

El Dictamen 152/2024 de la *Comissió Jurídica Assessora* sobre la consulta pública del artículo 133.1 de la LPAC y otros trámites de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas y los reglamentos locales

HELENA MORA I BALCELLS

Responsable de Estudios e Investigación.

Comissió Jurídica Assessora

- 1. Introducción: las consultas dirigidas a la *Comissió***
- 2. Objeto de la consulta**
- 3. Diferencias y semejanzas de las consultas no referendarias y los procesos de participación ciudadana regulados en la Ley catalana 10/2014 con la consulta pública regulada en el artículo 133.1 de la LPAC**
 - 3.1. Las consultas no referendarias
 - 3.2. Los procesos de participación ciudadana
- 4. El procedimiento de elaboración de reglamentos y ordenanzas de las Administraciones locales catalanas y la participación ciudadana en municipios de régimen común**
 - 4.1. El procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general en la LBRL y en las normas catalanas TRLMRLC y ROAS
 - 4.2. Los trámites participativos de la Ley catalana 26/2010
 - 4.3. El trámite de participación ciudadana de la Ley catalana 19/2014
 - 4.4. El trámite participativo del artículo 133 de la LPAC: consulta pública previa a la redacción del proyecto normativo
 - 4.5. Regla de preferencia en la aplicación de la legislación especial a determinados procedimientos
- 5. Conclusión del Dictamen**

1

Introducción: las consultas dirigidas a la Comissió

El Dictamen 152/2024 de la *Comissió Jurídica Assessora* tiene por objeto responder a la consulta formulada por un ayuntamiento que plantea diversas dudas de legalidad respecto a los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública en la elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales.

De forma previa al análisis del contenido del Dictamen, es necesario recordar que el artículo 9 de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la *Comissió Jurídica Assessora* (Ley 5/2005) prevé, entre otras funciones consultivas potestativas, la de responder a las consultas que el Gobierno o las Administraciones, por medio del Gobierno, le dirijan (apartado 2).

El Reglamento de organización y funcionamiento de la *Comissió Jurídica Assessora*, aprobado por el Decreto 69/2006, de 11 de abril (RCJA), ha regulado las consultas en el artículo 39. Este precepto exige que las consultas de las Administraciones diferentes de la autonómica se dirijan a la *Comissió* a través del Gobierno, y que este pueda incorporar un informe sobre la solicitud. Además, las Administraciones consultantes deben adjuntar “una memoria explicativa de la relevancia de la consulta y de su incidencia en el interés general”.

Tal como puso de manifiesto el Dictamen 190/2020:

“Se prevén, pues, unas exigencias específicas de procedimiento y de documentación. Por lo que respecta a lo primero, el hecho de que se prevea que el Gobierno pueda incorporar un informe sobre la solicitud de consulta pone de manifiesto la relevancia del trámite, puesto que implica la existencia de una valoración por el órgano superior de la Administración autonómica, tanto si se incorpora el informe como si no se considera necesario u oportuno incluir su parecer.

Más allá de su expresión formal, la exigencia de una memoria y la previsión de su contenido ponen de relieve las características que debe reunir el asunto o la materia objeto de consulta, que son, por un lado, importancia, significación o relevancia en sí mismas consideradas, y, por otro, la repercusión o incidencia para el interés general. La memoria exigida no tiene por objeto describir un expediente, sino señalar que se dan unas características especiales. Y son estas las que se deben identificar en una solicitud.

Precisamente, estas exigencias se relacionan con la configuración del ámbito propio de las consultas, que [...] no se puede confundir con una especie de cláusula general de función consultiva a disposición de las Administraciones.

La identificación del terreno propio de la consulta se debe hacer de acuerdo con una consideración completa de la función consultiva del órgano consultivo según resulta del ordenamiento regulador de esta. En tal sentido, tienen significación diversos preceptos. El apartado 1 del artículo 39 del Reglamento, al prever las consultas que formule el mismo Gobierno, prescribe que ‘han de precisar el objeto y el alcance [...] así como los criterios de legalidad u oportunidad que ha de valorar la Comissió’.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Dictamen 152/2024 constata que la petición formulada incorpora una memoria y un informe justificativo de la transcendencia de la consulta, en los términos exigidos por la legislación reguladora del órgano consultivo.

Finalmente, en relación con el objeto y alcance de la consulta, se debe destacar que el artículo 39.3 del RCJA establece lo siguiente: “No pueden ser objeto de consulta las cuestiones relativas a asuntos propios de expedientes sobre los cuales corresponde dictaminar a la *Comissió*, ya sea de manera preceptiva o potestativa”. En este sentido, el Dictamen recuerda que el artículo 9.1 de la Ley 5/2005 establece que corresponde a la *Comissió* dictaminar sobre determinados supuestos, si el órgano competente los somete a su consideración; entre dichos supuestos se halla el previsto a la letra e), que incluye las ordenanzas municipales de carácter estándar. También señala que la *Comissió* podría intervenir, verbigracia, en procedimientos de revisión de oficio de la Administración local, con relación a presuntos vicios de nulidad en procedimientos de aprobación o modificación de ordenanzas municipales (*vid.* Dictamen 243/2014). Sin embargo, la solicitud del Ayuntamiento no tiene por objeto el análisis de ordenanza municipal alguna ni se solapa con ninguna de las funciones atribuidas a la *Comissió*, con carácter preceptivo, en el artículo 8 de la Ley 5/2005. Por tanto, el Dictamen considera que en el presente asunto no se da el supuesto de hecho del artículo 39.3 del RCJA.

En definitiva, en el Dictamen objeto de estudio, la *Comissió Jurídica Assessora* considera que todas las preguntas formuladas, que a continuación se detallarán, reúnen los requisitos necesarios para que el órgano consultivo se pueda pronunciar en el marco de una consulta, y también recuerda que se ha pronunciado sobre otras consultas que ha considerado que presentaban la relevancia y la incidencia en el interés general que exige la regulación citada (dictámenes 289/2019, 76/2021, 367/2022 y 38/2023).

2

Objeto de la consulta

Como consideración preliminar, es necesario destacar que no es de extrañar que se haya planteado una consulta en los términos que seguidamente se expondrán, dada la proliferación de normas, al menos en Cataluña, que inciden en la participación de la ciudadanía y de los interesados en los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito local. A este marco normativo complejo hay que añadir los pronunciamientos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, y las de los tribunales de justicia, que no siempre han sido coincidentes.

El Dictamen reproduce la parte dispositiva del Acuerdo de Gobierno de 30 de enero de 2024 que transcribe la consulta literalmente:

1. ¿Cuándo se han de efectuar las consultas públicas, los trámites de audiencia y las fases de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales?
2. ¿Cómo se han de efectuar las consultas públicas, los trámites de audiencia y las fases de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales?
3. ¿Los ayuntamientos pueden o deben abrir un proceso participativo al inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos y ordenanzas en el caso de que no les sea de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas?
4. ¿En qué momento los ayuntamientos deben comunicar a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados para que participen en la elaboración de la norma?
5. ¿Cuál de las variantes planteadas en esta memoria es la que mejor se ajusta al marco legal aplicable en la elaboración de reglamentos y ordenanzas que no se regulen por una normativa específica de conformidad con las sentencias del Tribunal Supremo 108/2023, de 31 de enero y 133/2023, de 6 de febrero?¹.

1. Las variantes a las que se alude se refieren al fragmento de la consulta que solicita determinar si el concepto de "consulta pública" de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) es "homónimo" al de la "consulta popular" del artículo 3 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, o bien se debe reconducir a la figura del proceso de participación ciudadana.

Dichas variantes se pueden agrupar así:

a) En la fase preparatoria:

3

Diferencias y semejanzas de las consultas no referendarias y los procesos de participación ciudadana regulados en la Ley catalana 10/2014 con la consulta pública regulada en el artículo 133.1 de la LPAC

El Dictamen 152/2024, después de realizar una introducción sobre la autonomía local y la potestad normativa de los entes locales (fundamento jurídico V.2), analiza si las consultas no referendarias y los procesos de participación ciudadana regulados en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, inciden en la consulta planteada (fundamento jurídico V.3), ya que esta también plantea si el concepto de consulta pública regulado en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) es “homónimo” al concepto de con-

1. Que el ayuntamiento incoe el expediente administrativo para elaborar la ordenanza o el reglamento y abra un proceso de participación pública de conformidad con el artículo 43 y siguientes de la Ley 10/2014 —si la propuesta es a iniciativa del ayuntamiento— o una consulta pública no referendaria —si la propuesta de la iniciativa parte de la ciudadanía—.

2. Que el ayuntamiento realice, en todo caso, el proceso de participación ciudadana de la Ley 10/2014, porque la expresión “consulta pública” es sinónima de “participación ciudadana”.

3. Que, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 10/2014 (que prevé que los procesos de participación ciudadana que regula el título III y los que se creen a su amparo se entienden sin perjuicio de los instrumentos y mecanismos de participación que las leyes establecen específicamente para determinados sectores o materias), dicha ley no se considere de aplicación, porque el proceso participativo previsto en el artículo 69 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la consulta pública del artículo 133 de la LPAC, son mecanismos específicos que necesitan un desarrollo normativo propio.

b) En fase de elaboración de la norma:

1. Los interesados pueden presentar alegaciones en cualquier momento del procedimiento antes del trámite de audiencia e información pública (artículos 69.3 de la Ley 19/2014 y 53.1.e] de la LPAC), y dicho trámite de audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración de ordenanzas, se produce una vez aprobada inicialmente la ordenanza o el reglamento en cuestión (artículo 49.b] de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

2. Los interesados pueden presentar alegaciones en cualquier momento del procedimiento antes del trámite de audiencia e información pública (artículo 69.3 de la Ley 19/2014). Esta audiencia a los interesados se corresponde con el trámite previsto en los artículos 82 de la LPAC y 51 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña; y la información pública, con los de los artículos 83 de la LPAC y 52 de la Ley 26/2010.

En caso de que se considerara que estos trámites de audiencia e información pública previa son anteriores a la aprobación inicial de la ordenanza, y/o a la aprobación definitiva, se consulta si se podría considerar que se pueden realizar juntamente con la consulta popular. En dicho caso, se indica que se requeriría un primer borrador del texto normativo y que el plazo debería ser de veinte días hábiles, teniendo en cuenta la regulación legal del trámite de información pública.

Por último, respecto a la materia urbanística, y dado que la normativa urbanística vigente regula la participación ciudadana expresamente, se consulta a la *Comissió Jurídica Assessora* si hay que entender que se aplica exclusivamente esta normativa especial y no la LPAC.

sulta popular del artículo 3 de la Ley 10/2014, o si se debe reconducir al proceso de participación ciudadana, regulado en la misma ley.

De forma previa, la *Comissió* advierte que la Ley 10/2014 no hace referencia a un trámite o trámites procedimentales que se puedan incardinar en la aprobación de normas reglamentarias —al contrario de lo que prevén la normativa de régimen local y las leyes 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se analizarán más adelante—, “sino que regula unos mecanismos o procesos de naturaleza participativa mediante los que las autoridades competentes consultan a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una actuación, decisión o política pública determinadas. Efectivamente, el tratamiento legal de las consultas y de los procesos participativos no hace referencia expresa a las iniciativas normativas, sino que establece una regulación de carácter general o abstracto susceptible de incardinar cualquier tipo de cuestiones, preguntas y propuestas, salvo las materias previstas en el artículo 11 en relación con las consultas populares no referendarias. Como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero, dichas figuras no son manifestaciones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1 CE, sino que, remitiéndose a la doctrina de la STC 119/1995, de 17 de julio (FJ 6), las considera ‘manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa’, de forma que no son jurídicamente vinculantes para los poderes públicos porque solo son expresión de una parte de la ciudadanía”².

3.1

Las consultas no referendarias

Sobre si, concretamente, las consultas no referendarias pueden equipararse a la consulta previa del artículo 133.1 de la LPAC, el órgano consultivo lo descarta, dados la naturaleza y el alcance diferentes de ambas figuras (fundamento jurídico V.3.2.). El Dictamen no pretende profundizar en la re-

2. Interesa hacer constar que el artículo 11.5 de la Ley 10/2014 prevé: “No pueden formularse consultas que puedan afectar, limitar o restringir los derechos y las libertades fundamentales de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, y los derechos y deberes de los capítulos I, II y III del título I del Estatuto. Asimismo, se excluyen las referidas a materias tributarias y a presupuestos ya aprobados”.

gulación de la figura prevista en la Ley 10/2014, pero esgrime los siguientes argumentos:

En primer lugar, advierte que la celebración de una consulta popular no referendaria está pensada para pedir la opinión en relación con preguntas muy concretas y directas, que requieren una respuesta concisa (“sí”, “no”, “no lo sé”) mediante una votación, precedida, en su caso, de una campaña y de actos de promoción y debate público. Por tanto, a través de un proceso de estas características es inviable que la ciudadanía pueda emitir su opinión sobre las diferentes cuestiones que abarca una iniciativa normativa, como el problema que se pretende resolver, la necesidad y la oportunidad de la iniciativa, los objetivos que se quieren conseguir y las principales alternativas consideradas.

En segundo lugar, como ha declarado el Tribunal Constitucional, las consultas populares no referendarias no pueden tener carácter general, ya que solo se pueden dirigir a un colectivo específico. Así se expresa la citada STC 31/2015, de 25 de febrero, con el siguiente tenor literal: “[...] las consultas no referendarias recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), por lo que articulan ‘voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral’ (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)”, lo que, según el Dictamen, impediría plantear una consulta sobre una iniciativa normativa que afecta a todos los vecinos del municipio, como, por ejemplo, una ordenanza cívica o una ordenanza relativa a la transparencia en la toma de decisiones municipales.

En tercer lugar, se aduce que, si bien es cierto que el artículo 133.1 de la LPAC prevé que la consulta previa tiene por finalidad recabar la opinión “de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”, en realidad el trámite se dirige a la ciudadanía en general. En cambio, la consulta popular no referendaria solo se puede dirigir a personas físicas, lo cual excluye que se pueda pedir la opinión a “las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma”.

Por último, las consultas de la Ley 10/2014 requieren constituir una organización *ad hoc* de garantía del proceso; en tal sentido, el artículo 13.2 establece lo siguiente: “El sistema de garantías está integrado por la Comisión de Control, las comisiones de seguimiento y las mesas de consulta”; dicho sistema de garantías no se prevé en la consulta del artículo 133.1 de la LPAC.

Los anteriores argumentos excluyen, a juicio del Dictamen, la equiparación de la consulta popular no referendaria con el trámite de consulta previa del artículo 133.1 de la LPAC.

3.2

Los procesos de participación ciudadana

Una vez descartada la posibilidad de asimilación con las consultas populares no referendarias, el Dictamen considera necesario analizar si la consulta previa del artículo 133.1 de la LPAC se puede articular mediante el proceso participativo regulado, también, en la Ley 10/2014 (fundamento jurídico V.3.3).

Como se ha apuntado anteriormente, además de las consultas populares no referendarias, la Ley regula unos procesos de participación ciudadana no vinculantes (artículos 43-52) que son de iniciativa institucional (en la que se incluye expresamente la iniciativa de los entes locales) o de iniciativa ciudadana. Su finalidad es fomentar la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas, es decir, conocer su opinión respecto de una actuación pública concreta en cualquiera de sus fases (propuesta, decisión, aplicación o evaluación). El artículo 46 establece las fases mínimas que han de tener estos procesos: a) información a las personas que pueden participar; b) aportaciones de propuestas; c) deliberación y valoración de las propuestas; y d) evaluación y rendimiento de cuentas del proceso. Estas fases se regulan en los artículos 47 a 50 de la Ley.

Por último, los apartados 1 y 2 del artículo 56 establecen, por un lado, que los procesos de participación que regula el título III de la Ley y “los que se creen a su amparo se entienden sin perjuicio de los instrumentos y mecanismos de participación que las leyes establecen específicamente para determinados sectores o materias”, y por otro, “que lo establecido en este título es de aplicación supletoria a los instrumentos y mecanismos de naturaleza participativa que establecen otras leyes”.

En opinión de la *Comissió*, esta regulación tiene más afinidad con el trámite participativo de la LPAC. El órgano consultivo la considera más funcional, ya que se puede abrir a toda la población del municipio o a colectivos específicos, con la posible participación de entidades, organizaciones y personas jurídicas en general, tal como requiere el artículo 133.1 de la LPAC. Se trata de una regulación más garantista de la participación ciudadana, puesto que permite presentar aportaciones y propuestas respecto de las cuestiones planteadas en la consulta municipal. Dichas aportaciones deben

ser objeto de valoración para decidir si se toman en consideración. Además, se debe efectuar una evaluación de resultados de la consulta, y la memoria final a la que hace referencia el artículo 50 de la Ley 10/2014 debe incluir un apartado específico sobre los efectos que el proceso de participación ha de tener en la actuación de la Administración convocante, y sobre los compromisos derivados del proceso que esta asume.

En relación con dicha regulación el Dictamen concluye: “En síntesis, se puede convenir que el proceso de participación ciudadana [...] se conforma como un proceso independiente, pensado para ser desplegado con carácter autónomo cuando se quiera obtener la opinión de los ciudadanos. Sin embargo, se debe observar que su estructura formal también es susceptible, si así lo valora el ente local, de ser reproducida en el trámite de consulta previa del artículo 133.1 de la LPAC. Otra posibilidad es que el ente local aborde el desarrollo normativo de la consulta previa del citado artículo 133.1 (contenido, plazo, forma de llevarse a cabo, etc.) mediante la aprobación de un reglamento orgánico municipal”.

4

El procedimiento de elaboración de reglamentos y ordenanzas de las Administraciones locales catalanas y la participación ciudadana en municipios de régimen común

El órgano consultivo, antes de entrar en el análisis de la normativa que resulta de aplicación a la consulta, pone de relieve que tradicionalmente la regulación del procedimiento de aprobación de reglamentos y ordenanzas locales se ha previsto en la normativa de régimen local general (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —LBRL—, Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña —TRLRMLC— y Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales —ROAS—), pero que las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 105 CE han llevado al legislador a ampliar el alcance de la transparencia y la participación ciudadana a través, entre otros, del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, en el marco del principio de buena administración. Así, el artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece lo siguiente: “Los poderes públicos de Cataluña deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivos; deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica,

cultural y social, y deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad”. Y, por otro lado, el artículo 43 del EAC, bajo la rúbrica “fomento de la participación”, prevé en su apartado primero lo siguiente: “Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”.

Como consecuencia de ello, diversas regulaciones han introducido referencias expresas a esta participación (Ley 26/2010, Ley 10/2014, Ley 19/2014 y LPAC). Dichas normas se han referido en ocasiones de forma genérica y/o con denominaciones diversas, lo que ha podido generar lógicamente problemas de coordinación o dudas interpretativas sobre si se trata de un mismo o de diferentes trámites administrativos, y sobre si, en su caso, estos son de aplicación al procedimiento de aprobación previsto en la normativa específica. Este es el caso que analiza el Dictamen 152/2024 en relación con el procedimiento de ordenanzas y otros reglamentos locales previsto en la normativa de régimen local. Por tanto, el Dictamen aborda si los trámites de participación previstos en las citadas leyes son de aplicación a los entes locales, así como cuál es el momento procedimental oportuno para llevarlos a cabo, pero empieza su análisis con la regulación del procedimiento de aprobación y modificación de disposiciones de carácter general que contiene la normativa específica de régimen local.

4.1

El procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general en la LBRL y en las normas catalanas TRLMRLC y ROAS

El procedimiento general de aprobación de los reglamentos y ordenanzas locales se regula en la norma fundamental del régimen local, es decir, en la LBRL, así como en el TRLMRLC y el ROAS³. El Dictamen afirma, asimismo, que en los aspectos no previstos por la LBRL, el TRLMRLC y el ROAS se de-

3. El Dictamen también incluye alguna digresión sobre ciertos regímenes especiales como, por ejemplo, el régimen especial de los municipios de gran población, previsto en la LBRL como consecuencia de la modificación operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, o el previsto en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, que no se incluyen en el cuerpo del estudio por no ser objeto de la consulta, que se limita a los municipios de régimen común.

ben tener en cuenta otras normas de régimen local, como 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 (ROF) —de aplicación supletoria a Cataluña—⁴, así como los correspondientes reglamentos orgánicos municipales, que pueden establecer con mayor concreción la tramitación de las normas reglamentarias en cada uno de los ayuntamientos catalanes.

Una vez establecido el marco normativo, el Dictamen concreta que los preceptos que regulan el procedimiento de aprobación de las ordenanzas y los reglamentos por las entidades locales catalanas son el artículo 49 de la LBRL, de carácter básico, y el artículo 178 del TRLMRLC. Ambos preceptos establecen los trámites siguientes:

- a) Aprobación inicial por el pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días para presentar reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro de plazo y aprobación definitiva por el pleno. En caso de que no se haya presentado ninguna reclamación o sugerencia, el acuerdo de aprobación se entiende adoptado definitivamente.

Cabe destacar que no se explicita en dicha normativa cuáles son los trámites preparatorios de la elaboración de las disposiciones de carácter general. Pero, en cambio, sí se prevé a quién corresponde la iniciativa para promover dichas disposiciones de carácter general⁵.

En primer lugar, la redacción del anteproyecto normativo no se sujeta a plazo legal alguno. El artículo 62 del ROAS establece que, una vez tomado formalmente el acuerdo de elaborar una ordenanza, se debe designar una comisión de estudio encargada de redactar el citado anteproyecto, integrada por miembros de la corporación y personal técnico, propio o externo,

4. El Dictamen no especifica por qué considera de aplicación supletoria en Cataluña el citado Real Decreto 2568/1986, pero se puede deducir que lo hace en virtud del artículo 146 de la misma norma, que establece lo siguiente: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.C) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el procedimiento administrativo de las entidades locales se rige: 'Primero. Por lo dispuesto en la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. Segundo. Por la legislación sobre procedimiento administrativo de las entidades locales que dicten las Comunidades Autónomas respectivas. Tercero. En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución Española, por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo de las entidades locales, que no tenga carácter básico o común. Cuarto. Por los Reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las entidades locales, en atención a la organización peculiar que hayan adoptado'".

5. A pesar de que el Dictamen se refiere a ello, en el presente estudio no se hará mención de la regulación de la iniciativa, porque, aunque está íntimamente relacionado con la consulta, desborda su objeto, ya de por sí muy extenso.

bajo la presidencia de uno de aquellos. Dicho texto puede ser objeto de consulta e informe por parte de los órganos de participación sectorial (artículo 63 del TRLMRLC). Asimismo, el secretario o la secretaria debe emitir un informe en ejercicio de su función de asesoramiento legal preceptivo (artículo 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), y, en los supuestos determinados legalmente, también debe hacerlo el interventor o la interventora (artículos 122.5, letra e]; 70.bis.2 de la LBRL, y 130.2 y 179 del TRLMRLC). Finalmente, en cuanto que debe someterse a la aprobación del plenario municipal, el proyecto ha de ser objeto de dictamen por la comisión informativa correspondiente (artículos 20.1.c] y 32.2 de la LBRL; 48.2 y 89.b] del TRLMRLC, y 123 del ROF).

A continuación, el procedimiento se inicia propiamente con un acuerdo plenario de aprobación inicial del texto (artículo 52 del TRLMRLC). Este acuerdo, que es indelegable, se adopta por mayoría simple, que es la exigida para la aprobación definitiva de reglamentos y ordenanzas, ya que no se establece nada respecto de la aprobación inicial (artículo 114.1 del TRLMRLC). Sin embargo, en determinados casos como los relativos a la aprobación del reglamento orgánico, ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico, el acuerdo se debe adoptar por mayoría absoluta (artículo 114.3, letras a], j] y k], del TRLMRLC).

Una vez llevada a cabo la aprobación inicial del proyecto, procede publicar el texto íntegro del acuerdo plenario –que incluye el acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia– y del proyecto normativo. Ni la LBRL ni el TRLMRLC establecen como se tiene que llevar a cabo esta publicación. En cambio, los apartados segundo y tercero del artículo 63 del ROAS prevén que el acuerdo y el proyecto de la norma se deben someter a información pública mediante un anuncio publicado en el Boletín Oficial de la provincia, en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, en uno de los medios de comunicación escrita diaria y en el tablón de edictos –de la sede electrónica, con el código de verificación que permita comprobar la autenticidad y la integridad– de la corporación; además, se ha de dar audiencia a los vecinos o a las asociaciones que hayan ejercido la iniciativa. En el mismo sentido se expresa el artículo 17 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL).

El proyecto normativo se ha de someter a un trámite único de información pública y audiencia a los interesados, a fin de que sea posible examinar el expediente y presentar las reclamaciones y sugerencias que consideren oportunas tanto los destinatarios de la información pública como los intere-

sados, durante un plazo mínimo de 30 días, que se entienden hábiles, con exclusión de sábados, domingos y festivos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.2 de la LPAC. La información pública y la audiencia, se entienden, respectivamente, como mecanismos de garantía de la participación ciudadana y de la defensa de derechos e intereses legítimos y se consideran trámites esenciales del procedimiento, la omisión de los cuales determina la nulidad de pleno derecho de la norma proyectada, salvo supuestos legales en los que se puedan exceptuar.

Finalizado el plazo de información pública y audiencia, las reclamaciones y alegaciones presentadas se deben transmitir a la comisión informativa que corresponda que debe proponer la estimación o desestimación total o parcial y formular la propuesta de aprobación de la ordenanza (artículo 64 del ROAS). El plenario municipal debe resolver razonadamente lo que proceda sobre las citadas reclamaciones y alegaciones en el mismo acuerdo de aprobación definitiva de la disposición de carácter general (artículo 65.1 del ROAS). Este acuerdo se adopta por mayoría simple (a excepción de los casos anteriormente citados) y es indelegable (artículos 52.4 del TRLMRLC; 33.4 de la LBRL, y 65, apartados primero y segundo, del ROAS).

A pesar de que ha sido objeto de una cierta polémica doctrinal, el Dictamen considera que se puede afirmar que la modificación del texto del proyecto normativo a raíz de la estimación de reclamaciones y alegaciones no requiere realizar un nuevo trámite de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1993), a excepción de en el ámbito urbanístico, en el que los cambios sustanciales del instrumento de planeamiento aprobado inicialmente obligan a efectuar un nuevo trámite de información pública y, si procede, de audiencia (artículo 112 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo).

Si finalizado el período de exposición pública no se han recibido reclamaciones ni alegaciones, la aprobación provisional pasa automáticamente a considerarse definitiva.

4.2

Los trámites participativos de la Ley catalana 26/2010

El artículo 22.1.b) de la Ley 26/2010 establece que el derecho a una buena administración incluye el “derecho a participar en la toma de decisiones y, especialmente, el derecho de audiencia y el derecho a presentar alegaciones en cualquier fase del procedimiento administrativo, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable”.

El Dictamen destaca que el citado artículo 22.1 es un compendio de principios y reglas aplicables a la actuación administrativa y que la letra b) hace referencia al derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas —en general— en el marco del trámite de audiencia y presentación de alegaciones. Por tanto, requiere la existencia de un procedimiento administrativo. De ello el órgano consultivo deduce que se está refiriendo al procedimiento administrativo productor de actos administrativos regulado en el título II de la Ley 26/2010, sin excluir el procedimiento de aprobación de normas que se contiene en el título III relativo al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, que también tiene naturaleza administrativa a pesar de que la resolución final de aprobación de la norma no es susceptible de recurso administrativo. En cualquier caso, la remisión a la normativa aplicable respecto de los procedimientos tramitados en sede municipal debe entenderse hecha a la normativa de régimen local.

Por otro lado, el apartado segundo del mismo precepto ordena de forma genérica a las Administraciones públicas catalanas que fomenten “la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, para recoger las propuestas, las sugerencias y las iniciativas de la ciudadanía, mediante *un proceso previo* de información y debate”.

Entrando ya de lleno en la consulta objeto del Dictamen, este destaca que la normativa reguladora del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias contenida en la Ley 26/2010 incluye, además de los trámites de audiencia e información pública, otro trámite participativo: la consulta pública a la ciudadanía, también conocida como “consulta pública previa”. Con dichos trámites, se permite la participación tanto de los ciudadanos como de las personas interesadas y las entidades reconocidas por ley que los agrupan o los representan (artículos 66 *bis*, 67 y 68 de la Ley 26/2010).

Efectivamente, en relación con la consulta formulada, el órgano consultivo considera especialmente relevantes las previsiones del artículo 66 *bis*, relativo a la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones reglamentarias. El apartado 1 de dicho precepto establece lo siguiente:

“Con carácter previo a la elaboración del texto de una disposición reglamentaria, debe efectuarse una consulta pública a la ciudadanía a través del Portal de la Transparencia de la Generalidad. La consulta debe llevarse a cabo con relación a la evaluación preliminar de la iniciativa, que debe tener el siguiente contenido mínimo:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar.
- b) Los objetivos que se quieren alcanzar.
- c) Las posibles soluciones alternativas normativas y no normativas.

d) Los impactos económicos, sociales y ambientales más relevantes de las opciones consideradas”.

En cualquier caso, el apartado 3 prevé que puede prescindirse del trámite de consulta previa si se justifica la concurrencia de alguno de los siguientes supuestos:

“a) Su contenido es presupuestario u organizativo.

b) Se limita a refundir o consolidar textos.

c) Consiste esencialmente en el cumplimiento de un mandato legal delimitado en cuanto al contenido, o bien en la transposición de normativa de la Unión Europea de carácter técnico, y no impone a los destinatarios nuevas obligaciones con respecto a la norma de origen.

d) De la evaluación preliminar se desprende que no se generan impactos relevantes desde la perspectiva económica, social o ambiental.

e) Por razones graves de interés público debidamente acreditadas”.

Por otro lado, el artículo 67 se ocupa de la audiencia de las personas interesadas respecto de los proyectos de disposición reglamentaria que afecten a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos (por un plazo no inferior a quince días hábiles), y el artículo 68, del trámite de información pública (por un plazo no inferior a quince días hábiles, que se puede reducir hasta un mínimo de siete días hábiles, si razones debidamente motivadas así lo justifican).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el artículo 1 de la misma ley dispone que esta tiene por objeto: “a) Regular el régimen jurídico de las administraciones públicas de Cataluña y regular las especificidades del procedimiento administrativo que les son propias”, y “b) Regular el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias en el ámbito de la Administración de la Generalidad”. Por lo que respecta a la letra b), el artículo 59.1 del mismo texto legal insiste en que el procedimiento regulado en el título IV —de elaboración de disposiciones reglamentarias— se aplica a las que se elaboran en el ámbito competencial de la Administración de la Generalitat.

A pesar de ello, cabe destacar que la Ley 26/2010 ha querido expresar su vocación de norma supletoria por dos vías diferentes. Por un lado, determinando específicamente el carácter supletorio de la regulación que establece para los entes locales, por ejemplo, en el artículo 104.2, relativo al procedimiento sancionador, previendo lo siguiente: “El Gobierno debe regular por decreto el procedimiento sancionador de la Administración de la Generalidad, que tiene carácter supletorio para las entidades que integran la Administración local”. Por otro lado, de forma general, por lo que se refiere al procedimiento de aprobación de normas reglamentarias, en el artículo 59.2: “El procedimiento regulado por el presente título es de aplicación supletoria

a las disposiciones reglamentarias que tienen establecido, por norma con rango de ley, un procedimiento de elaboración específico”, que, como se ha expuesto anteriormente, es el caso de los reglamentos y ordenanzas de las entidades locales.

El dictamen concluye, por tanto, “que el título IV de la Ley 26/2010 –y, más específicamente, el trámite participativo del artículo 66.bis y los trámites de audiencia e información pública de los artículos 67 y 68– resulta aplicable a los entes locales, si bien con carácter supletorio”.

4.3

El trámite de participación ciudadana de la Ley catalana 19/2014

La Ley 19/2014, aplicable a la Administración de la Generalitat y a las entidades locales catalanas, además de a otros sujetos, como organismos y entes públicos o universidades, establece previsiones específicas respecto a la iniciativa y la elaboración de disposiciones de carácter general (arts. 69 y 70), así como en relación con su publicidad (art. 10).

Sin perjuicio de los trámites de audiencia y de información pública establecidos en la legislación de régimen jurídico y de procedimiento administrativo y la legislación de régimen local, el artículo 69 de la Ley 19/2014 se centra específicamente en la participación de la ciudadanía en la elaboración de las normas y la puesta a disposición de la documentación necesaria para la efectividad de los trámites participativos en términos muy similares a los previstos en el artículo 133.3 de la LPAC, que se analizará más adelante.

El tenor literal del mencionado artículo 69, que lleva por rúbrica: “Participación ciudadana en la elaboración de las normas”, es el siguiente:

“1. Las personas tienen el derecho a participar, mediante la presentación de propuestas y sugerencias, en las iniciativas normativas que promueve la Administración pública. Este derecho puede ejercerse con relación a las iniciativas normativas en que, por su importancia o por la materia que regulan, la Administración pública considera pertinente abrir este proceso participativo desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo.

2. Los órganos encargados de tramitar el procedimiento administrativo, para facilitar la participación ciudadana, deben publicar en el Portal de la Transparencia la iniciación de la tramitación, la versión inicial del proyecto normativo y la documentación complementaria que la acompaña, y deben dar información sobre el estado de la tramitación. Siempre que sea posible debe incentivarse la participación ciudadana mediante

la comunicación a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados por la iniciativa.

3. Las personas pueden remitir sus propuestas y sugerencias con relación a las iniciativas normativas que corresponda antes del trámite de audiencia e información pública. El solo hecho de participar en una iniciativa normativa no atribuye a los ciudadanos la condición de interesados, pero la Administración debe realizar una valoración general de las contribuciones, que debe publicarse en el Portal de la Transparencia.

4. [...]”.

El trámite regulado en el artículo arriba transcrito tiene carácter potestativo y depende de la valoración que, en cada caso, haga la Administración de la importancia de la iniciativa normativa. La *Comissió Jurídica Assessora* ha indicado, en ocasión del examen de normas reglamentarias tramitadas por la Administración de la Generalitat (dictámenes 241/2016, 30/2017, 299/2017, 10/2019 y 27/2019, entre otros), que corresponde a la Administración determinar en cada caso la pertinencia o no de llevar a cabo este trámite de participación ciudadana, mediante una valoración que el departamento impulsor debe incluir en la memoria general. En el caso de no llevarse a cabo, la memoria general ha de exponer las razones que justifican que no se haya efectuado, aunque la *Comissió* también ha indicado que no es correcto justificar la omisión del trámite aduciendo que se han realizado otros trámites participativos.

En el reciente Dictamen 55/2024, el alto órgano consultivo ha considerado lo siguiente:

“En los últimos dictámenes (369/2023 y 370/2023), la *Comissió* manifestó que los argumentos aducidos para no realizar este trámite –fundamentados en el hecho que ya se habían realizado otros trámites participativos o en la constatación de la falta de participación de la ciudadanía en los trámites de consulta y de información pública, o bien en que habían participado los destinatarios de la norma en su proceso de elaboración– no se consideraban suficientes para justificar su omisión, ya que estos argumentos han de basarse en el grado de afectación a los intereses generales derivado de la materia que regula o de la importancia relativa de la norma”.

La necesidad de realizar dicho trámite participativo o de motivar las razones por las que no se ha llevado a cabo también se ha argumentado en diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁶. Entre dichas

6. En este sentido, se pueden citar las resoluciones judiciales siguientes: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 588/2019, de 28 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Ad-

resoluciones, conviene destacar la Sentencia 3492/2023, de 25 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, n.º rec. 258/2021, que ha anulado la Orden EDU/193/2021, de 13 de octubre, por la que se organizan las enseñanzas de formación profesional inicial en la modalidad de educación no presencial; en esta sentencia el Tribunal se hace eco de la doctrina de la *Comissió Jurídica Assessora* en la que se mantiene que, si bien el trámite previsto en el artículo 69 de la Ley 19/2014 es potestativo, es necesario que la Administración instructora incorpore en la memoria general una valoración de las razones que han motivado realizar o no dicho trámite. El Tribunal recuerda que se trata de una decisión controlable en vía administrativa y que la fundamentación de su omisión se debe llevar a cabo tomando en consideración, tal como indica el mismo artículo 69.1 de la Ley 19/2014, la importancia del proyecto normativo o la materia que regula.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 69, en este trámite de participación ciudadana se debe facilitar la versión inicial del proyecto normativo y la documentación complementaria que lo acompaña, así como dar información sobre el estado de la tramitación. De ello, el Dictamen deduce que no es equivalente a la consulta regulada en los artículos 66 *bis* de la Ley 26/2010 y 133.1 de la LPAC, que posteriormente se comentará, que regulan una consulta en relación con la evaluación preliminar de la iniciativa, y, por tanto, de carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento.

En definitiva, el artículo 69 de la Ley 19/2014 regula una participación ciudadana que difícilmente casa con el procedimiento de redacción y aprobación de reglamentos locales anteriormente expuesto, ya que se sitúa cronológicamente al inicio de la tramitación del procedimiento de aprobación, cuando ya existe “la versión inicial del proyecto normativo”. Según el Dictamen, “este planteamiento no genera ninguna disfunción en el procedimiento de aprobación de reglamentos de la Generalitat (en el que se prevé una única aprobación), pero sí en los reglamentos locales, ya que la evacuación del trámite obligaría a realizar dos trámites de audiencia e información pública”.

Por lo que se refiere al resto de obligaciones relativas a la transparencia, conviene recordar que la tramitación del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias de los entes locales debe ser objeto de pu-

ministrativo, Sección Segunda, n.º rec. 515/2027, que anuló el Decreto 73/2017, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto de las bebidas azucaradas envasadas; y la Sentencia 988/2020, de 4 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, n.º rec. 286/2018, del mismo tribunal, que anuló el Decreto 175/2018, de 21 de julio, del régimen electoral de las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de Cataluña.

blicidad activa (es lo que se ha denominado “huella normativa”). Según las previsiones de los artículos 10.1 y 69.2 de la Ley 19/2014, las Administraciones han de publicar en el Portal de Transparencia la documentación que forma parte del expediente de elaboración normativa antes de la aprobación definitiva del proyecto reglamentario, si bien el momento temporal de la publicación, de acuerdo con el artículo 7, letra c), de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno⁷, no se ajusta al procedimiento de aprobación de normas reglamentarias locales, ya que este no requiere el dictamen del órgano consultivo (Consejo de Estado o *Comissió Jurídica Assessora*), tal como prevé el citado artículo para determinar el momento de publicación de los proyectos.

La información que se debe publicar, más extensa que la prevista en el artículo 63.2 del ROAS, es la relativa a las decisiones y actuaciones que tengan relevancia jurídica prevista en el artículo 10 de la Ley 19/2014. Así, en el apartado 1 de dicho artículo se prevé que hay que hacer públicos los procedimientos normativos en curso de elaboración, con la indicación del estado de tramitación en que se encuentran (letra c) y las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso (letra d).

Por último, la disposición final tercera de la misma Ley 19/2024, apartado segundo, establece que los entes locales deben adoptar las medidas normativas y ejecutivas necesarias para desarrollar esta ley de acuerdo con el principio de autonomía organizativa.

4.4

El trámite participativo del artículo 133 de la LPAC: consulta pública previa a la redacción del proyecto normativo

El artículo 133 de la LPAC prevé la consulta pública previa en los siguientes términos:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la

⁷. Conviene recordar que, salvo algunas excepciones, los preceptos de dicha ley se amparan indistintamente en los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución.

opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

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

[...]

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

El Dictamen recurre al voto particular de la Sentencia del Tribunal Supremo 150/2024, de 31 de enero de 2024, n.º rec. 911/2022, para determinar la finalidad de dicho trámite:

“[...] instrumentar la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que deriva de los mandatos contenidos en los arts. 9.2 y 105.a CE, pero a diferencia del trámite de audiencia, de viejo anclaje en nuestro derecho que se articula sobre el proyecto de norma ya redactado, el de consulta pública del que aquí tratamos, que se introduce por primera vez en la Ley 39/2015, se realiza antes de redactarse el proyecto normativo, permitiendo con ello a la Administración tener un conocimiento directo de la percepción por los destinatarios de la norma de la concreta realidad que va a someterse al proceso normativo, de la necesidad u oportunidad de éste, de sus

objetivos, problemas a solucionar o alternativas posibles, y todo ello, antes de su plasmación en un texto. [...] el trámite que analizamos es un complemento o garantía adicional a la participación ciudadana en la elaboración de normas reglamentarias a través del tradicional trámite de audiencia, participación que, no se olvide, debe armonizarse con el también principio constitucional de eficacia en la actuación de la Administración (art. 103.1 CE)”.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el Gobierno de la Generalitat interpuso un recurso de inconstitucionalidad en relación, entre otros preceptos, con los artículos 127 a 133 de la LPAC, relativos a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos, por considerar que se vulneraba el artículo 68 del EAC sobre las funciones, composición, organización y cese del Gobierno de la Generalitat, y se producía una lesión de las competencias autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas catalanas (previstas en los artículos 150 y 159 del EAC). Dicho recurso fue resuelto por la STC 55/2018, de 24 de mayo, en la que el Alto Tribunal declaró, respecto del transcrito artículo 133 de la LPAC, que el apartado primero, inciso primero (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública [...]”), y el apartado cuarto, primer párrafo (“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”), contenían normas que podían considerarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (ex artículo 149.1.18 CE), aplicables, en consecuencia, a la elaboración de reglamentos autonómicos. En cambio, por lo que se refiere al resto de previsiones del artículo 133, el Tribunal considera que regulan cuestiones procedimentales de detalle y, por tanto, vulneran las competencias estatutarias de las comunidades autónomas en relación con la elaboración de sus disposiciones administrativas. A la vista de lo anterior, el Tribunal Constitucional concluye que el artículo 133 de la LPAC, salvo los citados fragmentos del apartado 1 y 4 que considera básicos, es contrario al orden constitucional de competencias, de tal manera que resultan inaplicables a las comunidades autónomas. Sin embargo, dicha declaración no comporta la nulidad de dichos apartados, ya que este precepto se aplica en el ámbito estatal (fundamento jurídico 7.c).

La doctrina de la *Comissió* se ha hecho eco del citado pronunciamiento del Alto Tribunal, puesto que el órgano consultivo ha considerado que

en la determinación del marco jurídico aplicable a la elaboración de disposiciones reglamentarias de la Administración de la Generalitat se debían tener en cuenta las previsiones de la LPAC, interpretada según la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, en la que se declara que algunos preceptos son contrarios, de una manera total o parcial, al orden constitucional de distribución de competencias, y, por tanto, no aplicables a los procedimientos de elaboración de reglamentos per la Generalitat (dictámenes 175/2018, 10/2019 y 103/2019, entre muchos otros).

Como se ha expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene la vigencia de los preceptos del Título VI de la LPAC que ha declarado que invaden las competencias de las comunidades autónomas en relación con los reglamentos de la Administración del Estado. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo 108/2023, de 31 de enero, dictada en el recurso n.º 4791/2021, se pronuncia sobre el alcance de este pronunciamiento respecto de las entidades locales en estos términos:

“Es importante señalar que el título competencial en que se basa esta regulación es, según recuerda la STC 55/2018, que cita a su vez la STC 91/2017, el relativo a las ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’, establecido en el art 149.1.18 CE. [...].

Aunque tal declaración de inconstitucionalidad no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones Locales, sí tiene relevancia en tanto que la declaración de inconstitucionalidad se sustenta en el carácter no básico de esta regulación, salvo los dos puntos ya exceptuados, y ello por cuanto el título competencial del Estado para regular el régimen local es aquí el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 de la LPAC, 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 a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local.

Por consiguiente, hay que partir de esta premisa: el primer párrafo del art. 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública (‘Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública’) es básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. A partir de aquí, la consulta pública resultaría, en términos generales, obligatoria, si bien los demás aspectos de su realización, elementos que con mayor grado de detalle se regulan en el contenido restante del apartado 1 del art. 133 de la LPAC, no son normas

básicas y, por tanto, no son aplicables directamente más que a los reglamentos estatales, no así a los reglamentos autonómicos y tampoco a los reglamentos en el ámbito de la Administración local. Todo ello, sin perjuicio de su aplicabilidad como norma supletoria, por su carácter de derecho estatal (art. 149.3 CE)."

En virtud de la jurisprudencia citada, el dictamen concluye que, si bien las previsiones básicas que exigen llevar a cabo una consulta previa a la gestación de la futura norma reglamentaria son aplicables a la Administración local, no lo son, en cambio, las que el Tribunal Constitucional declara inaplicables a las comunidades autónomas porque el legislador estatal se ha extralimitado en la fijación de las bases.

Por otro lado, tampoco tienen idénticas naturaleza y finalidad el trámite del artículo 133.1 de la LPAC y el de participación ciudadana del artículo 69 de la Ley 19/2014, que se sustancia en un momento procedimental posterior, con el objeto de someter a valoración el contenido de la versión inicial del proyecto normativo. La *Comissió Jurídica Assessora* ha puesto de manifiesto estas diferencias en diversos dictámenes (por todos, el Dictamen 150/2018).

Por último, el órgano consultivo considera oportuno hacer una breve referencia al trámite que prevé el artículo 133.2 de la LPAC, posterior a la consulta previa y relativo al momento procedimental en el que ya se dispone del texto de la iniciativa, aunque no resulte aplicable a las Administraciones catalanas, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional precitada. Según el Dictamen, este trámite se fundamenta en la conformación clásica del trámite de audiencia de los proyectos de reglamentos, si bien con la redacción de la LPAC se amplía su ámbito subjetivo y se configura como una *exposición pública* abierta a toda la ciudadanía y que, en contra de su nueva naturaleza, mantiene la denominación de *audiencia* (adicionalmente, se prevé que pueda recabarse la opinión de los interesados más directos —que sí que constituye una audiencia en sus propios términos—). Como se ha expuesto anteriormente, con ocasión del estudio de los preceptos pertinentes de la Ley 26/2010, este trámite de audiencia, entendido como trámite previo a la aprobación de la norma reglamentaria, también se prevé en el artículo 67 de dicha ley y puede tener sentido en los ámbitos de la Administración General del Estado y de la Administración de la Generalitat, en los cuales se prevé una aprobación única de la normativa reglamentaria; en cambio, no lo tiene en el ámbito local, como se ha especificado también respecto del artículo 69 de la Ley 19/2014, si se entiende como un trámite diferenciado del que regula el artículo 49.b) de la LBRL, ya que, si fuera preceptivo, comportaría una absurda duplicación: en primer lugar antes de la aprobación inicial del reglamento, y en segundo lugar entre la aprobación inicial y la definitiva.

4.5

Regla de preferencia en la aplicación de la legislación especial a determinados procedimientos

Como se ha expuesto anteriormente, los artículos 178 del TRLMRLC y 49 de la LBRL regulan el procedimiento general de elaboración de las disposiciones de carácter general en el ámbito local. Sin embargo, esta misma legislación también contiene previsiones específicas relativas a los reglamentos orgánicos de los respectivos municipios. Además, la legislación sectorial prevé procedimientos específicos; por ejemplo, la legislación tributaria regula los procedimientos de elaboración de ordenanzas tributarias y la legislación urbanística prevé los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos.

La LPAC, que es la norma general en materia de procedimiento y es posterior a las leyes que regulan los citados procedimientos específicos, muestra una vocación de aplicación a los entes locales. Así, el artículo 128.1 de la LPAC se refiere a la potestad reglamentaria de los órganos de Gobiernos locales, aunque lo hace en términos generales⁸, y el artículo 133.4 de la misma norma incluye a la Administración local cuando prevé: “Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Al respecto, el ente local que insta la consulta plantea si, al amparo de la disposición adicional primera, primer apartado, de la LPAC, son de aplicación preferente las leyes especiales por razón de la materia que regulan la elaboración de ordenanzas y reglamentos locales. Dicha disposición adicional, que no se refiere específicamente a los procedimientos de elaboración de las ordenanzas, establece: en primer lugar, la preferencia de las leyes especiales en relación con la no aplicabilidad de determinados trámites de la LPAC o la regulación de trámites adicionales; y, en segundo lugar, la supletoriedad de la LPAC en determinados procedimientos especiales.

8. El artículo 128 de la LPAC, bajo la rúbrica “potestad reglamentaria”, establece: “1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

La mencionada disposición adicional primera prevé, bajo la rúbrica: “Especialidades por razón de la materia”, literalmente:

“1. 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 estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.

Para dirimir esta cuestión, el Dictamen considera que conviene analizar los pronunciamientos del Tribunal Supremo mencionados en el escrito que formula la consulta, porque se pronuncian específicamente sobre la aplicabilidad del trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la LPAC a los procedimientos especiales de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito local. En todos estos pronunciamientos jurisdiccionales se aborda, como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, si en la elaboración de las ordenanzas locales (fiscales, urbanísticas o reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias) se debe observar el trámite previsto en el artículo 133 de la LPAC con carácter previo a su aprobación inicial y, en caso de ser así, si su omisión constituye un defecto formal no subsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho.

a) Exégesis de la Sentencia del Tribunal Supremo 108/2023, de 31 de enero, dictada en el recurso de casación n.º 4791/2021, promovido por el Ayuntamiento de Barcelona contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de abril de 2021, que estimó un recurso formulado contra una ordenanza fiscal, por la omisión del trámite de consulta regulado en el artículo 133 de la LPAC

En este caso, la sentencia de instancia consideraba que dicha omisión constituía un vicio formal no subsanable y constitutivo de nulidad de pleno

derecho al amparo del artículo 47.1.e) de la LPAC, y advertía que la Administración local no había justificado la omisión del trámite. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si es necesario llevar a cabo el trámite del artículo 133 de la LPAC o si, en cambio, de conformidad con lo que dispone la disposición adicional primera de la LPAC, es suficiente seguir el procedimiento previsto en los artículos 15 a 19 del TRLHL.

Después de examinar la aplicabilidad del artículo 133 de la LPAC a raíz de lo declarado por la STC 55/2018, de 24 de mayo, el Tribunal Supremo analiza el alcance de la disposición adicional primera de la LPAC, centrándose en los siguientes puntos:

a1) Carácter especial de la legislación de Haciendas locales

“Aunque se ha sostenido que las excepciones que menciona expresamente el número 2 de la DA 1ª se refieren a procedimientos relativos a actos administrativos, lo cierto es que la previsión de la Disposición Adicional Primera, número 1, se basa en la aplicación preferente, por mandato de la propia Disposición Adicional Primera LPAC, de la regulación de procedimientos, de todo tipo, contenidos en las leyes especiales por razón de la materia. Lo que exige determinar, en este caso, si la legislación de haciendas locales, en la que se regula el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, es una ley especial por razón de la materia. Y en tal sentido, es importante recordar que esta característica de legislación especial es proclamada por la propia Ley de Bases de Régimen Local, en su art. 111, que previene que ‘[...] Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley [...]’. Es decir, para la propia LBRL la de haciendas locales es una legislación especial en atención a la materia que regula”.

a2) Consecuencias del carácter especial de la legislación de Haciendas locales en relación con la disposición adicional primera de la LPAC: no aplicación de la consulta pública previa del artículo 133.1 de la LPAC

“Esta condición de procedimiento establecido por una ley especial por razón de la materia, al amparo de la Disposición Adicional Primera,^{1ª} LPAC, determina que sean de aplicación las normas específicas del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, contenidas actualmente en el art. 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 (TRLHL) tanto respecto a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.1 de la LPAC, como respecto a los tramites adicionales o distintos que se prevén en el TRLHL. Por lo demás, es de reseñar que las reglas procedimentales del art. 17 del TRLHL establecen en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, ex art. 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento, por lo que tampoco por esta vía puede ser de aplicación la regulación contenida en el art.133.1 de la LPAC”.

a3) No adecuación de la consulta pública previa del artículo 133.1 de la LPAC a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales en el ámbito local

“Por último, no está de más recordar que la potestad tributaria local no es una potestad originaria, sino derivada (art. 133.2 CE), que requiere del previo ejercicio por el Estado de la potestad originaria para crear y establecer tributos locales (art. 133.1 CE), que pueden ser obligatorios o potestativos, pero que, en todo caso, son creados y regulados -con mayor o menor exhaustividad dependiendo de su carácter facultativo u obligatorio- mediante el ejercicio de una potestad normativa que habilita los elementos esenciales de tributo, sin perjuicio del limitado ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria que en este ámbito tributario corresponde a las Entidades Locales. De ahí que el sentido y alcance de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de norma reglamentaria, que es lo singular y propio de la consulta pública previa del art. 133.1 de la LPAC no se acomode, en la concisa y genérica forma que dispone el primer inciso del art. 133.1 de la LPAC, a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza fiscal en el ámbito local, pues esta iniciativa de ordenanza fiscal debe partir, en todo caso, de un conjunto de elementos normativos que resultan previamente impuestos, bien que con extensión variable, por

la ley estatal. 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”.

Según el Dictamen, con esta argumentación el Tribunal Supremo fija como criterio interpretativo sobre la citada cuestión de interés casacional que el artículo 17 del TRLHL, regulador del procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, es legislación especial por razón de la materia. Por tanto, de conformidad con la disposición adicional primera de la LPAC, el trámite de consulta pública del artículo 133 de la LPAC no resulta exigible como trámite previo a este procedimiento.

b) Exégesis de la Sentencia del Tribunal Supremo 133/2023, de 6 de febrero, dictada en el recurso de casación n.º 1337/2022, interpuesto por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de octubre de 2021, que estimó el recurso ordinario contra la aprobación definitiva de la modificación de las Normas urbanísticas del Plan General Metropolitano que regulan los aparcamientos de Barcelona, declarando nulas las citadas Normas por la omisión del trámite preceptivo previsto en el artículo 133.1 de la LPAC

La cuestión sobre la que se concreta el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar, en este caso, si en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística resulta aplicable el trámite previsto en el artículo 133.1 de la LPAC. El Tribunal Supremo analiza el marco jurídico de aplicación, citando el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLUC), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y concluye que la regulación del procedimiento para aprobar los instrumentos de ordenación es regulación sectorial especial, y desplaza la aplicación de los principios generales establecidos en la LPAC sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Lo hace abordando los siguientes puntos:

b1) La legislación sectorial en materia de urbanismo, cuya aprobación es competencia de las comunidades autónomas, establece un proce-

dimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación

“Sirva lo expuesto para constatar que, en el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales. Buen ejemplo de lo expuesto es la misma sentencia de este Tribunal Supremo que se cita en la sentencia recurrida, la de 30 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación 5818/2004 (ECLI:ES:TS:2008:5395), en la que se declara la nulidad de la aprobación de unos instrumentos de ordenación urbanístico y precisamente por la omisión del trámite de participación ciudadana, pero no por vulnerar la entonces vigente Legislación estatal en materia de procedimiento para la aprobación de las normas reglamentarias, sino por vulneración de la propia normativa, entonces estatal, en materia de urbanismo”.

b2) No es aplicable en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la LPAC para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias

“A la vista de lo razonado debemos concluir, dando respuesta a la cuestión casacional objetiva que se suscita, 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”.

En tal sentido, el Dictamen añade que el TRLUC regula los actos preparatorios, los plazos de formulación y tramitación y el procedimiento específico para aprobar los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, general y derivado (artículos 73 a 92 del TRLUC). Entre los actos preparatorios de la formulación del planeamiento se hallan la aprobación del programa y la publicación del programa de participación ciudadana (artículos 15.2 y 21 del TRLUC) y la información pública del avance del plan —trámite obligatorio en la formulación de planes de ordenación urbanística municipal y potestativo para el resto de los planes—. Además, se prevé abrir una consulta pública para valorar la conveniencia y la oportunidad de aprobar o modificar planea-

miento, con la posible suspensión de tramitación y licencias (artículos 73 y 74). Esta normativa especial desplaza la normativa general de la LPAC y, por tanto, la consulta previa prevista en el artículo 133 de dicho cuerpo legal.

c) Exégesis de la Sentencia del Tribunal Supremo 1453/2023, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de casación núm. 7629/2021, interpuesto por un ayuntamiento de Galicia contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 20 de julio de 2021, que anuló el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de una ordenanza reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributaria por los servicios vinculados al ciclo integral del agua.

En este caso, el interés casacional objetivo consiste en determinar si en la elaboración de las ordenanzas locales reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se debe observar el trámite previsto en el artículo 133.1 de la LPAC previamente a su aprobación inicial o si, al contrario, en la elaboración de este tipo de disposiciones, es suficiente con respetar el procedimiento previsto en el artículo 49 de la LRBRL y, en definitiva, si en el caso de no cumplir con el trámite del citado artículo 133.1, se está ante un defecto formal y constitutivo de nulidad de pleno derecho o no.

En el fundamento jurídico primero, el Tribunal Supremo advierte que, en el caso que se juzga, los argumentos para prescindir del trámite no tienen que coincidir con el criterio de la STS 108/2023, de 31 de enero, analizada anteriormente, porque en dicha ocasión se impugnaba una ordenanza fiscal (OF), mientras que, en el presente recurso, la ordenanza no tiene naturaleza fiscal, sino que regula una prestación patrimonial de carácter público no tributaria por los servicios vinculados al ciclo integral del agua. En dicho sentido el Tribunal añade, en el fundamento de derecho quinto, que las referencias efectuadas en el escrito de interposición a una eventual equiparación o proximidad procedimental entre las ordenanzas municipales fiscales y las que no lo son no justifican la aplicación automática de aquella sentencia al caso que ahora se juzga. Y, en el fundamento de derecho sexto, centra su argumentación en los siguientes puntos:

c1) Obligatoriedad de la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 de la LPAC respecto de las ordenanzas locales ajenas a las materias previstas en la disposición adicional primera de la LPAC

“La consulta previa del art. 133.1 de la LPACAP es obligatoria respecto de las ordenanzas locales ajenas a las materias de la Disposición Adicio-

nal primera LPACAP, salvo que por causas legalmente previstas pueda prescindirse de dicho trámite:

[...] en el presente caso, el principio de especialidad, proclamado en la Disposición Adicional Primera de la LPACAP, no permite excepcionar la consulta pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza local.

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

En fin, mantiene (el Ayuntamiento) ‘la existencia de una normativa, como es el artículo 49 de la LBRL y en semejantes términos el artículo 17 TRLSL, que regula de manera específica el trámite de elaboración de estas normas y que debería regir únicamente atendiendo al principio de especialidad que establece la D.A. 1 de la LPACAP...’

Sin embargo, a juicio de esta Sala no es posible extender la especialidad prevista para las ordenanzas fiscales con relación a la elaboración de otras ordenanzas o disposiciones generales sobre cualesquiera otras materias que no aparezcan comprendidas en la referida Disposición Adicional primera de la LPACAP”.

c2) El principio de especialidad no reside en el procedimiento, sino en la materia

“No podemos avalar, como parece sugerir el Ayuntamiento recurrente, que el principio de especialidad resida en el procedimiento mismo de elaboración de la ordenanza sin que trascienda a la propia materia que, en cada caso, constituya el objeto de regulación de la ordenanza. En efecto, la no exigencia de los trámites previstos en la LPACAP (en este caso, la consulta pública de su artículo 133) viene referida a procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia, como certeramente mantiene la sentencia recurrida al afirmar que ‘falta en el caso de autos a diferencia de lo que sucede con las OF, la especialidad por razón de la materia de la Ley’.

En consecuencia, a los fines de la Disposición Adicional primera de la LPACAP, la LBRL no conforma *per se* ese concepto pues, ha de estarse a las materias específicas que contempla el apartado segundo de la Disposición Adicional primera, entre otras, la tributaria, materia cuya

naturaleza es diferente de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y, por supuesto, del servicio objeto de financiación, en este caso, el vinculado al ciclo integral del agua”.

Todo ello lleva al Tribunal Supremo a concluir, en el fundamento de derecho séptimo, que la consulta previa del artículo 133 de la LPAC es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la disposición adicional primera de la LPAC, salvo que pueda prescindirse de este trámite por causas legalmente previstas. Y añade que, al efecto de una ordenanza local, son causas legalmente previstas para prescindir del trámite de consulta previa las previstas en el primer párrafo del artículo 133.4 de la LPAC⁹, que tiene carácter de legislación básica, así como las que pueda establecer la legislación autonómica.

Esta última sentencia es relevante en relación con la consulta, porque en último término la entidad local plantea si, al amparo de la disposición adicional primera, primer apartado, de la LPAC, se debe considerar que son de aplicación preferente las leyes que regulan la elaboración de ordenanzas y reglamentos locales. Conviene recordar que esta disposición, en el primer apartado, se refiere genéricamente a leyes especiales por razón de la materia, y, en el segundo, no alude al procedimiento de elaboración de las ordenanzas y los reglamentos municipales, sino, específicamente, a determinados procedimientos tributarios, en materia de Seguridad Social y desocupación, sancionadores en determinados ámbitos, y en materia de extranjería y asilo. Por este motivo, y de acuerdo con el criterio interpretativo reiterado del Tribunal Supremo que se acaba de exponer, el Dictamen responde a esta cuestión en sentido negativo. En una línea similar se puede citar la Sentencia 166/2022, de 31 de marzo, n.º rec. 374/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que declara la nulidad del Proyecto de Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo Municipal de Recursos Contractuales, por haber prescindido del trámite de consulta previa del artículo 133 de la LPAC, así como las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 609/2023, de 15 de diciembre, n.ºs rec. 253/2022 y 630/2023, y de 19 de diciembre, n.º rec. 226/2022, que avalan la exigibilidad del trámite del artículo 133 en el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas locales, salvo en el caso de las de carácter fiscal.

9. El citado precepto establece: “4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

5

Conclusión del Dictamen

De acuerdo con los fundamentos jurídicos del Dictamen, la *Comissió Jurídica Assessora* concluye, respecto a cada una de las cuestiones de la consulta planteada, lo siguiente:

1. Respecto de la cuestión: “¿Cuándo se han de efectuar las consultas públicas, los trámites de audiencia y las fases de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales?”

De acuerdo con la disposición adicional primera de la LPAC, las ordenanzas y los reglamentos municipales reguladores de materias que no se puedan considerar incluidas en esta disposición quedan sujetos a la consulta pública exigida en el artículo 133.1, con las excepciones identificadas en el primer párrafo del artículo 133.4, ambos de la LPAC, y las que establezca la legislación autonómica. El propio Tribunal Supremo ha indicado que dicha consulta pública previa es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que no afecten las materias identificadas en la disposición adicional primera de la LPAC (Sentencia 1453/2023).

En cambio, los procedimientos de elaboración de ordenanzas municipales regulados en leyes especiales por razón de la materia se rigen por lo que disponen estas leyes especiales, y por tanto, en estos casos, no resulta de aplicación el trámite participativo adicional de consulta pública previa establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. El Tribunal Supremo se ha referido a las ordenanzas tributarias en la Sentencia 108/2023, y específicamente a los instrumentos de planeamiento urbanístico en la Sentencia 133/2023. En el mismo sentido, el artículo 60.2 del ROAS dispone que, para aprobar y modificar las ordenanzas fiscales y las de edificación y uso del suelo, se debe seguir el procedimiento que prevé la legislación específica aplicable.

Por lo que respecta al momento procedimental de realización, la consulta pública previa del artículo 133.1 es, en términos cronológicos, un trámite que hay que efectuar antes de la elaboración del proyecto de reglamento, igual que el que prevé el artículo 66.bis de la Ley 26/2010. En este momento, todas las opciones de regulación (incluso la no regulación) están todavía abiertas, lo que garantiza que las opiniones de los destinatarios potenciales de la norma y de todos aquellos que quieran hacer aportaciones puedan ser debidamente valoradas y ponderadas antes de la aprobación inicial de la disposición de carácter general.

Una vez finalizada la consulta previa y elaborado el anteproyecto normativo, el ente local puede acordar potestativamente, si lo considera conveniente, el trámite participativo del artículo 69 de la Ley 19/2014. Consecuen-

temente, este trámite es diferente del que prevé el artículo 133.1 de la LPAC, puesto que se reserva para un momento posterior, cuando el reglamento u ordenanza ya ha sido aprobado inicialmente; además, incorpora el examen de un texto normativo, mientras que el trámite previo de la LPAC tiene por objeto recoger la opinión de los ciudadanos y organizaciones más representativas sobre cuestiones de índole primigenia (necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma; objetivos que persigue; posibles soluciones alternativas; etc.) planteadas en el documento informativo.

Finalmente, se debe sustanciar el trámite de información pública y audiencia regulado en los artículos 178 del TRLMRLC y 49 de la LBRL. Este trámite tiene carácter preceptivo.

2. Con relación a la cuestión: “¿Cómo se han de efectuar las consultas públicas, los trámites de audiencia y las fases de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales?”

La consulta previa exigida por el artículo 133.1 de la LPAC para los procedimientos de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias locales va dirigida a los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. Ni la LPAC ni la legislación de régimen local establecen cómo se ha de sustanciar este trámite; pero, como se ha expuesto anteriormente, los entes locales pueden replicar la estructura del proceso participativo previsto en el artículo 46 de la Ley 10/2014 o bien ordenar los trámites en un reglamento orgánico municipal. La consulta debe vehicularse por medios electrónicos (Portal de Transparencia, sede electrónica de la corporación local), en virtud de lo que establece el artículo 133.1 de la LPAC. En la convocatoria, se ha de indicar el título de la futura norma y las fechas de inicio y finalización de la consulta y adjuntar un documento informativo que contenga las cuestiones que son objeto de este trámite (objetivos de la norma; necesidad y oportunidad de su aprobación; etc.). Al acabar la consulta, el ente local debe elaborar un documento de valoración de las aportaciones y propuestas recibidas.

Posteriormente a la redacción del anteproyecto normativo, como se ha expuesto anteriormente, y previa la publicación de la documentación prevista en el artículo 69.2 de la Ley 19/2014 en el Portal de Transparencia, se puede acordar el trámite de participación ciudadana del artículo 69 de dicha ley, mediante la convocatoria correspondiente, con la indicación del plazo de presentación de propuestas y sugerencias. Una vez finalizado el plazo, se debe redactar un informe con el resultado del trámite y estimarlas o desestimarlas.

En cuanto al trámite de información pública y de audiencia, se sustancia simultáneamente, si bien los sujetos participantes son diferentes (la ciudadanía en el primer caso, y las personas físicas o asociaciones y organi-

zaciones reconocidas legalmente que puedan ver afectados sus derechos o intereses legítimos por la futura norma en el segundo caso). El artículo 133.2 de la LPAC no tiene carácter básico, de forma que hay que acudir a los artículos 49.b) de la LBRL, 178.1.b) del TRLMRLC y 63 del ROAS para determinar cómo llevarlo a cabo. Así, este trámite único y preceptivo se realiza una vez el plenario municipal ha aprobado inicialmente el anteproyecto normativo. Más concretamente, en el mismo acuerdo de aprobación se acuerda también someter el proyecto a dicho trámite durante un plazo mínimo de treinta días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación, que puede ser susceptible de ampliación, si así lo dispone el reglamento orgánico de la corporación local. La apertura del trámite ha de ir acompañada de la publicidad activa respecto de la documentación prevista en el artículo 10, apartados primero, letra d), y segundo, de la Ley 19/2014.

3. Respecto a la cuestión: “¿Los ayuntamientos pueden o han de abrir un proceso participativo al inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos y ordenanzas a las no sea de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas?”

Como se ha indicado en la respuesta a la primera cuestión planteada, en las ordenanzas a las que no es de aplicación la disposición adicional primera de la LPAC se debe realizar la consulta pública previa exigida en el artículo 133.1 de la LPAC.

4. En relación con la cuestión: “¿En qué momento los ayuntamientos deben comunicar a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados para que participen en la elaboración de la norma?”

La consulta pública previa se efectúa a través del portal web de las corporaciones locales, como establece el artículo 133.1 de la LPAC. Además de esta publicación, se puede comunicar a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados que se inicia la realización del trámite, aunque no es imprescindible porque la consulta pública previa se dirige a la ciudadanía en general.

Si se trata de colectivos directamente afectados, se les ha de otorgar la audiencia preceptiva, una vez publicada la aprobación provisional de la ordenanza, de acuerdo con la regulación específica de este procedimiento.

La doctrina de la *Comissió* en relación con el alcance subjetivo del trámite de audiencia en procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general de la Administración de la Generalitat se plasma en diversos dictámenes. También se ha pronunciado sobre la necesidad de valorar las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia (dictámenes 59/2023 y 70/2023). Conviene destacar que, en algunas ocasiones, se ha aceptado la

posibilidad de canalizar la audiencia a través de órganos colegiados u organizaciones representativas de los sectores afectados (dictámenes 121/2015, 107/2016, 106/2017, 300/2022 y 200/2023).

Además, en contadas ocasiones, la *Comissió* ha considerado que la realización del trámite de información pública —dirigido a toda la ciudadanía y no específicamente a las personas interesadas— podría sustituir el trámite de audiencia. En el Dictamen 265/2017 se indicó lo siguiente:

“Adicionalmente, se debe tener en cuenta que esta Comissió Jurídica Assessora ha considerado suficiente el trámite de información pública en aquellos supuestos en los que los proyectos normativos se dirigen a la ciudadanía en general, sin que, por su contenido específico, se puedan identificar entidades reconocidas por ley representativas de intereses y con finalidades que guarden una ‘relación directa con el objeto de la disposición reglamentaria’, tal como exige el artículo 67.3 de la Ley 26/2010 (dictámenes 236/2011 y 216/2016). En el caso sobre el que se dictamina, a pesar de que se deduce del expediente la inexistencia de entidades representativas y de intereses directamente afectados por la regulación, se considera que dicha circunstancia se tendría que motivar adecuadamente en el expediente y, en particular, en el apartado de la memoria general referido a la relación de personas y entidades a las que se ha de otorgar el trámite de audiencia”.

5. Finalmente, en cuanto a la cuestión: “¿Cuál de las variantes planteadas en esta memoria es la que mejor se ajusta al marco legal aplicable en la elaboración de reglamentos y ordenanzas que no se regulen por una normativa específica de conformidad con las sentencias del Tribunal Supremo 108/2023, de 31 de enero y 133/2023, de 6 de febrero?”

Se ha dado respuesta a esta cuestión en los apartados anteriores. Resulta de aplicación el procedimiento regulado en los artículos 49 de la LBRL y 178 del TRLMRL, junto con la exigencia de una consulta pública previa de carácter preceptivo, si no se refiere a una materia tributaria o urbanística, o, en general, si no corresponde a ninguna materia prevista en la disposición adicional primera de la LPAC, salvo que se pueda omitir el trámite de acuerdo con el primer párrafo del artículo 133.4 de la LPAC.

En el ámbito local, no parece lógica la realización duplicada del trámite de información pública y audiencia. Por ello, en caso de que se considere oportuno acordar la sustanciación del trámite del artículo 69 de la Ley 19/2014, se considera que este debería realizarse antes de la aprobación inicial del anteproyecto normativo. Por tanto, el trámite de información pública y audiencia se ha de sustanciar una sola vez, siempre después de dicha aprobación inicial.