de la LPAC, junto con el resto de previsiones que tradicionalmente se han venido contemplando para su ejercicio, en la legislación de régimen local, que se han visto perfiladas a lo largo de los últimos años, como consecuencia de su confluencia con otros bloques normativos, especialmente en materia de transparencia y legislación sectorial.

**Abstract:** The purpose of this paper is to address a jurisprudential vision of the aspects that must be considered in the exercise of local regulatory power, and in particular what is now known as the local regulatory cycle, the result of the incorporation into our legal system of the obligations of planning and regulatory evaluation that derive from Title VI of the LPAC, together with the rest of the provisions that have traditionally been contemplated for its exercise, in the local regime legislation, that have been shaped in recent years, as a result of their confluence with other regulatory blocks, especially in terms of transparency and sectoral legislation.

**Palabras clave:** ordenanzas, reglamentos, planificación normativa, ciclo reglamentario local, especialidades en el ámbito local.

**Keywords:** ordinances, regulations, regulatory planning, local regulatory cycle, specialties at the local level.

**Sumario:**



## **I.- INTRODUCCIÓN. UNA NUEVA DENOMINACIÓN PARA EL ITER PROCEDIMENTAL EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA LOCAL: EL CICLO REGLAMENTARIO LOCAL**

### **II.- LA FASE DE PRE-PRODUCCIÓN NORMATIVA LOCAL**

- El Plan Normativo Local
- La justificación de los principios de buena regulación
- La Consulta Pública
- Audiencia pública

### **III.- LA FASE DE APROBACIÓN DE NORMAS LOCALES**

- Competencia
- Trámite de información pública
- Informes

### **IV.- CONCLUSIONES**

### **V.- BIBLIOGRAFÍA**



## **I.- INTRODUCCIÓN. UNA NUEVA DENOMINACIÓN PARA EL ITER PROCEDIMENTAL EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA LOCAL: EL CICLO REGLAMENTARIO LOCAL**

Tradicionalmente la potestad reglamentaria local, y en particular, su íter procedimental general, ha venido siendo regulado tras la promulgación de la Constitución Española de 1978, con carácter básico en la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, así como en lo que se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria de orden tributario, en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dado que como ha tenido ocasión de señalar en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, la potestad reglamentaria de los municipios, es inherente a la autonomía local constitucionalmente garantizada<sup>1</sup>.

En tal sentido, el art. 4.1. LBRL reconoce al Municipio, la Provincia y la Isla, dentro de la esfera de sus competencias, una serie de prerrogativas y potestades, entre la que se encuentra expresamente la potestad reglamentaria, cuyo reconocimiento puede hacerse extensivo a otras entidades que conforman la Administración Local en su conjunto, como son las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, las

---

<sup>1</sup> **STC 214/1989**, de 21 de diciembre.



comarcas o áreas metropolitanas, siendo la legislación autonómica, la que debe concretar dicho reconocimiento (art. 4.2. LBRL), a salvo de las mancomunidades de municipios en que puede arbitrarse a través de sus respectivos Estatutos (art. 4.3. LBRL).

A lo que se añade desde la óptica procedimental, los trámites básicos que deben cumplimentarse en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, básicamente contemplados en el art. 49 y 70.2 LBRL, cuyos términos damos aquí por reproducidos.

De otro lado, en lo que se refiere a la potestad normativa local de orden tributario, la misma es objeto de reconocimiento expreso en el art. 106.2 LBRL, siendo que sus especialidades de tramitación se contemplan a nivel de detalle en los art. 15 y ss TRLHL.

Junto a ambas manifestaciones “clásicas” del poder normativo local, también encontramos otras manifestaciones de la prerrogativa local de innovar el ordenamiento jurídico, como es el caso a modo de ejemplo del planeamiento urbanístico<sup>2</sup>, el presupuesto

---

<sup>2</sup> En tal sentido, puede citarse entre otras muchas, la **STS, Sala de lo contencioso de 29 de abril de 2021**, Rec. 218/2020, cuando recuerda que “...ciertamente, es abundante la jurisprudencia que, partiendo de la naturaleza normativa de los planes urbanísticos, califica de nulidad de pleno derecho los vicios que a ellos atañen, con la eficacia ex tunc que le es propia, y extrae de ello las consideraciones inherentes a tal categoría jurídica de invalidez...».



municipal<sup>3</sup> o de los estatutos de las personificaciones instrumentales dependientes o vinculadas a la respectiva Entidad Local<sup>4</sup>, de forma que en tales casos, y especialmente en los dos primeros, en lo que respecta a sus especialidades procedimentales, ha de estarse con carácter general, a las particularidades de tramitación que en relación a tales instrumentos normativos locales, se contemplan en la legislación sectorial respectiva.

---

<sup>3</sup> Tal como ha tenido ocasión de reiterar de forma reciente la **STS, Sala de lo contencioso de 29 de septiembre de 2022**, Rec. 6376/2021, cuando refiere que *"... es jurisprudencia de esta Sala que el presupuesto municipal tiene naturaleza normativa: así lo entendió, por ejemplo, la sentencia de la antigua Sección Séptima, de 28 de febrero de 1996 (recurso de casación 4688) y lo hemos recordado más recientemente en la sentencia de esta Sala y Sección de 22 de junio de 2015, (recurso de casación 3008/2013); una naturaleza normativa que no queda enervada por sus marcadas especialidades tanto por razón del procedimiento de elaboración como porque pueda vincularse a una cuestión de confianza, por su temporalidad o por constituir, en esencial, una previsión de ingresos y gastos"*.

<sup>4</sup> Así lo refiere, la **STS, Sala de lo contencioso de 27 de octubre de 2010**, Rec. 100/2009, señalando al respecto que:

*"Resulta pues indudable la naturaleza de disposición y no meramente de acto administrativo de los Estatutos de autos que, como indica el Ministerio Fiscal, poseen naturaleza normativa e innovadora al establecer las reglas por las que ha de regirse el ente local que se concreta y tiene vocación de permanencia, pues no se agota en la mera creación, sino que desarrolla y condiciona su funcionamiento futuro (...)"*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

Con todo, en los últimos años se está produciendo un incremento de la complejidad en la producción normativa local, y en particular en su vertiente procedimental fruto de la confluencia de diferentes bloques normativos que, con carácter transversal, ejercen una notable influencia que se hace necesario tener presente, a la hora de alumbrar o modificar una norma de carácter local, ya sea en sus manifestaciones clásicas o específicas, como tendremos ocasión de analizar con mayor nivel de profundidad a lo largo del presente trabajo.

Así, entre el elenco de normas de especial relevancia que han de tenerse en cuenta a los efectos pretendidos, destacan de un lado, la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y de otro especialmente, la ley 39/2015, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, junto a un amplio elenco de previsiones específicas contenidas en la legislación sectorial.

Es precisamente la LPACA, la que ha supuesto un auténtico punto de inflexión, en el ejercicio de la potestad normativa por parte de las Administraciones Públicas en general, y en nuestro caso, en el poder reglamentario local, bajo el influjo del paradigma comunitario de la "legislación inteligente", también conocido bajo el anglicismo de "better and smart regulation".

En tal sentido, como refiere la exposición de motivos de la LPACA, en su Título VI, a la hora de abordar el ejercicio de la potestad normativa de las



Administraciones Públicas, 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.

Asimismo, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento jurídico, se apuesta por un lado, por mejorar la planificación normativa ex ante, de forma que a priori, todas las Administraciones Públicas divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán las propuestas normativas que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, en tanto que de otro, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto al 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 de las cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Previsiones, todas ellas que se materializan en el texto de la LPACA, a través de instrumentos como el Plan Normativo Anual, los principios de buena regulación, la consulta pública o la audiencia previa, así como la evaluación ex post con carácter periódico que debe materializarse a través del correspondiente informe.



Esa confluencia de previsiones de planificación y evaluación normativa que, con carácter general, se incorporan de forma novedosa también al ordenamiento local, dado el carácter básico que priori se predica en la LPACA, junto con las ya tradicionalmente existentes, bien en la normativa de régimen local, bien en la de carácter sectorial, ha cristalizado en lo que se conoce en nuestro caso, como el “ciclo reglamentario local”, dado el alcance limitado del poder normativo que se reconoce a las Entidades Locales, siendo así que en dicho ciclo se aglutinan todos los trámites y actuaciones, que van desde la fase de preproducción normativa, hasta la evaluación “ex post” de las normas.

Expresión la del “ciclo reglamentario local” que ha encontrado eco en la doctrina de los autores, como es el caso de **VELASCO CABALLERO**<sup>5</sup>, al que citaremos al respecto de forma extensa, dado que como señala el referido autor, no se trata de acuñar una mera definición teórica o doctrinal, puesto que como al respecto refiere:

*“...el Título VI de la LPAC no contiene –un procedimiento- de elaboración de reglamentos, pero sí normas –procedimentales- referidas a todos los reglamentos. Para expresar esta distinción se ha utilizado el binomio –ciclo normativo- versus –procedimiento normativo-.*

*Sería este último, el procedimiento normativo, la secuencia de trámites o actuaciones pautadas que se*

---

<sup>5</sup> **VELASCO CABALLERO, Francisco.** “Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común”. R.V.A.P. núm. 113. Enero – Abril 2019. Págs. 299 – 349.



*inician con la elaboración de un proyecto y que acaban con su aprobación definitiva.*

*Y serían reglas procedimentales del "ciclo normativo", aunque no "procedimiento normativo" en sentido estricto, otras actuaciones reguladas por la LPAC o por otras leyes que preceden o siguen al procedimiento normativo: las posibles consultas locales previas a una iniciativa normativa (art. 71 LBRL), la previa elaboración de un plan anual normativo (art. 132 LPACA, ya no imperativo para las entidades locales), las consultas públicas previas (art. 133.1 LPAC), la publicación (art. 70.2 LBRL) y la evaluación "ex post" de las normas (art. 130.1 LPAC).*

*La distinción entre "ciclo" y el "procedimiento" normativo no es sólo teórica.*

*De ella se puede extraer que sólo las infracciones del "procedimiento" en sentido estricto pueden, por sí mismas, viciar de nulidad radical un reglamento aprobado. En cambio, las actuaciones comprendidas en el "ciclo" normativo, aun siendo imperativas, normalmente no pueden determinar la nulidad de la ordenanza final. Tan sólo pueden dar lugar a declaraciones de invalidez no anulatorias o, en su caso, a condenas de hacer".*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Siguiendo la estela del referido autor, también al “ciclo normativo local” se refiere **PRIETO ROMERO**<sup>6</sup> cuando al respecto viene a referir que:

*“...el ciclo normativo aplicable a las entidades locales puede definirse del siguiente modo: en primer lugar, la función de planificación normativa puede ejercerse con carácter facultativo, con periodicidad anual o plurianual; en segundo lugar, antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de una ordenanza debe someterse al trámite de consulta pública con la finalidad de constatar su necesidad; en tercer lugar, el proyecto normativo será elaborado por los servicios correspondientes junto con su memoria de análisis de impacto normativo, que comprenderá la justificación de su contenido, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de impactos económicos y sociales y, en su caso, los criterios que habrán de considerarse para su posible evaluación posterior; en cuarto lugar, el proyecto normativo y su memoria serán tramitados conforme al procedimiento establecido, principalmente, en el artículo 49 LRBRL; y, en quinto lugar, la norma aprobada será pública y entrará en vigor conforme a lo establecido en el artículo 130 LPACA y en el artículo 70.2 LRBRL”.*

Y en concordancia con ello, también la nueva terminología del procedimiento de producción normativa local, comienza a ser interiorizada en algunos pronunciamientos judiciales, como es el caso de la **STSJ**

---

<sup>6</sup> **PRIETO ROMERO, Cayetano**. “El procedimiento de elaboración de Ordenanzas por las Entidades Locales”. Revista Digital CEMCI, número 43, julio – septiembre 2019.



**Andalucía, Sala de lo contencioso de 9 de diciembre de 2020**, Rec. 113/2019, cuando refiere que:

*"En efecto, el art. 132 LPAC impone el deber de programar anualmente la actividad reglamentaria de cada Administración Pública. Se trata de un deber propio del «ciclo» reglamentario, y por tanto previo al inicio de un concreto procedimiento normativo".*

Por tanto, podemos concluir el presente apartado señalando que la confluencia de las obligaciones de "better and smart regulation" que se contemplan en el Título VI LPACA, si bien con diferente alcance tras la STC 55/2018, de 24 mayo, junto con las tradicionales previstas con carácter general en el art. 49 LBRL; o bien con carácter específico, como es el caso, a modo de ejemplo de las Ordenanzas Fiscales, en el TRLHL, conforman lo que a día de hoy puede denominarse el ciclo reglamentario local, integrando las diferentes fases y dimensiones de la producción normativa por parte de las Entidades Locales.

## **II.- LA FASE DE PRE-PRODUCCIÓN NORMATIVA LOCAL**

Una de las principales novedades incorporadas al ordenamiento jurídico administrativo, tras la promulgación de la LPACA, viene constituida sin duda, por el objetivo de mejorar la participación ciudadana, así como la seguridad jurídica y la predictibilidad en la producción normativa por parte de las diferentes Administraciones Públicas, a través de la incorporación



de una serie de técnicas en el Título VI de dicha disposición legislativa, todas ellas a priori con carácter básico, y por ende exigibles en la producción reglamentaria local, que pueden aglutinarse bajo el anglicismo de "better and smart regulation", insertándose bien en la fase preparatoria del instrumento normativo correspondiente, bien en la fase de evaluación de resultados, y que se añaden al procedimiento tradicional de tramitación de Ordenanzas y Reglamentos contemplado en el art. 49 LBRL, con carácter general, o bien en otras disposiciones de carácter específico.

Técnicas de planificación y evaluación normativa, todas ellas que encuentran a priori anclaje constitucional en el art. 105.a) CE, cuando refiere que la ley regulará *"la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten"*.

Por lo que, en suma, tal como pone de relieve la exposición de motivos de la LPACA:

*"El Título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito."*

*Junto con algunas mejoras en la regulación vigente 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, y los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, las Administraciones Públicas 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, se fortalece 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 cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”.*

No obstante, desde la promulgación y entrada en vigor de tales previsiones, debemos poner de manifiesto que su cumplimiento en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, ha sido ciertamente confusa y dispar en lo que respecta a su aplicación, especialmente en determinadas manifestaciones del poder normativo local, como es el caso a modo de ejemplo, de las Ordenanzas Fiscales, o de la tramitación de los



<http://gabilex.castillalamancha.es>

instrumentos de planeamiento u ordenación urbanística, dada la previsión establecida en la Disposición Adicional Primera de la LPACA cuando refiere que *"los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales"*.

Así, en ambos casos, con base en la meritada disposición adicional, no han sido pocas las opiniones doctrinales o pronunciamientos judiciales, que han tratado de encontrar una "válvula de escape", para la inaplicación de las previsiones del Título VI, respecto de aquellas manifestaciones del poder normativo local que gozan de una tramitación específica en normas especiales, como es el caso, tal como decíamos, de las Ordenanzas Fiscales en el TRLHL, o del planeamiento urbanístico en las respectivas legislaciones urbanísticas de carácter autonómico.

Panorama que se torna en una mayor complejidad, tras el dictado de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que viene a depurar algunas de las previsiones contempladas en el Título VI de la LPACA, reputando el carácter no básico de alguna de ellas, de las que sólo predica su aplicación a la Administración General del Estado, de ahí que declarándolas inconstitucionales no declare su nulidad, si bien, ello ha dado lugar a un escenario de mayor incertidumbre en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, con pronunciamientos judiciales, que a raíz de tal concreción, añaden una mayor dosis de incertidumbre, dada la disparidad de criterios y falta de uniformidad en no pocas ocasiones.



Con todo, en lo que se refiere al caso de las Ordenanzas Fiscales y el Planeamiento Urbanístico, el TS, ha zanjado recientemente dicha polémica, que si bien referida a la consulta pública, su fundamento cabe entenderlo extensible al conjunto de instrumentos de planificación normativa previstos en el Título VI LPACA, siendo así que en virtud del mismo les devienen a mi juicio todas ellas en inaplicables, en tanto en cuanto no se contemplen en su legislación específica como es el TRLHL para el caso de la Ordenanzas Fiscales, o en la legislación urbanística autonómica para el planeamiento urbanístico<sup>7</sup>.

E igualmente, aunque no existe pronunciamiento expreso al respecto, idéntica conclusión podría alcanzarse respecto al Presupuesto Municipal y/o sus modificaciones, dada su regulación en una norma de carácter especial como es el TRLHL, que a su vez encuentra desarrollo procedimental en cuanto al Presupuesto en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

Así en lo que se refiere a las Ordenanzas Fiscales, ha venido a concluir la **STS, Sala de lo contencioso de 31 de enero de 2023**, Rec. 4791/2021, que:

*"...el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*

---

<sup>7</sup> Así es el caso, a modo de ejemplo de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, que contempla la consulta pública previa como acto preparatorio de los instrumentos de ordenación urbanística en su art. 76.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las Ordenanzas Fiscales Locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las Ordenanzas Fiscales establecido en el art. 17 TRLHL”.*

Siendo así que como viene a sugerir, el propio TS:

*“Lo expuesto aconseja que la loable finalidad de robustecer los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de ordenanzas fiscales se acometa, si se estimase necesaria reformar los mecanismos de participación pública ciudadana, mediante la oportuna reforma de esta legislación que es especial por razón de la materia, atendiendo a la singular conformación del ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia fiscal”.*

En tanto en cuanto, en lo que se refiere al planeamiento urbanístico la **STS, Sala de lo contencioso de 6 de febrero de 2023**, Rec. 1337/2022, ha venido a señalar que:

*“...no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica”.*



Por último, resta señalar que en lo que se refiere a la aplicación de las obligaciones de planificación normativa en los términos precisados por la STC 55/2018, al resto de manifestaciones de la potestad reglamentaria local de carácter ordinario tramitadas bajo los parámetros del art. 49 LBRL, como es el caso de la regulación de las prestaciones de patrimoniales de carácter público no tributario, se encuentra pendiente de resolución por parte del TS, ATS, Sala de lo contencioso de 6 de julio de 2022, Rec. 7629/2021, en aras de:

*"Determinar si en la elaboración de las ordenanzas locales reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender al procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no".*

Es por ello, por lo que en tanto tal precisión no tenga lugar, se hace preciso abordar, la evolución de la aplicabilidad de las previsiones de planificación normativa desde la óptica doctrinal y jurisprudencial, en lo que se refiere a las manifestaciones ordinarias de la potestad reglamentaria local.

#### **- El Plan Normativo Local**



<http://gabilex.castillalamancha.es>

En lo referente a la obligatoriedad de cumplimentar y aprobar un Plan Normativo para el conjunto de las Administraciones Públicas, tal prescripción fue incorporada de forma novedosa por el Título VI LPACA, y en concreto por su art. 132, exigiendo la promulgación del correspondiente Plan Normativo, en los siguientes términos:

*«1. 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.*

*2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente».*

Si bien, como ya hemos referido la STC nº 55/2018, de 24 mayo, ha supuesto un punto de inflexión en la aplicabilidad de las previsiones de dicho precepto legal en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, y en cierta medida diluida, pues como ha referido el máxime intérprete constitucional, respecto de tales previsiones que:

*«Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas».*



Siendo que, a raíz de tal pronunciamiento constitucional, su aplicación a las Entidades Locales se torna en ciertamente problemática, dado que conforme a lo expresado, la aplicación de planificar normativamente con carácter anual través del correspondiente Plan, únicamente subsiste para la Administración General del Estado, y no para las CCAA, dado el carácter "no básico" del precepto, lo que genera a su vez la lógica incertidumbre, de sí lo que "no es básico" para las CCAA tampoco puede serlo para las Entidades Locales, y si por el contrario, para estas persiste el cumplimiento de las previsiones del art. 132 LPACA, dado que la STC 55/2018, de 24 de mayo, guarda silencio al respecto.

De ello se hace eco, la **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 12 de febrero de 2021**, Rec. 223/2019, refiriendo que:

*"La STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró contrarios al orden constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA, los arts. 132 y 133 –salvo el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado cuarto- de la Ley 39/2015, siendo inaplicables para las CCAAs, por haberse extralimitado el legislador estatal en el ejercicio de su competencia básica ex art. 148.1.18 CE. Ciertamente es también, que en ningún momento precisa la STC qué ocurre con los reglamentos y ordenanzas locales.*

*Por tanto, se plantea si también ese exceso afecta a las disposiciones reglamentarias en el ámbito local. La cuestión es compleja y desde diversos sectores se*



*mantiene que si hay extralimitación del legislador estatal en el ejercicio de la competencia básica, también afecta a las Administraciones locales y no resultan aplicables esas previsiones”.*

En consonancia con los interrogantes apuntados en lo referente al Plan Normativo, tras el pronunciamiento del TC, ha tenido ocasión de opinar la doctrina más autorizada, como es el caso del profesor **VELASCO CABALLERO**<sup>8</sup>, que se decanta por considerar que tras la STC 55/2018, el deber contemplado en el art. 132 LPACA sólo obliga a la Administración General del Estado y no, por tanto, a las entidades locales, lo que no impide que voluntariamente estas últimas puedan optar por contemplar en su reglamentación orgánica la obligación de planificación normativa, siendo a su juicio en tal caso, exigible incluso por terceros antes los tribunales, si bien sin que su omisión en tal caso pueda implicar la invalidez del instrumento reglamentario que se impulsa, dado su carácter extrínseco al procedimiento normativo, en sentido estricto.

En igual sentido, se pronuncia **ARAGUAS GALCERA**<sup>9</sup> cuando viene a referir que:

---

<sup>8</sup> **VELASCO CABALLERO, Francisco**. «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», Revista Vasca de Administración Pública, n.º 113, enero-abril 2019.

<sup>9</sup> **ARAGUAS GALCERÁ, Irene**. «La planificación normativa», Revista General de Derecho Administrativo nº 56. Iustel. Enero 2021.



*"A nivel local, una primera cuestión que se plantea es la aplicabilidad de las previsiones del art. 132 LPAC a las ordenanzas locales, todo ello teniendo en cuenta la falta de cualquier pronunciamiento sobre esta cuestión en la STC 55/2018 –que parece olvidar que el Título VI LPAC es de aplicación también a las entidades locales- y que la Sentencia no declara la nulidad de los preceptos impugnados, sino que únicamente señala que los mismos no resultan de aplicación a las Comunidades Autónomas.*

*Pues bien, bajo nuestro punto de vista, y a pesar de lo deseable de contar con un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión, entendemos que el Plan Anual Normativo es un instrumento que tampoco es exigible a los entes locales, todo ello de acuerdo con el razonamiento que efectúa la citada STC 55/2018. Y es que, en efecto, el Tribunal declara que las previsiones incorporadas en el art. 132 LPAC son inconstitucionales porque "desbordan" el alcance de lo básico"; por lo que es difícil sostener que un precepto no básico para la Administración autonómica sí tiene esta condición para la Administración Local, cuyo régimen también se incardina, parcialmente, en el art. 149.1.18 CE*

*En este marco, la planificación normativa, tal como sucedía en el ámbito autonómico, queda carente de regulación..."*

Tales conclusiones esgrimidas por la posición doctrinal que acabamos de expresar, también encuentra reflejo en el ámbito judicial, como es el caso de la **STSJ**



**Andalucía, Sala de lo contencioso de 9 de diciembre de 2020**, Rec. 113/2019, al expresar que:

*«En efecto, el art. 132 LPAC impone el deber de programar anualmente la actividad reglamentaria de cada Administración Pública. Se trata de un deber propio del «ciclo» reglamentario, y por tanto previo al inicio de un concreto procedimiento normativo.*

*Pero tras la STC 55/2018, este deber del art. 132 LPAC sólo obliga a la Administración General del Estado y no, por tanto, a las entidades locales».*

O también en la **STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 22 de marzo de 2022**, Rec. 48/2019, cuando en relación al Plan Normativo viene expresamente a referir que:

*"...es claro que las prescripciones relativas a la potestad reglamentaria, artículos 128 y siguientes son de aplicación a las distintas Administraciones Públicas titulares de dicha potestad, por consiguiente, a los municipios, como deriva de su autonomía constitucionalmente garantizada y del art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Y comprende obviamente las manifestaciones de la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos en el campo tributario (...)*

*Pero lo decisivo aquí es la jurisprudencia constitucional, SSTC 91/2017, de 11 de agosto y 55/2018, de 24 de mayo; la primera enjuiciando la constitucionalidad de la Ley 2/2011, de Economía*



*Sostenible y la segunda precisamente de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (...)*

*El artículo 132 (plan normativo), sin embargo, no tiene cobertura en el mentado título constitucional, de modo que, al no constituir bases del régimen jurídico de las AAPP, deja de ser aplicable en punto a la potestad reglamentaria de las EELL (...)*”.

No obstante, pese a lo indicado, no resulta difícil encontrar pronunciamientos jurisprudenciales inclusive de la misma Sala, con un planteamiento dispar, en cuya posición parece subyacer que el impacto de la STC 55/2018, en el ejercicio de la potestad reglamentaria no es tal, en cuanto al Plan Normativo, esto es que parece mantenerse su vigencia para el ámbito local, si bien dado su carácter meramente programático su omisión carece de efectos invalidantes, siendo un exponente de cuanto decimos la **STSJ CCAA Valenciana, Sala de lo contencioso de 24 de noviembre de 2020**, Rec. 1941/2020<sup>10</sup>, que, frente al alegato de nulidad de pleno derecho por falta de omisión en el Plan Normativo de un instrumento reglamentario de carácter local, viene a señalar que:

*"A lo anterior se opone el demandado alegando la declaración de inconstitucionalidad del referido precepto lo que supone, a su juicio, que dicho plan normativo sea*

---

<sup>10</sup> Y en igual sentido, **STSJ CCAA Valenciana, Sala de lo contencioso de 23 de noviembre de 2022**, Rec. 257/2022



*aplicable, a la administración general del Estado pero no a las entidades locales, todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento (apruebe) su propio plan normativo que debe ser configurado como un elemento de planificación para hacer efectivos los principios de transparencia y buen gobierno pero, en ningún caso, debe ser considerado como un elemento preclusivo que impida abordar una modificación reglamentaria necesaria (...)*

*En relación a lo que respecta a la vulneración del artículo 132 de la ley 39/2015, por la ausencia de la planificación normativa, cabe señalar, en primer lugar, que las Administraciones Públicas no están limitadas en sus potestades legales o reglamentarias porque la iniciativa de que se trate, no haya sido incluida en el plan normativo con un año de antelación, pues nada impide que no puedan ser aprobadas las no previstas en la planificación.*

*La naturaleza del plan normativo es la de un instrumento de carácter programático, carente de valor normativo, por lo que no puede afectar a la validez de la Ordenanza”.*

Lo cual a su vez nos permite enlazar con aquellas posiciones, que aun defendiendo la obligatoriedad de elaborar el Plan Normativo anualmente para las Entidades Locales, tras la STC 55/2018, también en estos supuestos, la omisión de previsión alguna en dicho instrumento de planificación normativa, supone una mera irregularidad no invalidante, que no comporta efecto alguno respecto de la validez de la iniciativa reglamentaria local a tramitar no contemplada en el Plan, tal como ha tenido ocasión de mantener una sólida



línea jurisprudencial<sup>11</sup>, superando así una posible analogía a la hora de considerar tal vicio una nulidad de pleno derecho para la Ordenanza y/o Reglamento a tramitar, en línea con lo que ocurre en el ámbito subvencional, en supuestos de omisión del Plan Estratégico de Subvenciones, instrumento que igualmente participa de una naturaleza programática<sup>12</sup>, pero cuya omisión comporta unas consecuencias más funestas<sup>13</sup>.

Sin perjuicio de lo antedicho, resulta de sumo interés, también aquí, traer a colación lo señalado en la reciente, **STS, Sala de lo contencioso de 31 de enero**

---

<sup>11</sup> **STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 23 de noviembre de 2022**, Rec. 257/2022; **STSJ Castilla La Mancha, Sala lo contencioso de 22 de noviembre de 2022**, Rec. 148/2020; **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 13 de abril de 2022**, Rec. 498/2018; **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 5 de octubre de 2020**, Rec. 52/2019; **STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 10 de septiembre de 2020**, Rec. 264/2018

<sup>12</sup> Tal como defendía quien suscribe en otro momento. A tal respecto: **BEJARANO LUCAS, José Manuel**; «La implementación de la planificación normativa y de la denominada “better regulation” en el ámbito municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 21, Quincena del 15 al 29 noviembre 2016.

<sup>13</sup> **STS, Sala de lo contencioso de 4 de diciembre de 2012**, Rec. 4369/2011, **STS, Sala de lo contencioso de 29 de enero de 2013**, Rec. 559/2012, **STS, Sala de lo contencioso de 16 de abril de 2013**, Rec. 1372/2012 o **STS, Sala de lo contencioso de 9 de mayo de 2022**, Rec. 2317/2020.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

**de 2023**, Rec. 4791/2021, anteriormente precitada, que fácilmente se proyecta sobre todos aquellos preceptos del Título VI LPACA, que han sido declarados “no básicos” para las CCAA por la STC 55/2018, cuando refiere al respecto que:

*“Aunque tal declaración de inconstitucionalidad no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones Locales, si tiene relevancia en tanto que la declaración de inconstitucionalidad se sustenta en el carácter no básico de esta regulación (...) y ello por cuanto el título competencial del Estado para regular el régimen local es aquí el mismo (...) esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ex art. 149.1.18. CE.*

*Luego, lo que no constituye legislación básica respecto de las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto de la Administración Local”.*

Por tanto, en lo que respecta a la obligatoriedad del Plan Normativo, conforme al estado de la cuestión en la doctrina jurisprudencial, podría concluirse la falta de obligatoriedad de su aprobación, a salvo de que así se contemple en la legislación autonómica respectiva o bien en la reglamentación interna de la Entidad Local, e inclusive aunque pudiese considerarse preceptiva su aprobación dada la falta de claridad al respecto en lo que concierne a la potestad reglamentaria local conforme deriva de la STC 55/2018, la omisión de una iniciativa reglamentaria en dicho instrumento de planificación normativa no comporta su nulidad de pleno derecho, sino una irregularidad no invalidante, bastando por tanto



exteriorizar las razones o motivos, por los que se hace necesario su impulso y aprobación, en su caso.

### **- La justificación de los principios de buena regulación**

En lo que se refiere a los principios de buena regulación, su incorporación al articulado de la LPACA, no resulta en principio ciertamente novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, sino que da continuidad a su regulación anterior, tanto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, así como en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>14</sup>, generalizando tales principios para el ejercicio de potestades normativas con carácter general, y no únicamente referido a las normas sectoriales de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado.

Y en tal sentido, con su incorporación a la LPACA con carácter general y básico, como refiere **ANTELO MARTÍNEZ**<sup>15</sup>, se da cumplimiento a lo ya apuntado por

---

<sup>14</sup> Vid. **PRIETO ROMERO, Cayetano**. "El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria". Revista de Administración Pública, núm. 201, septiembre - diciembre (2016), págs. 335 - 372.

<sup>15</sup> **ANTELO MARTÍNEZ, Alejandro Ramón**. "Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015". REALA. Nueva época, nº 6, noviembre 2016, págs. 105 - 121.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

el Consejo de Estado<sup>16</sup> con ocasión del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, afirmando que:

*"Los principios proclamados en ese artículo 4 están plenamente en línea con los criterios que este Consejo ha venido históricamente sentando en sus consultas sobre todo tipo de iniciativas normativas, si bien advirtió que los referidos principios no se circunscriben a un determinado sector de la actividad administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza, y por ello, deben positivizarse como exigencia general e indeclinable de toda iniciativa normativa que se propongan las Administraciones Públicas".*

Previsiones a las que, no obstante, deben añadirse por su relevancia, como abordaremos con mayor nivel de detalle, las previstas con carácter básico en el art. 7.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Asimismo, el carácter inicialmente básico de las previsiones contenidas para los principios de buena regulación en el art. 129 LPACA, también se ha visto afectado por la STC 55/2018, de 24 de mayo, que, en relación a los mismos, viene a sostener que:

*"Los artículos 129 (...) de la ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a*

---

<sup>16</sup> **Dictamen 215/2010, de 18 de marzo.**



*recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices, proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos 4 (principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las Administraciones Públicas) y 5 (instrumentos de las administraciones públicas para la mejora de la regulación) y 7 (transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria) de la ley 2/2011.*

*En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria de los principios de buena regulación (art. 129, apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del artículo 4.1, segundo inciso, de la ley 2/2011 (en la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios).*

*Ya hemos declarado que los artículos 129 (...) no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”.*

Por tanto, a priori, la obligatoriedad de justificar su cumplimiento, en los términos previstos en el art. 129 LPACA, seguiría subsistiendo, en lo que se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria local a salvo de las manifestaciones específicas a las que ya nos hemos



referido, esto es ordenanzas fiscales y planeamiento urbanístico, a tenor de lo expresado por el TC, si bien, debe precisarse que su exigencia no resulta extrapolable a los actos administrativos dictados en aplicación de la correspondiente disposición reglamentaria<sup>17</sup>, en nuestro caso, de carácter local.

En lo que se refiere a su tratamiento, y en particular en lo atinente a su exigencia y efectos de su falta de justificación, puede señalarse que han sido mayoritarios los pronunciamientos judiciales, que en cierta medida han contribuido a su minusvaloración, admitiendo fórmulas vagas o inclusive implícitas en el cumplimiento de las previsiones del art. 129 LPACA, considerando que su omisión o deficiente justificación, no da lugar a la nulidad de la respectiva iniciativa reglamentaria de carácter local.

Un reflejo de cuanto decimos, queda asentado entre otras, en la **STSJ Castilla la Mancha, Sala de lo contencioso de 22 de noviembre de 2022**, Rec. 148/2020<sup>18</sup>, cuando al respecto refiere que:

---

<sup>17</sup> En tal sentido, **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 28 de diciembre de 2022**, Rec. 943/2021, cuando refiere que: *"Por lo que atañe al principio de proporcionalidad no cabe entender producida su infracción, al estarse ante un acto aplicativo de la normativa correspondiente, en tanto que el transcrito art. 129 LPAC, sobre principios de buena regulación, refiere a la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"*.

<sup>18</sup> Y en igual sentido, entre otras, pueden citarse la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 14 de**



*"Esta cuestión ha sido también analizada por el TSJ de Castilla y León, que, en sentencia de 13 de septiembre de 2019 (recurso 27/2018), ha señalado que "cierto es que el preámbulo de la Ordenanza aquí impugnada, no se contiene una justificación expresa de la adecuación a tales principios, más tal circunstancia no puede acarrear las consecuencias anulatorias que la recurrente pretende, pues hemos de tener presente que existe una normativa específica constituida por razón de la materia, constituida por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo, de 5 de marzo, que regulan el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas Fiscales, el cual ha sido seguido por el Ayuntamiento (...)" criterio que, como ha quedado de manifiesto en el apartado anterior, también compartimos, por lo que no entendemos que la ausencia de justificación de los aludidos principios pueda comprender los efectos que se pretende (...)"*

Asimismo, debe tenerse en cuenta que más allá de lo previsto en el art. 129 LPACA, y a las dudas que pueda suscitar su aplicación a determinados supuestos o manifestaciones del poder reglamentario local, nuestro ordenamiento jurídico no está huérfano de algunos de los principios enunciados en dicho precepto legal, cuya transgresión podría suponer la nulidad de la respectiva

---

**octubre de 2022**, Rec. 98/2022; **STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 23 de junio de 2022**, Rec. 102/2022; **STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 23 de junio de 2022**, Rec. 103/2022 o **STSJ Castilla La Mancha, Sala de lo contencioso de 13 de abril de 2022**, Rec. 498/2018



<http://gabilex.castillalamancha.es>

iniciativa reglamentaria local, como es el caso a modo de ejemplo, del principio de seguridad jurídica que encuentra plasmación en el art. 9.3 CE.

Así lo recuerda, la **STS, Sala de lo contencioso de 25 de febrero de 2021**, Rec. 1986/2019, cuando refiere en relación a este último que:

*"La calidad técnica de la redacción de las normas es una exigencia ínsita en el principio de buena regulación, que, en realidad, no es tan novedoso como pudiera parecer, ya que más bien constituye una especificación de otros principios ya consagrados en nuestro ordenamiento jurídico al máximo nivel, entre ellos el propio principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 CE. En esa línea, el Tribunal Constitucional señala, en su sentencia 46/1990, de 14 de marzo, FJ 4º, "que la exigencia del art. 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas".*

*La redacción de los preceptos controvertidos no es técnicamente correcta, pero no llega a ser contraria al principio de seguridad jurídica, pues como hemos dicho reiteradamente, reproduciendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional "solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeren confusión o dudas que generasen*



*incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para el cumplimiento sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (por todas, STS de 9 de julio de 2018, rec. 1163/2018)”.*

E inclusive el incumplimiento del principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria, que puede encontrar anclaje en otros preceptos de nuestro ordenamiento jurídico, ha servido de base al TS, para la estimación de un recurso contencioso – administrativo por inactividad de la Administración por el cauce del art. 29 LJCA<sup>19</sup>.

A ello debe añadirse que, más allá del debate doctrinal y judicial sobre la obligatoriedad o no de justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación en los términos del art. 129 LPACA, o inclusive su exención para determinadas manifestaciones de la potestad reglamentaria local, no pueden perderse de vista las previsiones del art. 7.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuando con carácter básico y general para cualesquiera manifestaciones de la potestad normativa sin distinción, inclusive de carácter local, refiere que:

*“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los*

---

<sup>19</sup> **STS, Sala de lo contencioso de 8 de marzo de 2022**, Rec. 183/2021.



*sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

En lo que respecta a la exigencia del cumplimiento de los postulados de dicha disposición legal que se caracterizan por su autonomía, y por ende no cuestionados en su aplicación, al contemplarse en un texto legal de diferente rango y alcance, sin perjuicio de su interconexión con el art. 129.7 LPACA, se ha mostrado mucho más severa la doctrina jurisprudencial, en lo que respecta a su incumplimiento o insuficiente justificación en el ejercicio de la potestad reglamentaria local.

En tal sentido, puede citarse la **STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 29 de diciembre de 2017**, Rec. 1058/2016 <sup>20</sup>, que viene a decretar la nulidad de una Ordenanza municipal ante la inexistencia de informe o memoria económica alguna que justifique el cumplimiento de lo establecido en el art. 7.3 LO 2/2012, pese a la clara incidencia en la vertiente del gasto, que se desprende de determinadas medidas contempladas en su articulado.

Y en línea con la anterior, se pronuncia la **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 27 de julio de**

---

<sup>20</sup> Y en igual sentido, **STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 24 de septiembre de 2018**, Rec. 789/2017 o **STSJ, Asturias, Sala de lo contencioso de 29 de octubre de 2018**, Rec. 764/2017.



**2020**, Rec. 911/2018, que en cuanto a la aplicabilidad del art. 7.3 LOEPYSF sintetiza la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en relación con dicho aspecto, plenamente trasladable al ejercicio de la potestad reglamentaria local, apuntando las siguientes consideraciones:

*«...como nos recuerda la STS de 7 de mayo de 2018, rec. 892/2016, que «la incorporación de una memoria económica —o instrumento equivalente, cualquiera que fuera su denominación— al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria constituye una exigencia tradicional en la legislación estatal». Exigencia que ha sido actualizada, como hemos visto, en la citada Ley Orgánica 2/2012; siendo, además, recogido como uno de los «principios de buena regulación» en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015 (...)*

*La doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera, como nos recuerda la ya citada STS de 7 de mayo de 2018, ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de la legislación estatal de incorporar la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria (...) de modo que, como también nos recuerda la STS de 29 de junio de 2020, rec. 113/2019, más arriba citada, en su FD 3º, su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado por la jurisprudencia «como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente».*

Ahora bien, como señala dicha STS:



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*«la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado art. 129 de la ley 39/2015.*

*En tal caso, la valoración sobre el cumplimiento y suficiencia del trámite ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de la norma reglamentaria de que se trate, en la medida que la Memoria contenga aquellas valoraciones necesarias de los distintos elementos que la conforman (...) sobre las que incide sustancialmente la disposición general.*

*Así se deduce del criterio jurisprudencial sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, plasmado en numerosas sentencias, como la 15 de marzo de 2019 (rec. 618/17) que se refiere a la de 13 de noviembre de 2000, en el sentido de que su observancia «tiene un carácter «ad solemnitatem» de modo que la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra a la nulidad de la disposición que se dicte...».*

Doctrina como la que expresamos, que ha sido expresamente objeto de refrendo en relación a Ordenanzas municipales por el **ATS n.º 5429/2021**,



**Sala de lo contencioso de 29 de abril de 2021**, Rec. 5257/2020, cuando concluye que:

*"...es constante la doctrina jurisprudencial sobre la incorporación de la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria, hasta el punto de que su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado como vicio determinante de la nulidad de la disposición general o reglamentaria".*

Por tanto, inclusive en aquellos supuestos en que pueda justificarse que la iniciativa normativa local no tiene impacto económico, o el mismo, es poco relevante y puede asumirse con medios propios, ello debe quedar debidamente justificado a través de memoria o informe, como trasluce de la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 22 de julio de 2022**, Rec. 692/2020, que rechaza la nulidad de una Ordenanza municipal por tal motivo, bajo las siguientes consideraciones:

*"Tampoco se comparte esta censura teniendo en cuenta que figura en el expediente el informe del Interventor Municipal de 29 de enero de 2020, emitido en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (...) donde se indica que (...) de conformidad con lo dispuesto en la memoria referente al "impacto normativo y económico", se considera que el impacto en los gastos e ingresos no se prevé sea significativo, respecto a la situación actual. Habiendo informado en su día por la Gerencia de Urbanismo sobre la posibilidad de asumir las funciones de intervención en esta materia con los medios*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*personales y materiales con que cuenta. Por ello el informe de Intervención considera que esta ordenanza no tiene efectos negativos sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

Si bien a los efectos del art. 7.3 de la LO 2/2012, y en lo que se refiere a su justificación en el caso de las Ordenanzas Fiscales, se ha considerado suficiente la existencia de informe técnico económico en el que se justifique la estimación de ingresos, así como en su caso el aprovechamiento económico que resulta del dominio público local en relación a una tasa, como es el caso, de la **STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 24 de noviembre de 2020**, Rec. 211/2020, cuando concluye que:

*“...teniendo en cuenta que las exigencias introducidas en dicho precepto responden a la finalidad de garantizar los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria que define la LO 2/2012, entiende esta Sala suficiente la motivación del referido informe (...) en la medida en que se explicita y cuantifica la estimación de los ingresos por cada uno de los cinco años en los que estaba previsto el incremento gradual de las tarifas lo que debe conducir a la desestimación de este motivo de impugnación”.*

Finalmente, en lo que se refiere a este apartado, se hace necesaria una precisión específica en lo que se refiere al planeamiento urbanístico, como manifestación específica del poder normativo local, dado que las exigencias del art. 7.3 de la LO 2/2012, quedan colmadas a través de otros informes y documentos de



carácter económico contemplados en la legislación urbanística tanto estatal como autonómica, como es el caso del estudio económico financiero, el informe de sostenibilidad económica o la memoria de viabilidad económica, cada uno de ellos con una finalidad y alcance distinto<sup>21</sup>.

### - La Consulta Pública

En cuanto a la consulta pública, descartada tal y como hemos visto su aplicación para ordenanzas fiscales y planeamiento urbanístico, centraremos nuestra atención en la aplicación de su régimen jurídico al respecto de manifestaciones de la potestad reglamentaria local.

Efectuada tal precisión, en lo relativo a la consulta pública contemplada ab initio en el art. 133 LPACA, tras el dictado de la **STC n.º55/2018, de 24 de mayo**, la obligación de sustanciarla se mantiene con carácter básico, si bien en cuanto al resto de previsiones referidas a medios de publicidad, excepciones, etc, considera el máximo intérprete de nuestra Carta Magna, que invaden las competencias de las CCAA, por entrar en aspectos de detalle, y por ende no ajustadas al marco constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de que no se decreta su nulidad, por continuar siendo íntegramente aplicable a la Administración General del Estado, si bien al igual que en otros instrumentos de planificación

---

<sup>21</sup> En tal sentido, resulta ilustrativa al respecto la **STS, Sala de lo contencioso de 16 de febrero de 2021**, Rec. 8387/2019.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

normativa previstos en el Título VI, nada se dice expresamente en relación a las Entidades Locales.

Pese a dicha falta de pronunciamiento sobre el alcance y afectación a las Entidades Locales, no puede perderse de vista que la regulación del art. 133 LPACA, persiste con carácter básico en algunos aspectos, como es el caso de evacuar una consulta pública, si bien sus términos de desarrollo han de ser completados por la respectiva CCAA en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas y asumidas, sin perjuicio de que en mi opinión, para aquellos aspectos de la misma declarados "no básicos", pudiera entrar en juego la cláusula de supletoriedad del derecho estatal prevista en el art. 149.3 CE, pues carecería de sentido, que con anterioridad a la STC 55/2018, de 24 de mayo, las Entidades Locales en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pudieran acogerse a determinadas excepciones que permiten prescindir de dicho trámite, y sin embargo, tras la situación de «vacío normativo» generada por la referida sentencia, se vieran obligadas a sustanciarla en todo caso, sin excepción alguna.

A lo que debe añadirse, que se sigue manteniendo como básico, el primer párrafo del apartado cuarto del art. 133 LPACA, que entre otros supuestos permite prescindir del trámite de consulta en el caso de normas presupuestarias u organizativas en nuestro caso de índole local, o bien cuando concurran razones graves de interés público que así lo justifiquen.

Lo cual conduciría a priori a pensar, que en las normas organizativas locales, ya se trate de su aprobación o modificación, cuyo fiel exponente es el



reglamento orgánico, podría prescindirse en todo caso de la consulta pública previa, dada su proyección "ad intra" de la Corporación.

Ahora bien, no puede perderse de vista, que la forma de reglamento orgánico, también resulta exigida para la regulación de determinadas materias, como es el caso del art. 70.bis LBRL, que exige de un instrumento normativo de dicho carácter, para abordar la participación ciudadana, con evidentes efectos "ad extra" y no meramente "ad intra", cuando viene a exigir que:

*"Los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan dichas divisiones territoriales".*

Aspecto que resulta de vital importancia, al hilo de las interesantes consideraciones que se desprenden de la **STSJ Aragón, Sala de lo contencioso de 31 de marzo de 2022**, Rec. 375/2020, que viene a declarar la nulidad de un reglamento orgánico por prescindir del trámite de consulta pública, dado que a través del mismo se abordan aspectos con trascendencia jurídica para terceros, pronunciándose en los siguientes términos:

*«...debe estimarse este motivo de recurso y anularse el reglamento pues, en contra de lo que argumenta el Ayuntamiento, no estamos ante una norma organizativa, sino que se trata de una norma*



*sustantiva que produce efectos en terceros y supone una innovación del ordenamiento jurídico».*

Por tanto, el mero hecho de que la regulación de una determinada materia se aborde a través de un reglamento orgánico, aun cuando así lo exija la norma correspondiente, no faculta a los efectos del art. 133.4 LPACA para prescindir de la consulta pública, dado que lo relevante a los efectos de dicha excepción no es solo el instrumento normativo empleado, sino si la regulación que en el mismo se contiene, es susceptible de proyectar efectos jurídicos sobre terceros, siendo así que en caso de omitirse la consulta pública, puede producirse la nulidad de pleno derecho, por no encontrarnos ante una norma exclusivamente organizativa, en los términos del precepto legal indicado.

En lo que se refiere a los efectos de la omisión de la consulta pública, en los supuestos en que resulta obligatoria su evacuación y sustanciación, existen opiniones divididas en la doctrina, tal y como apunta **CASADO CASADO** <sup>22</sup>, señalando que:

*«Hay dos posiciones claramente diferenciadas: una primera, que defiende la invalidez y, por consiguiente, la nulidad de pleno derecho de la disposición de carácter general en cuyo procedimiento*

---

<sup>22</sup> **CASADO CASADO, Lucía.** «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho?», *REALA*, n.º 14, octubre 2020.



*de elaboración se haya omitido o realizado de forma sustancialmente inadecuada este trámite; y una segunda, mucho más flexible, que relativiza la eficacia invalidante de estos vicios y sostiene que tal omisión no acarrea, en todo caso, la nulidad de pleno derecho de la norma.*

*«Son partidarios de la primera posición Antelo (2016: 117-118), Araguas (2017: 492-493), Campos (2016: 603:604), Casado (2018: 201-203), Cierco y Roperó (2017: 126-127), Fernández (2020: 223-224), Galán (2020: 159-163) y Mora (2016: 560-561) (...)*

*Por el contrario, son partidarios de la segunda posición Messeguer (2016: 133), Prieto (2016: 359 y 360) y Velasco (2019: 322-323)».*

División que igualmente se vislumbra en la propia doctrina jurisprudencial de las Salas de lo contencioso de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, que basculan desde posiciones que abogan por la declaración de nulidad de pleno derecho en los supuestos en que se prescinde de dicho trámite por no concurrir excepción que faculte para ello, hasta aquellas otras que consideran que dicha omisión constituye una mera irregularidad no invalidante.

De dicha cuestión da cuenta la **STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 20 de julio de 2021**, Rec. 15199/2020, cuando viene a referir que:

*"Aun así, la doctrina sobre este particular resulta dispar. Por ejemplo, Velasco Caballero, se sitúa en la*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*tesis del Concello sobre la inaplicación de la consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas, al prever la LBRL los trámites a seguir.*

*Pero otros autores (Casado Casado, Merino Estrada, Orduña Prada,...) consideran que este trámite es de aplicación general a las normas aprobadas por las administraciones locales pues el párrafo primero del apartado 4 del artículo 133 de la LPACAP –declarado conforme con la Constitución en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, y aplicable a todas las Administraciones Públicas- que recoge excepciones a la aplicación de la consulta pública, se refiere expresamente a la administración local, al margen del carácter básico de la LPAC y, en particular, de su Título VI y que las entidades que integran la administración local, de acuerdo con el artículo 2.1.c) de la LPAC, integran el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley.*

*Es cierto que la disposición adicional primera de la propia LPAC establece que "los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales".*

*Y que la LBRL prevé la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, una vez elaborada y aprobada provisionalmente la redacción de la ordenanza fiscal, a través de la exposición pública del acuerdo de aprobación provisional adoptado por la corporación local durante el plazo mínimo de treinta días, dentro de los*



*cuáles los interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

*Pero también lo es que no se prevé un trámite de consulta pública previa, anterior a la elaboración de la norma y a la existencia de un texto normativo y dadas las diferencias sustanciales que presenta con el trámite participativo allí previsto, entendemos que resulta aplicable a las Ordenanzas”.*

Así, entre los pronunciamientos que abogan por la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza y/o Reglamento en los supuestos en que se prescinde de dicho trámite, cuando no concurre ninguna de las circunstancias o supuestos que permiten prescindir de la misma, pueden citarse entre otras, la **STSJ Baleares, Sala de lo contencioso de 28 de junio de 2021**, Rec. 345/2017; **STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 20 de julio de 2021**, Rec. 15199/2020; o **STSJ Baleares, Sala de lo contencioso de 11 de diciembre de 2020**, Rec. 329/2017; si bien, se trata de una cuestión que ante la disparidad de criterios expresada, se encuentra pendiente de fijación de doctrina casacional por parte de la Sala 3ª del TS<sup>23</sup>, en

---

<sup>23</sup> **ATS, Sala de lo contencioso de 6 de julio de 2022**, Rec. 7629/2021, que admite para fijación de doctrina casacional objetiva, la siguiente cuestión:

*“Determinar si en la elaboración de las ordenanzas locales reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, es suficiente, en la*



lo que respecta a las ordenanzas y/o reglamentos municipales de carácter general tramitados conforme a las previsiones del art. 49 LBRL, al haberse descartado su aplicabilidad en el caso de ordenanzas fiscales o del planeamiento urbanístico, tal y como ya hemos tenido ocasión de referir.

### **- Audiencia pública**

Más problemático ha resultado ser, el encaje del trámite de audiencia pública contemplado en el art. 133.2 LPACA, que se contempla para un momento posterior a la consulta pública, y que se caracteriza por su articulación junto con la publicación del borrador o texto de la ordenanza/reglamento en el portal web, a fin de recabar las aportaciones de la ciudadanía; teniendo en cuenta que es un trámite que con carácter general ya se contempla para la disposiciones reglamentarias locales de carácter general en el art. 49 LBRL.

Ello ha suscitado el interrogante acerca de si el trámite previsto en el art. 133.2 LPACA, habría de

---

*confección de este tipo de disposiciones, atender al procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no”.*



sustanciarse entre la consulta previa y la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local como trámite independiente, o si bien de una interpretación sistemática podría considerarse embebido en el trámite de información pública contemplado en el art. 49 LBRL.

Tal problemática ha sido abordada por diferentes autores, como es el caso de **CAMPOS ACUÑA**<sup>24</sup> que en relación a la coherencia de las previsiones del art. 133.2 LPACA con las del art. 49 LBRL, viene a referir que:

*«...desde 1985 contempla un proceso de información pública para todas las ordenanzas municipales en su art. 49.b. La reforma administrativa de 2015, aun siendo básica e imponiendo estas obligaciones con tal carácter por primera vez al resto de Administraciones públicas de forma completa y coherente, no ha prestado la más mínima atención a cómo conciliar esas previsiones con las exigencias que, también con carácter básico, hace años que imponía a las Administraciones locales, en una prueba clara del solipsismo y de la escasa calidad del proceso normativo llevado a cabo.*

*Los ayuntamientos están, efecto, teniendo problemas para integrar las nuevas exigencias, pues se*

---

<sup>24</sup> **CAMPOS ACUÑA, Concepción.** «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, 1ª edición, Versión electrónica.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*puede incluso llegar a entender que los procedimientos del art. 49 b) ley 7/1985 y del art. 133.2 ley 39/2015 son trámites diferenciados y que han de desarrollarse, pues, separadamente.*

*A mi juicio esta interpretación tiene poco sentido, pero urge una adaptación de la ley de bases del régimen local en este punto a la nueva legislación básica que aclare cómo desarrollar para la redacción de reglamentos a escala local el precepto a fin de dotar de seguridad jurídica a los municipios y evitar anulaciones por cuestiones formales en los tribunales, caso de que se desarrollen pautas que éstos luego desapruében.*

*Lo cual no es, como resulta evidente, complicado, lo cual hace si cabe más llamativa la pereza o descuido, del legislador estatal. En ausencia de esta integración, ha de ser cada ente local quien determine cómo operar, y parece razonable que lo haga completando el trámite tradicional para el mundo local con las nuevas exigencias de la ley de procedimiento administrativo, sin necesidad de duplicar el trámite, pero desplegándolo en los tiempos y de acuerdo con las nuevas reglas».*

Con todo, tras la **STC nº 55/2018, de 24 de mayo**, dicha problemática parece haberse diluido, tras la declaración de inconstitucionalidad de prácticamente todo el contenido del art. 133 LPACA, en la que se incluye la previsión del trámite de audiencia pública o de «segunda consulta», que en principio, y conforme a la opinión mayoritaria únicamente resulta aplicable a la Administración General del Estado, y no a las CCAA ni por tanto a las Entidades Locales, pese a que la sentencia del TC no se pronuncia sobre estas últimas, bajo el



argumento de lo que no es «básico» para las CCAA, no puede serlo para el resto de niveles de Administración, como es el caso de la Administración Local<sup>25</sup>.

### **III.- LA FASE DE APROBACIÓN DE NORMAS LOCALES**

En lo que se refiere a la fase tradicional de producción normativa local, dejando de un lado las regulaciones especiales, su vertiente procedimental ordinaria y básica se ha venido contemplando fundamentalmente en el art. 49 LBRL y 70.2 LBRL, si bien, la misma también se ha visto afectada por la confluencia de otras normas que se han ido promulgando con posterioridad, y cuya adecuada articulación, iremos abordando a través de diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, con mayor nivel de detalle en diferentes apartados.

---

<sup>25</sup> En tal sentido la **STSJ Aragón, Sala de lo contencioso de 17 de mayo** de 2021, Rec. 237/2020, delimita esta segunda consulta o «audiencia» propiamente dicha sobre un texto ya redactado, de la consulta pública prevista en el art. 133.1 LPACA, cuando refiere que: *«Y por tanto si bien el procedimiento previsto en la normativa local, permite tener por cumplida la segunda consulta sobre el texto ya redactado, no permite tener por cumplida la consulta previa que es un reforzamiento de la participación de los interesados y administrados en la elaboración de la norma...»*.



## - Competencia

Al igual que cualesquiera otras prerrogativas y potestades, en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, las Entidades Locales que la tienen expresamente reconocida, deben actuar en los contornos de su ámbito competencial, tal como deriva del art. 4 LBRL<sup>26</sup>, partiendo de las innovaciones competenciales locales que en tal sentido trajo consigo la LRSAL, y sin perder de vista, el carácter bifronte para su determinación, en cuya labor de concreción también desempeñan un papel fundamental, tanto la legislación autonómica como la legislación sectorial, de conformidad con la distribución de competencias Estado – CCAA.

Aspecto que resulta de suma relevancia a la hora de ejercitar la potestad reglamentaria, so riesgo de incurrir nulidad de pleno derecho ex. art. 47.2 LPACA en concordancia con el art. 128.2 del mismo texto legislativo.

Así, a modo de ejemplo, la **STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 26 de febrero de 2021**, Rec. 1/2020, declara la nulidad de pleno derecho de una Ordenanza, por carecer de competencias el Ayuntamiento para declarar la cooficialidad de cualquier lengua al margen del castellano, dado que ello es una

---

<sup>26</sup> Así deriva del art. 4 LBRL, cuando refiere que *"en su calidad de Administraciones de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:*

*a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización (...)"*



competencia reservada en su caso, a las CCAA a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En lo que se refiere a la regulación de un fenómeno que crece exponencialmente en numerosas ciudades españolas, como es el caso de las viviendas turísticas, también se ha considerado inadecuada su regulación por la vía del ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria, como refiere **AGUIRRE y FONT**<sup>27</sup>, cuyas consideraciones son extrapolables a todo el territorio nacional:

*"La sentencia del TSJPV 1/2020, de 9 de enero, que ya es firme, declara la nulidad de la Ordenanza y del artículo 8.4 del PGOU en que se fundamentaba, sin entrar en la regulación concreta, pues se limita a afirmar que **la legislación urbanística del País Vasco no contempla las Ordenanzas como instrumentos normativos para regular, modificar, complementar, desarrollar, o reajustar los usos urbanísticos**. No es posible, en consecuencia, modificar la regulación de usos urbanísticos sin modificar el planeamiento urbanístico, pues las ordenanzas son meramente complementarias de la ordenación urbanística.*

*Parece obvio que, si la sentencia vasca excluye la utilización de las ordenanzas municipales complementarias de la ordenación urbanística para*

---

<sup>27</sup> **AGUIRRE i FONT, Josep M.** "La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo". REALA, núm. 15, abril de 2021. Pág. 24 – 41.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*ordenar usos, excluya con carácter general la utilización de cualquier ordenanza municipal con independencia de su naturaleza jurídica para ordenar usos urbanísticos”.*

E igualmente, en sentido negativo, se ha pronunciado el TS, sobre la competencia de un Ayuntamiento para regular los clubes sociales de cannabis, lo que además tiene implicaciones de carácter penal, entre otras, en la **STS, Sala de lo contencioso de 3 de diciembre de 2020**, Rec. 7472/2019, concluyendo al respecto que:

*“...nuestra respuesta a la cuestión casacional objeto del presente recurso –que en concreto se refiere a la Ordenanza municipal de (...)– ha de ser la ya establecida en la sentencia 280/2019, y ratificada en las recientes 1577/2020 y 1630/2020 en el sentido de que la indeterminación, con la consiguiente necesidad de estar al caso concreto, de si un club social de cannabis es o no ilícito penalmente, impide considerar competente a un Ayuntamiento, para regular, aunque solo sea desde la óptica urbanística y ambiental, los clubs de cannabis, en cuanto esa regulación, aun cuando fuera estrictamente urbanística y ambiental, tiene una incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal, en cuanto puede llevar a error de la atipicidad absoluta de la actividad desarrollada por los clubs sociales de cannabis”.*

En tanto que, en sentido contrario, el TS, ha validado la posibilidad de que los municipios en ejercicio de su potestad reglamentaria, puedan promulgar Ordenanzas que establezcan limitaciones a la publicidad exterior sobre la base de sus competencias en materia



de medio ambiente y protección del patrimonio, como es el caso de la **STS, Sala de lo contencioso de 10 de diciembre de 2020**, Rec. 4154/2019, señalando al respecto que:

*"Si en el ámbito de las Telecomunicaciones en que los poderes públicos tienen ciertas obligaciones desde la regulación inicial en la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, art. 17, servicios finales, hasta la presente, Ley 9/2014, de 9 de noviembre, General de Telecomunicaciones, art. 25 servicio universal, se han admitido limitaciones impuestas por los municipios en aras a la no producción de impacto visual/contaminación visual, tal regulación tampoco resulta ajena al ámbito de la publicidad, tal cual declara la Sala de Baleares sin que ello contravenga el art. 9 CE, ni el art. 31 CE, relativo al sistema tributario, ni el art. 33 CE, limitaciones a la explotación de una propiedad privada, ni el art. 38 CE, libertad de empresa.*

*Así las SSTs de 14 de diciembre de 2011 (casación 611/2011), de 13 de marzo de 2012 (casación 1304/2011), de 16 de octubre de 2012 (casación 1964/2011), de 23 de octubre de 2012 (casación 2505/2011), enjuician la Ordenanza de publicidad exterior del Ayuntamiento de Madrid cuyo objeto es proteger el paisaje urbano y la imagen de la ciudad considerando el objetivo de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual. Confirma la competencia municipal por comprender en sentido amplio y la protección del patrimonio".*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

Por tanto, como se colige de los pronunciamientos expuestos, por obvio que resulte, las Entidades Locales en el ejercicio de su potestad reglamentaria deben circunscribirse al ámbito de sus respectivas competencias, por loables que resulten los objetivos y finalidades perseguidos con su promulgación, dado que lo contrario aboca a la nulidad de pleno derecho del correspondiente instrumento normativo.

### **- Trámite de información pública**

En lo que se refiere al trámite de información pública, el art. 49 LBRL, establece un esquema básico de tramitación, si bien son diferentes los interrogantes que, en relación a su adecuada articulación, ha tenido ocasión de abordar la doctrina jurisprudencial, que considero de mayor interés y actualidad.

Así en primer lugar, considero interesante abordar, si resulta posible la aplicación de la tramitación de urgencia en la promulgación de Ordenanzas y Reglamentos de carácter local, con base en lo establecido en el art. 33 LPACA, dado que al respecto la legislación básica de régimen local, guarda silencio al respecto.

En tal sentido, resulta de interés traer a colación la **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 11 de noviembre de 2021**, Rec. 1203/2020, que aborda dicha cuestión, si bien desde la óptica de la tramitación de un reglamento de carácter autonómico, alcanzando la conclusión, de que, existiendo causa justificada y expresamente motivada en el expediente, resulta posible su tramitación con tal carácter, pese al silencio que



guarda la legislación autonómica al respecto, por aplicación supletoria de lo establecido en el art. 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que si contempla expresamente dicha modalidad de tramitación, cuando concurren diversas circunstancias.

No obstante, en mi opinión la traslación de dicha interpretación en el marco de la tramitación de instrumentos normativos locales, en ausencia de previsión normativa al respecto, resulta sumamente dudosa, atendiendo no sólo al silencio que guarda al respecto la legislación básica de régimen local, sino también teniendo en cuenta que el art. 33 LPACA, parece referirse exclusivamente a los procedimientos de producción de actos administrativos, dado que la aplicación del carácter urgente conforme a dicho precepto puede instarse de oficio o a instancia de parte, lo que en el caso de las iniciativas reglamentarias, es difícilmente extrapolable, dado que la potestad reglamentaria local es ejercida siempre de oficio.

Y así se expresa, en un interesante informe<sup>28</sup>, cuyas consideraciones compartimos, emitido por la Dirección General de Administración Local de la Región de Murcia, inclusive en el contexto pandémico de 2020,

---

<sup>28</sup> Puede consultarse en:

[https://www.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=TramitacionUrgenteOrdenanza.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=163012&IDTIPO=60&RASTRO=c3149\\$m67665,67694](https://www.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=TramitacionUrgenteOrdenanza.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=163012&IDTIPO=60&RASTRO=c3149$m67665,67694) [Última consulta 29.03.2023]



cuando al respecto refiere en relación a dicha cuestión que:

*"Así pues, a priori, tiene sentido que se pretenda utilizar la opción que contempla el art. 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común (...)*

*No prevé el TRLHL, pues la posibilidad de aplicar la tramitación de urgencia a los procedimientos administrativos de modificación de ordenanzas fiscales. Es cierto que tampoco lo prohíbe de forma expresa, pero existe, aparentemente, una voluntad legis de que el plazo de exposición pública no sea en ningún caso inferior a los treinta días establecidos en el artículo 17, interpretación esta que el legislador parece querer reforzar con el categórico mandato de exponer los acuerdos provisionales "durante treinta días, como mínimo".*

*La aplicación del artículo 33 de la LPAC encuentra otra dificultad añadida en la disposición adicional primera.1 de esta norma procedimental, que establece que "los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales".*

*La aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales se regula en normas especiales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, muy especialmente, en el mencionado*



*TRLHL. Ninguna de estas leyes prevé un acortamiento de los plazos de tramitación por razones de urgencia.*

*En consecuencia, existen fundadas dudas de que sea legalmente posible aplicar la tramitación de urgencia –y especialmente- acortar el plazo de exposición pública preceptivo para la modificación de las ordenanzas fiscales. Por lo que, **conforme los argumentos jurídicos puestos de manifiesto hasta el momento, nos inclinamos a pensar que ello no sería posible**”.*

De otro lado, en lo que respecta a la necesidad de reiteración del trámite de información pública en el caso de ordenanzas o reglamentos de carácter general, como consecuencia de las modificaciones que puedan producirse en su articulado, a raíz bien de alegaciones presentadas, o de mejoras o ajustes introducidos, ha comenzado a surgir una línea jurisprudencial que aboga, por la necesidad de su reiteración, cuando tales cambios devienen en sustanciales, aplicando por analogía una sólida doctrina jurisprudencial al respecto que ha venido siendo aplicada en relación a los instrumentos de planeamiento urbanístico, que como hemos apuntado, gozan igualmente de naturaleza reglamentaria.

Así, pueden ser objeto de cita la **STS, Sala de lo contencioso de 21 de enero de 2019**, Rec. 639/2017 o **de 28 de mayo de 2020**, Rec. 47/2018, en la que con carácter general se señala que el hecho de que se introduzcan modificaciones al texto inicialmente aprobado, forma parte de la propia dinámica de las normas reglamentarias, apuntando al respecto que:



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*"...el hecho de que a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración de un Real Decreto como el aquí impugnado se produzcan cambios con respecto a la propuesta originaria, propiciados o sugeridos por los sucesivos trámites e informes, es algo connatural al procedimiento administrativo, cuya finalidad es, precisamente, la de depurar el resultado final. Por tanto, nada hay de anómalo en que en alguno o en varios puntos el texto finalmente aprobado del Real Decreto 706/2017, no coincida con la propuesta inicial. Y siendo ello así, para que el alegato sobre la necesidad de reiterar el trámite de audiencia tuviese alguna consistencia habría sido necesario que la demandante justificase que los cambios introducidos constituyen modificaciones sustanciales del texto, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto".*

Si bien, como matiza la **STS, Sala de lo contencioso de 5 de noviembre de 2018**, Rec. 3732/2017:

*"La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido entendiendo que las modificaciones introducidas tras el trámite de información pública y/o de audiencia solo exigen volver a repetir el trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas en el curso del procedimiento".*



Igualmente, de interés, en el sentido que apuntamos resulta la **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 22 de marzo de 2021**, Rec. 597/2019, cuando al respecto viene a referir con apoyo en la doctrina del TS, que:

*"Las modificaciones operadas en el proceso de elaboración y tramitación de una norma reglamentaria no afectan de forma directa al principio de transparencia sino a las eventuales irregularidades que haya podido incurrir en el proceso de tramitación y aprobación de dicha norma. Cuestión distinta es si las modificaciones introducidas después del trámite de audiencia exigen que se repita, al no haber tenido los interesados la oportunidad de alegar sobre el texto que definitivamente fue aprobado.*

*Con carácter general, se ha señalado que el hecho de que a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración de un Real Decreto se produzcan cambios con respecto a la propuesta originaria es algo connatural al procedimiento administrativo, cuya finalidad es, precisamente, la de depurar el resultado final. Nada hay de anómalo en que en alguno o en varios puntos el texto finalmente aprobado no coincida con la propuesta inicial.*

*Cuestión distinta es la referida a la necesidad de repetir el trámite de audiencia cuando las modificaciones introducidas sean tan sustanciales que modifiquen de forma muy relevante el contenido de la norma someta al trámite de audiencia...".*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Tales criterios también están resultando extrapolados a la tramitación de Ordenanzas y/o Reglamentos de carácter local, tal como se aborda en la **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 27 de julio de 2020**, Rec. 988/2018, que se decanta por la nulidad parcial de la modificación de determinados artículos tras el trámite de información pública, por concluir que:

*"La trascendencia de la modificación es tal que ha supuesto, en la práctica, la privación de la posibilidad de formular alegaciones a los ciudadanos más directamente afectados por esa nueva ordenación en el trámite de información pública, siendo que de haberse seguido las iniciales previsiones contenidas en los dos borradores y en el proyecto todos y cada uno de los aspectos mencionados hubieran tenido que ser objeto de aprobación por la Junta de Gobierno, previo sometimiento, precisamente, al consiguiente trámite de información pública que ha venido, en definitiva, a incumplirse con la anticipación de esa regulación y su inclusión en el texto de la Ordenanza aquí combatida en los momentos finales del procedimiento de su elaboración..."*

Y un tercer y último aspectos que considero interesante abordar, en relación al trámite de información pública se circunscribe a su interrelación con la normativa de transparencia, ya sea estatal o autonómica, que exigen la publicidad de diversos documentos, con ocasión del trámite de información



pública al que preceptivamente han de someterse los instrumentos normativos de carácter local<sup>29</sup>.

En lo que se refiere a la ratio de la publicidad activa durante el trámite de información pública en la tramitación de instrumentos normativos locales, resulta interesante, entre otras, la **Resolución 3/2019, de 14 de enero del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**, cuando al respecto refiere que:

*"Es muy notable, como resulta obvio, la diferencia que entraña que el órgano sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede del órgano, y en las horas que éste decida, a que pueda ser accesible (...) a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas webs de los órganos concernidos".*

No obstante, pese a lo antedicho, los escasos pronunciamientos jurisprudenciales existentes sobre la omisión de la publicidad activa durante el trámite de información pública de un instrumento normativo de carácter local, parecen decantarse por reputarlo como una mera irregularidad que no proyecta la nulidad de pleno derecho sobre la ordenanza o reglamento en

---

<sup>29</sup> Así lo establece el art. 7.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cuando exige a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, la publicación de *"los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación"*.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

tramitación, siempre y cuando ello no dé lugar a una situación de indefensión, tal como refiere la **STSJ Castilla La Mancha, Sala de lo contencioso de 13 de abril de 2022**, Rec. 498/2018<sup>30</sup>, cuando señala que:

*«...en la sentencia n.º 163/2019, antes citada, dijo la Sala «...3. Infracción del art. 7, apartados d), c) y e) de la Ley 19/2013, toda vez que no consta en el expediente administrativo la publicación de tales documentos en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de (...) tal alegación tampoco puede prosperar (...) por lo que hemos de concluir que también se han cumplido las exigencias de la normativa aplicable, dado que ninguna indefensión se ha generado a la entidad recurrente (...)*

*En el presente supuesto, es cierto que el portal de transparencia del Ayuntamiento no aparece la Ordenanza fiscal, pero también lo es que la Ordenanza fiscal y el trámite de información pública han sido objeto de publicidad a través del BOP de Burgos y en el tablón de edictos municipal, habiéndose practicado, además, la consulta prevista a través del portal de transparencia, por lo que puede concluirse que se haya causado indefensión material alguna».*

### **- Informes**

Por último, un último aspecto de interés dentro del denominado "ciclo reglamentario local", tiene que ver con la obligatoriedad de la emisión y constancia de

---

<sup>30</sup> En sentido similar, la **STSJ Navarra, Sala de lo contencioso de 14 de abril de 2021**, Rec. 212/2020.



determinados informes, así como de sus efectos en caso de omisión, fruto de una cada vez más abigarrada normativa sectorial que viene a imponer mayores exigencias en el proceso de producción normativa, en aras de garantizar su acierto e impacto en la producción de efectos, ya sea sobre la ciudadanía en general, o bien sobre determinados colectivos.

Desde una perspectiva interna, en el ámbito local, pese a la constancia de una ya tradicional ausencia o insuficiencia de personal cualificado en muchas pequeñas y medianas Entidades Locales integrantes de la planta local española, debe ponerse de relieve la especial relevancia del informe del Jefe de la Dependencia y propuesta de resolución contemplado a mi juicio con carácter básico en los arts. 172 y 175 ROFEL.

La importancia de dicho informe ha sido destacada por la **STSJ Canarias, Sala de lo contencioso de 20 de septiembre de 2016**, Rec. 45/2016, que viene a recordar la imposibilidad de que tal informe pueda ser emitido por personal externo o ajenos la Corporación, o sin capacitación profesional suficiente para ello, apuntando que:

*«...resulta preceptivo el informe con propuesta de resolución del Jefe de Servicio correspondiente del ayuntamiento (...) respecto de aquellos procedimientos que deban resolver los órganos departamentales a que estén adscritos (...) por exigirlo así (...) el artículo 172 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen*



*Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (...)*

*En anteriores sentencias (por todas, la Sentencia 578/2008, de 19 de diciembre de 2.008), hemos dicho que no es posible lícitamente que los titulares de potestades públicas, acudan a su conveniencia y sin una razonable justificación, a asesoramientos externos a los propios servicios técnicos de la Administración. Y aquí debemos añadir que tampoco es posible acudir lícitamente al asesoramiento interno, sea este preceptivo o facultativo, de órganos directivos distintos de los previstos legalmente para dicho menester, sin que existan razones que justifiquen la imposibilidad de que sean prestados por aquellos...».*

Otro de los informes preceptivos que ha constar en el expediente de aprobación o modificación de toda Ordenanza o Reglamento, es el del Secretario Municipal, conforme deriva de lo dispuesto en el art. 3.3.d.1º del RD 128/2018, 16 de marzo, el cual puede consistir en una nota de conformidad en concordancia con el art. 3.4. de dicha disposición reglamentaria, precepto este último que, a mi juicio, no hace más que reafirmar la obligatoriedad del informe propuesta de resolución de los art. 172 y 175 ROFEL, dado que dicha nota de conformidad se extiende sobre los "informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente".

De ahí que, más allá de los posibles efectos sobre su omisión, sobre lo que no existe una posición unánime en la doctrina jurisprudencial, sí que considero totalmente desacertada la **STSJ La Rioja, Sala de lo**



**contencioso de 9 de enero de 2023**, Rec. 140/2021, cuando viene a referir frente a la alegación de omisión de dicho informe en la tramitación de una Ordenanza municipal que:

*"Por otra parte, también se alega que no existe informe del Secretario Interventor sobre la tramitación, las competencias, el órgano competente, las mayorías necesarias en la tramitación, etc. Ello es cierto, pero en ningún caso se puede considerar que sea obligatorio este informe".*

Más controvertida, sin embargo, resulta la exigibilidad o no del Interventor Municipal, en relación a la tramitación de Ordenanzas y Reglamentos Locales, dado el silencio que al respecto guarda el propio RD 128/2018, de 16 de marzo, si bien a mí modo de ver, el único supuesto en que resulta claro su exigibilidad es en aquellas manifestaciones de la potestad reglamentaria local en que la adopción del acuerdo exige del quórum de mayoría absoluta<sup>31</sup>, conforme resulta de una interpretación armónica y sistemas de lo dispuesto en el art. 54 TRRL, en concordancia con los arts. 4.1.b.5º) del RD 128/2018, de 16 de marzo y el art. 29.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, que exigen dicho informe en los acuerdos que exijan de "mayoría especial".

---

<sup>31</sup> Como es el caso a modo de ejemplo, de los reglamentos de carácter orgánico conforme deriva del art. 47.2.f) LBRL.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Así, dejando de lado los supuestos que exigen mayoría especial, en lo que respecta a las manifestaciones de la potestad reglamentaria local, que son mayoría, y que exigen para su aprobación únicamente el quórum de mayoría simple, existen posturas que consideran que la exigibilidad del informe de la Intervención Municipal deriva de lo dispuesto en el art. 7.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril, como es el caso de la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 22 de julio de 2022**, Rec. 692/2020, cuando niega la posible nulidad que se reclama de una Ordenanza dado que:

*"...figura en el expediente el informe del Interventor Municipal (...) emitido en cumplimiento de la obligación establecida en el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera..."*

Si bien en sentido contrario, se pronuncia la **STSJ Castilla La Mancha, Sala de lo contencioso de 13 de abril de 2022**, Rec. 489/2018, que considera inexigible el informe de la Intervención Municipal, con ocasión de la tramitación de una Ordenanza Fiscal, sobre la base de las siguientes consideraciones:

*"Por su parte, el art. 3.3.d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, dispone que «En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos: 1º Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones,*



*Mancomunidades, Consorcios y otros organismos adscritos a la Entidad Local».*

*Obsérvese que a diferencia de lo que dispone en relación con el Secretario, no se encuentra en dicho Real Decreto precepto alguno que establezca la que el Interventor haya de emitir informe previo a la aprobación o modificación de las ordenanzas.*

*No obstante, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, dispone, en su art. 173.1 a) que «Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de los siguientes acuerdos: a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse», precepto que es el que se fundamenta la alegación de la parte actora.*

*A la vista de lo anteriormente expuesto, no nos hallamos ante un informe que haya de emitirse necesariamente, pues solo habrá de serlo en los supuestos en que el Presidente de la Corporación lo solicite, supuesto que es diferente a aquellos otros en que, en todo caso, la norma de aplicación dispone que habrá de emitirse rationae materiae, de lo que cabe colegir que los efectos de la ausencia de dicho informe no pueden ser equivalentes a los de la falta de un informe preceptivo (...).”*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Otro aspecto de carácter relevante tiene que ver con la obligatoriedad de incorporar un informe de impacto de género en la tramitación de normas de carácter local, dado que sin perjuicio de lo que pueda disponer al respecto la legislación autonómica en materia de igualdad, debe atenderse a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, que exige la obligación para las Administraciones Públicas de integrar el principio de igualdad de trato y oportunidad entre mujeres y hombres *"en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas"*.

Al respecto resulta interesante la **STSJ CCAA Valenciana, Sala de lo contencioso de 14 de julio de 2021**, Rec. 176/2021, que expresamente se refiere a su omisión con ocasión de la modificación de una ordenanza fiscal, en los siguientes términos:

*"...no es menos cierto que la normativa referida no da ningún margen de interpretación de los órganos jurisdiccionales cuando de forma contundente exige que en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias deberá acompañarse necesariamente, amén de otros informes, uno referido al impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto (...), no distinguiendo la referida normativa cuando se trata de la elaboración de una*



*norma ex novo de aquellos supuestos en que reforma o modifica normas ya existentes (...)ante la falta de dicho informe no podemos más que estimar el recurso...”.*

Un último aspecto de relevancia, que comienza a ser alegado con relativa frecuencia en la tramitación de ordenanzas y reglamentos locales, tiene que ver con la exigencia del informe impacto de las normas en la familiar, incorporado a la Disposición Adicional Décima de la ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en el año 2015, que viene a referir que:

*“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.*

Su exigibilidad en la tramitación de normas locales, ha sido abordada por la **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 27 de julio de 2020**, Rec.911/2018, que viene a negar su exigencia en el ámbito local, sobre la base de las siguientes consideraciones:

*“...lo cierto es que la normativa aludida no se refiere, en absoluto, a normas y disposiciones generales de ámbito autonómico y/o local sino al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Si la propia denominación de la Ley 50/1997 y del Capítulo en que se inserta la regulación de esta materia son suficientemente indicativos de lo que acaba de expresarse tampoco ofrece duda la inaplicabilidad de lo*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, a los Reglamentos y Ordenanzas Locales, al tratarse de una disposición reglamentaria de desarrollo del mencionado cuerpo legal...”.*

Y en igual sentido, se pronuncia la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 22 de julio de 2022**, Rec. 692/2020, señalando al respecto que:

*“...si bien este informe lo contempla el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2007, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, como ha señalado la Sentencia 445/2020, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 27 de julio de 2020, no es exigible a las Ordenanzas y Reglamentos que aprueben las Entidades Locales que en sus Memorias se incluya el impacto de estas normas en la familia...”.*

Si bien la **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 21 de marzo de 2022**, Rec. 43/2020, ha venido a matizar al respecto, que la ausencia de tal informe en la tramitación de ordenanzas municipales, debe evaluarse bajo la óptica de su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y sin que ello tenga trascendencia invalidante o anulatoria, en el supuesto que abordar tal pronunciamiento judicial.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

Como hemos tenido ocasión de abordar en líneas precedentes, la incorporación también al ordenamiento jurídico local de las previsiones de better and smart



regulation fruto de la influencia del derecho comunitario, ha cristalizado en lo que hoy se conoce como el ciclo reglamentario local, en el que se integra una fase previa que hemos denominado de preproducción normativa, cuya finalidad primordial se orienta no sólo a lograr un marco normativo local inteligente y de mayor calidad, sino también un incremento de la participación ciudadana con carácter previo al inicio de la tramitación, en aras de dar cumplimiento a los postulados constitucionales.

Si bien, conforme ha tenido ocasión de ir perfilando la doctrina jurisprudencial, y en particular el TC y el TS, este último en relación a las ordenanzas fiscales y planeamiento urbanístico, sería deseable, que el robustecimiento de tales mecanismos, así como la regulación de sus especialidades se abordare a través de la reforma tanto de la legislación básica como especial, reguladora del ejercicio de la potestad reglamentaria local, en aras de evitar el escenario de incertidumbre jurídicoal que ha dado lugar la interpretación que se ha venido efectuando por los diferentes órganos jurisdiccionales sobre el alcance y extensibilidad de las obligaciones de planificación normativa incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico a través del Título VI.

A ello se añade, la necesidad de incorporar un mayor desarrollo de ciertas previsiones en la escueta regulación de la potestad reglamentaria local que se contiene en el art. 49 LBRL, ya sea a nivel básico, ya por las respectivas CCAA en el ámbito de sus competencias, en aras de lograr una mayor coordinación de su ejercicio,



con otras previsiones que se contemplan en la legislación de transparencia o de carácter sectorial, a fin de evitar la disparidad de criterios jurisprudenciales en su armónica interpretación, y por ende contribuyendo a reforzar la seguridad jurídica, pues como ha tenido ocasión de expresar el TC, en diversas ocasiones, la misma puede definirse como *"la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación"*, de forma que el legislador *"debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas"*.

## **V.- BIBLIOGRAFÍA**

AGUIRRE i FONT, Josep M. *"La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo"*. REALA, núm. 15, abril de 2021. Pág. 24 - 41.

ANTELO MARTÍNEZ, Alejandro Ramón. *"Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015"*. REALA. Nueva época, nº 6, noviembre 2016, págs. 105 -121.

ARAGUAS GALCERÁ, Irene. «La planificación normativa», *Revista General de Derecho Administrativo* nº 56. Iustel. Enero 2021.

BEJARANO LUCAS, José Manuel; «La implementación de la planificación normativa y de la denominada "better



regulation” en el ámbito municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 21, Quincena del 15 al 29 noviembre 2016.

CAMPOS ACUÑA, Concepción. «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1ª edición, Versión electrónica.

CASADO CASADO, Lucía. «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho?», *REALA*, n.º 14, octubre 2020.

PRIETO ROMERO, Cayetano. “*El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 201, septiembre – diciembre (2016), págs. 335 – 372

PRIETO ROMERO, Cayetano. “*El procedimiento de elaboración de Ordenanzas por las Entidades Locales*”. *Revista Digital CEMCI*, número 43, julio – septiembre 2019.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “*Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común*”. *R.V.A.P.* núm. 113. Enero – Abril 2019. Págs.