

La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas

CAYETANO PRIETO ROMERO

*Subdirector general de la Oficina de Calidad Normativa.
Comunidad de Madrid*

1. Introducción

2. La potestad reglamentaria de las entidades locales: evolución de sus singularidades

3. Los requisitos materiales y formales para el ejercicio de la potestad reglamentaria local

- 3.1. Los requisitos materiales
- 3.2. Los requisitos formales
- 3.3. La motivación de la propuesta normativa
- 3.4. La adecuación de la propuesta normativa a los fines perseguidos

4. El procedimiento de elaboración de las ordenanzas

- 4.1. La consulta pública (artículo 133.1 de la LPAC)
- 4.2. La elaboración del proyecto y su memoria de análisis de impacto normativo
 - 4.2.1. *El análisis del impacto sobre los gastos e ingresos públicos*
 - 4.2.2. *El análisis del impacto en la salud pública*
 - 4.2.3. *El análisis de los impactos sociales*
 - 4.2.4. *El análisis de las nuevas cargas administrativas; el principio "one in, one out"*
 - 4.2.5. *Otros impactos, en particular el económico y el ambiental*
- 4.3. Los principios de buena regulación (artículo 129 de la LPAC)
- 4.4. El trámite de información pública y audiencia

5. Reflexiones finales

6. Bibliografía

Artículo recibido el 15/04/2025; aceptado el 23/04/2025.

Resumen

La potestad normativa de las entidades locales es una herramienta esencial para la dirección política de sus intereses, si bien la regulación del procedimiento para la tramitación y aprobación de normas locales se encuentra dispersa en la legislación de régimen local y en la sectorial, lo que dificulta su conocimiento y cumplimiento. La incorrecta aplicación de esta regulación desperdigada ha motivado la anulación por los tribunales, entre otras, de las ordenanzas reguladoras de zonas de bajas emisiones, que afectan a miles de personas, en las ciudades de Madrid y Barcelona.

Palabras clave: *potestad normativa; entidades locales; procedimiento; principios generales del derecho; memoria; análisis de impacto normativo; cargas administrativas.*

The regulatory power of local entities and the procedure for the approval of local regulations

Abstract

The regulatory power of local entities is an essential tool for the political direction of their interests. However, the regulation of the procedure for the processing and approval of local norms is scattered across local government legislation and sectoral legislation, which makes its understanding and compliance difficult. The incorrect application of this dispersed regulation has led to the annulment by the courts, among others, of local regulations regarding low-emission zones, which affect thousands of people in the cities of Madrid and Barcelona.

Keywords: regulatory power; local entities; procedure; general principles of law; report; regulatory impact analysis; administrative burdens.

1

Introducción

Hoy no se duda sobre la necesidad imperiosa de la actualización del régimen jurídico y de la hacienda de las entidades locales. Esta necesidad se manifiesta de forma evidente en el ámbito de la potestad normativa, en particular sobre

el procedimiento para su ejercicio, delimitado en líneas generales en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que permanece intacto desde su aprobación en 1985.

A diferencia del procedimiento administrativo común, que ha sido objeto de varias actualizaciones para su adaptación a las nuevas exigencias y retos económicos y sociales, que culminaron con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), el procedimiento de elaboración de ordenanzas ha quedado postergado por el legislador estatal, que no ha actualizado el contenido del referido artículo 49 de la LRBRL, aunque se han introducido algunas novedades a través del título VI de la LPAC. Tampoco por el legislador autonómico, que no ha ejercido sus competencias para el desarrollo pormenorizado de ese precepto. Ello ha motivado a algunos ayuntamientos a regular el procedimiento de elaboración de ordenanzas en sus reglamentos orgánicos, o bien mediante técnicas de *soft law* como las instrucciones y directrices¹.

Por otra parte, el legislador sectorial viene reconociendo la preceptividad de determinados trámites y análisis de impactos en el procedimiento de elaboración de normas locales, incluidas las ordenanzas, lo que introduce una notable complejidad en su comprensión y aplicación. En este sentido, podemos destacar el análisis del impacto presupuestario exigido por el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; o el análisis de los impactos sociales comprensivo, entre otros, como luego se verá, de los análisis de impactos por razón de género y de discapacidad, determinado en las correspondientes leyes estatales.

Más aún, esa complejidad se ha amplificado por la jurisprudencia, que exige otros trámites y análisis de impactos derivados de los principios generales del derecho. Así, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos demanda una motivación suficiente y adecuada de la norma proyectada; y el principio de proporcionalidad requiere que el contenido de las normas, principalmente las restrictivas de derechos, sea proporcionado a la finalidad perseguida.

En definitiva, el ejercicio de la potestad normativa por las entidades locales resulta una tarea ardua y confusa², que requiere de especialistas ca-

1. Pueden verse: el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de 16 de febrero de 2001 y sus Directrices de Técnica Normativa de 15 de abril de 2015; y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 14 de mayo de 2020, por el que se aprueba la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, y las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa de 25 de junio de 2020.

2. Prieto Romero (2024).

paces de concretar, de acuerdo con el contenido y los efectos de la norma proyectada, la necesaria motivación, los trámites y los análisis de todos los impactos que se deriven del proyecto. Incluso los ayuntamientos más grandes, en particular, los de Madrid y Barcelona, dotados de medios técnicos suficientes, han incumplido la tramitación exigida, por ejemplo, en sus respectivas ordenanzas reguladoras de las zonas de bajas emisiones (que afectan a miles de personas), lo que ha supuesto su anulación por los tribunales.

El objeto del presente trabajo se centra en la descripción de algunos de los trámites del procedimiento de elaboración de ordenanzas, exigidos por la LPAC, la LRBRL y la legislación básica sectorial, así como por la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado de la regulación contenida en esas normas y de los principios generales del derecho. A ello, se deberán añadir, aunque quedan fuera de este trabajo por razón de su limitada extensión, los trámites exigidos por la legislación autonómica de régimen local y sectorial y por las normas adoptadas por las propias entidades locales, en particular sus reglamentos orgánicos, sus guías y directrices.

2

La potestad reglamentaria de las entidades locales: evolución de sus singularidades

Durante estos cuarenta años de vigencia de la LRBRL, se ha ido modulando la configuración de la potestad reglamentaria de las entidades locales como una potestad normativa singular, dotada de características propias, diferentes de la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación y de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas.

Efectivamente, la potestad reglamentaria local mantiene ciertas características comunes con la estatal y autonómica; en particular, su ejercicio da lugar a normas subordinadas a la ley, con la que se relacionan de acuerdo con las exigencias del principio de jerarquía. Así lo expresa el Tribunal Supremo: “la articulación de las relaciones entre la Ley y Reglamentos y demás normas de inferior rango, consiste en una colaboración entre una y otra norma siempre que se respete la primacía absoluta vertical y piramidal de la Ley como expresión de la voluntad general, sobre las normas administrativas que son la expresión de la voluntad subordinada de la Administración de acuerdo con lo dispuesto en el art. 103 de la CE [...]”³.

3. STS de 24 de junio de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2757).

No obstante, en el caso de la potestad reglamentaria local, dicha relación se entiende en el marco del principio de vinculación negativa⁴ a la ley, mientras que en el caso de la estatal y autonómica lo hacen de acuerdo con el principio de vinculación positiva. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo “se ha inclinado por el criterio de la ‘vinculación negativa’, en virtud de la cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación”⁵.

La potestad normativa local es un instrumento para el diseño o desarrollo de las políticas públicas propias, es decir, no es un instrumento auxiliar para actuar conforme a criterios previamente determinados por la ley. En este sentido, la competencia para su ejercicio se atribuye al pleno⁶, es decir, a un órgano dotado de legitimidad democrática directa, a diferencia de la potestad reglamentaria estatal y autonómica, que se atribuyen de forma originaria al Gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno autonómicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la CE y los correspondientes estatutos de autonomía, respectivamente.

Además, su ejercicio se realizará, de acuerdo con el principio de legalidad en su vertiente procedimental, a través de un procedimiento específico dotado también de ciertas singularidades; entre otras, que no resulta exigible el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, trámite este preceptivo y esencial, en la tramitación de los reglamentos ejecutivos estatales y autonómicos.

4. Velasco Caballero (2009: 241).

5. STS de 22 de mayo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2338).

6. Esas singularidades de la potestad normativa local han sido destacadas, de manera clara y precisa, por el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 10 de abril de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:1491) y de 24 de junio de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2757), y de 10 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4194), del siguiente modo: “Dado que las entidades locales gozan de autonomía para el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y dado que sus órganos plenarios de gobierno disfrutan de innegable legitimidad democrática, hay que entender que disponen de margen para diseñar sus propias políticas en los ámbitos de su competencia; y esa capacidad de tener una propia orientación política no puede por menos de reflejarse en la configuración de la potestad reglamentaria. Dentro de sus ámbitos de competencia, la potestad reglamentaria de las entidades locales puede adoptar, en principio, las normas que estime oportunas siempre que no conculquen otras normas de rango superior; es decir, la ley estatal -lo mismo valdría para la ley autonómica- funciona como un límite a la potestad reglamentaria de las entidades locales. A diferencia de los reglamentos estatales o autonómicos, los reglamentos locales no suelen ser un instrumento auxiliar para actuar opciones ya adoptadas y predeterminadas en sus rasgos esenciales por la ley. Esto es lo que, en alguna ocasión, con fórmula sintética, esta Sala ha llamado la ‘vinculación negativa’ a la ley de la potestad reglamentaria de las entidades locales”.

Al análisis de dicho procedimiento nos referiremos seguidamente, si bien antes conviene destacar que, al igual que en el caso del procedimiento para la elaboración de reglamentos estatales y autonómicos, se trata de un procedimiento *ad solemnitatem*, es decir, que su omisión o tramitación defectuosa puede acarrear la nulidad de la norma⁷, aunque con la dificultad derivada de una deficiente regulación que no define sus trámites esenciales en una sola norma.

En definitiva, la potestad normativa local, por un lado, se asemeja a la potestad reglamentaria estatal y autonómica en que se encuentra subordinada a la ley, y en que la omisión o tramitación defectuosa del procedimiento para su aprobación puede motivar su anulación. Por otro lado, se diferencian en que la potestad reglamentaria local se atribuye a un órgano dotado de legitimidad democrática directa, el pleno, que puede ejercerla, como instrumento para el desarrollo de sus políticas públicas, sin necesidad de una habilitación legal previa y sin el control del órgano consultivo estatal o autonómico.

De esta forma, la potestad reglamentaria referida en el artículo 5 de la LRBRL puede definirse como la potestad normativa atribuida a las entidades locales para la realización de sus políticas públicas, que se ejercerá por el pleno, dotado de legitimidad democrática directa, en el marco de sus competencias sin necesidad de una habilitación legal previa, a través del procedimiento legalmente establecido, y respetando, en todo caso, lo establecido en la ley. Es, por lo tanto, su potestad más intensa y destacada, ya que permite su participación en la creación del ordenamiento jurídico local.

Estas singularidades reclaman un régimen jurídico especial para el ejercicio de la potestad de ordenanza, que podrá definirse sobre la base del establecido para la potestad reglamentaria, por la razón de sus semejanzas con esta, pero habrá de reconocer, necesariamente, las correspondientes especialidades para atender dichas singularidades. Podemos destacar, entre otras: la conveniencia de diferenciar la tramitación de las iniciativas de los grupos políticos y concejales de las que procedan de la junta de gobierno⁸; la exigencia o no de informes y análisis de impactos a las enmiendas formuladas por los concejales⁹; o incluso si los concejales pueden presentar enmiendas sustanciales y si ello exige reiterar el trámite de información pública y audiencia realizado¹⁰; regular las memorias justificativas y del análisis

7. STS de 15 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1068).

8. Véase en este sentido el artículo 48 de la Ley de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid de 2006.

9. Calvo García (2023a).

10. Calvo García (2023b, 2024a).

de los impactos en atención a los efectos *ad extra* de la propuesta normativa, diferenciando entre memorias extendidas y abreviadas; la identificación de los trámites que se consideren esenciales y sus consecuencias sobre la anulación total o parcial de la ordenanza.

3

Los requisitos materiales y formales para el ejercicio de la potestad reglamentaria local

Efectivamente, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra sujeto a unos límites materiales y formales que la jurisprudencia ha destacado de forma reiterada.

Así, además de la titularidad de la competencia del órgano que la ejerce, son exigencias y límites materiales los que afectan al contenido y sentido de la norma reglamentaria, que se concretan en los principios de jerarquía normativa respecto a la Constitución y a la ley (artículos 9.3 y 103 de la CE), de reserva de ley material y formal, de inderogabilidad singular de los reglamentos y el respeto a los principios generales del derecho¹¹ (artículo 103.1 de la CE), en particular, los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la CE) y de proporcionalidad.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado su doctrina sobre la potestad reglamentaria en su totalidad, sin fisuras, sin excepciones, a la potestad de ordenanza, como si se tratara del mismo tipo normativo. Por esta razón, seguidamente, nos referiremos a la potestad de ordenanza como potestad reglamentaria local.

3.1

Los requisitos materiales

Como límites materiales al ejercicio de la potestad reglamentaria local destacan los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley. A ambos se refiere expresamente el artículo 128 de la LPAC, en el que se precisa, por un lado, que los reglamentos “no podrán vulnerar la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; y, por otro lado, que, “[s]in

11. STS de 15 de julio de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:4057).

perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”.

En cuanto norma reglamentaria, las ordenanzas locales se encuentran plenamente sujetas al principio de jerarquía. El Tribunal Supremo ha precisado lo siguiente: “Desde una perspectiva general, porque una disposición reglamentaria ha de respetar toda norma de rango superior y por tanto, en principio, todas las leyes que puedan afectarle, y no sólo aquélla de la que sea directo desarrollo. En este sentido, la prevalente relación entre una disposición reglamentaria y la ley que desarrolla no excluye la necesidad de que el reglamento no incurra en vulneraciones de otras normas del ordenamiento de rango superior que puedan incidir en la materia regulada”¹².

Otros principios constitucionales actúan como límites al ejercicio de dicha potestad; como se verá más adelante, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la CE) exige una motivación adecuada de la norma adoptada; y de acuerdo con el principio de proporcionalidad se deberá elegir la medida menos restrictiva.

Es decir, conforme a estos principios las propuestas reglamentarias deben justificarse de forma adecuada, y aquellas que, además, limiten derechos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán decantarse por las medidas menos restrictivas, motivar su necesidad para la protección del interés público y su adecuación para lograr los fines perseguidos, evitando diferencias de trato discriminatorias, y someterse a evaluaciones *ex post* sobre sus efectos y resultados obtenidos.

3.2 Los requisitos formales

En el ámbito de los límites formales, la potestad reglamentaria local ha de ejercitarse, como las demás potestades administrativas, conforme al principio de legalidad (artículo 9.1 de la CE) en su vertiente competencial y procedimental, es decir, deberá ser aprobada por el órgano competente a través del procedimiento legalmente establecido para ello.

Una reiterada jurisprudencia ha destacado su marcado signo formal, *ad solemnitatem*, por lo que la omisión de sus trámites “esenciales” o su cumplimiento defectuoso, “en cuanto con ellos se pretende asegurar la le-

12. STS de 15 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1724).

galidad, el acierto y la oportunidad del producto normativo final, provoca necesariamente la nulidad radical de la disposición”¹³.

Estos límites sustantivos y formales se encuentran interrelacionados, de modo que algunos de los segundos son consecuencia de los primeros; entre otros, la exigencia de motivación de la propuesta normativa deriva del principio de interdicción de la arbitrariedad¹⁴, y la exigencia de la adecuación del contenido de la norma a los fines perseguidos, del principio de proporcionalidad, que analizamos seguidamente.

3.3

La motivación de la propuesta normativa

Aunque la exigencia de motivación suficiente del ejercicio de la potestad reglamentaria es un requisito esencial para garantizar la legalidad de la norma aprobada, no se encuentra referida de forma expresa en el título VI de la LPAC, ni tampoco en el artículo 49 de la LRBRL. Por su parte, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), alude a la necesidad de motivación de las medidas administrativas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad; en concreto, deberá justificarse “su necesidad para la protección del interés público”, así como “su adecuación para lograr los fines que se persiguen”.

Dicho esto, lo cierto es que la exigencia de motivación de las propuestas normativas se deriva, como se ha dicho, del carácter discrecional que ostenta la potestad reglamentaria que, junto con el procedimiento, actúa como elemento reglado a efectos de su control judicial¹⁵. Es decir, la falta de motivación suficiente¹⁶ será constitutiva de arbitrariedad (artículo 9.3 de la

13. SSTS de 18 de noviembre de 1992 (RJ\1992\8683), de 19 de junio de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:2428), de 21 de mayo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1655) y de 22 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1028).

14. Ponce Solé (2019: 60 y ss.).

15. “La tarea de los Tribunales no consiste, por tanto, en repetir el mismo ejercicio que la Administración para llegar, a través de él, al mismo o diferente resultado, lo que les convertiría, ciertamente, en administradores, sino en verificar si en el ejercicio de su libertad decisoria la Administración ha observado o no los límites con los que el Derecho acota esa libertad y si, finalmente, la decisión adoptada puede considerarse, en consecuencia, como una decisión racionalmente justificada o, por el contrario, como el simple fruto de la voluntad desnuda de quien la ha adoptado [...]” (García de Enterría y Fernández, 2015: 520-522).

16. “La fundamentación adecuada de la decisión concretamente adoptada constituye así un segundo nivel de diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario, entendido esto último como lo que *no aparece* (por inexistencia de motivación o por motivación insuficiente) o *no está* debidamente fundado (en el material incorporado al expediente a lo largo de la instrucción del procedimiento)” (Fernández, 1991: 111).

CE) y puede acarrear la declaración de nulidad de la norma reglamentaria, aunque en su tramitación y aprobación se hayan cumplido todos los trámites preceptivos. Así, el requisito o exigencia de motivación ostenta entidad propia para fundamentar la declaración de nulidad del reglamento.

En este sentido se expresa el Tribunal Supremo: “Es decir, el debate se suscita, no en sede de procedimiento, sino en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de motivación en su ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad [...]”¹⁷.

Además, el Tribunal Supremo ha precisado que la exigencia de motivación de la propuesta normativa responde a la necesidad de evitar que su contenido sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la “naturaleza de las cosas” o la esencia de las instituciones, o que el sentido de la decisión no tenga una “motivación respetable, sino —pura y simplemente— la conocida *sit pro ratione voluntas* o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de constatación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad”. Y añade que la motivación, “por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria”¹⁸.

La motivación expresará los argumentos que justifican de forma razonable el contenido de la norma y se recogerán, principalmente, en la memoria y en el preámbulo¹⁹, y, de forma secundaria, en los informes y análisis de impactos²⁰ que conforman el expediente; de aquí la importancia de su adecuada regulación²¹.

El expediente es el soporte documental de la tramitación de la norma proyectada, que permite su control por los tribunales y la realización de los principios de publicidad activa y de acceso a la información; en particular, es

17. STS de 2 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4853).

18. STS de 25 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:940).

19. SSTS de 3 de noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5815), de 27 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4389) y de 4 de abril de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1365).

20. STS de 21 de enero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:172).

21. En este sentido, puede verse la regulación aprobada por la Junta de Andalucía sobre las memorias de los proyectos normativos a través del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía; en concreto, el apartado VI de su exposición de motivos y el capítulo II de la parte dispositiva.

el soporte de su motivación, que, como se ha dicho, se contendrá de forma suficiente en la memoria y de forma resumida en el preámbulo de la norma. En este sentido, el Tribunal Supremo expresa que el control judicial debe realizarse “sobre la suficiencia de la documentación del expediente, de modo que la omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de los mismos de forma trascendente para el cumplimiento de su finalidad, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte [(SSTS de 29 de febrero de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:1225), 12 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5372), 15 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1068) y 29 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2120)]”.

La intensidad de la motivación dependerá de su contenido; por lo tanto, deberá ser más intensa cuando la regulación sea restrictiva de derechos o imponga requisitos para el ejercicio de actividades (artículo 4.1 de la LRJSP) que cuando se trate de una norma organizativa sin efectos *ad extra*. En todo caso, en palabras del Tribunal Supremo, como se ha dicho, la norma reglamentaria “debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad”²².

De acuerdo con ello, a través de la motivación se hacen explícitas las razones de la regulación, se exponen los argumentos que justifican su contenido. No obstante, puede resultar insuficiente por no contener los argumentos necesarios²³ para alcanzar dicha justificación, o incluso puede haberse omitido o no constar en el expediente.

En definitiva, la motivación sirve de contrapeso a la discrecionalidad propia de la potestad reglamentaria, de modo que el expediente derivado de la tramitación de la propuesta normativa debe contener un análisis suficiente de su contenido e impactos²⁴. Es decir, debe tener en cuenta y valorar “todos los elementos determinantes afectados” por la propuesta, que serán más numerosos y complejos cuando su contenido sea restrictivo de derechos, tal y como ha sucedido con la regulación de las zonas de bajas emisiones, en la que los tribunales han apreciado insuficiencia en la motivación²⁵, y más escasos y simples cuando se trate de una norma organizativa con efectos *ad intra* y sin impacto presupuestario.

22. STS de 2 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4853).

23. STS de 21 de enero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:172).

24. “Hasta dónde puede llegar ese esfuerzo de fundamentación de la decisión es algo que no puede afirmarse sin más *a priori*. Depende, como es lógico, de la naturaleza del asunto, de las concretas circunstancias que rodeen al mismo y, por supuesto, de la concreta estructura de la norma que habilita o crea el poder de actuar. Lo que, sí puede decirse en términos generales, es que, a mayor libertad, más precisa y cuidadosa debe ser la fundamentación de la decisión” (Fernández, 1991: 111).

25. STS de 2 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4853).

Esta graduación en la intensidad de la motivación tiene su reflejo en la regulación más reciente, efectuada por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en la que suelen diferenciarse dos tipos de memorias: una, más extensa, para los proyectos con destacados impactos —económicos, sociales y medioambientales—, y otra, más reducida, para los proyectos con impactos limitados²⁶ —en su caso, presupuestarios—.

Una regulación en parecidos términos resulta necesaria y urgente para las entidades locales, como herramienta para garantizar el acierto de su potestad normativa y de sus políticas públicas.

3.4

La adecuación de la propuesta normativa a los fines perseguidos

Como se ha dicho, el artículo 4.1 de la LRJSP determina, respecto de aquellas medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, que “deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

De este precepto se deduce, por un lado, que el principio de proporcionalidad exige la adopción de la medida que sea menos restrictiva para los derechos de los ciudadanos o el ejercicio de actividades; por otro lado, debe justificarse que dicha medida es necesaria para la protección del interés público; y, en tercer lugar, ha de justificarse su adecuación para la consecución de los fines que se persiguen. En todo caso, dichas medidas no pueden producir efectos discriminatorios, y deben ser evaluados periódicamente los resultados obtenidos.

Estas ideas se reiteran en el artículo 129.3 de la LPAC, que se refiere al principio de proporcionalidad como principio de buena regulación, indicando que, en su virtud, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma,

26. Artículos 6 y 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se establece y simplifica el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de la Comunidad de Madrid, y artículo 60 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

En definitiva, el principio de proporcionalidad trata de evitar que el contenido de la norma sea inadecuado, excesivo o incongruente con los fines perseguidos²⁷. Así, una norma cuyo objetivo sea la protección de la calidad del aire y la salud pública en las ciudades puede establecer limitaciones a la circulación de determinados vehículos, pero no de todos, al menos no de los que no contaminan, o no puede abarcar todo el término municipal, sino exclusivamente aquellas zonas respecto de las cuales existan información y datos reales sobre unos índices elevados de contaminación²⁸. Por otra parte, en el expediente debe constar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios que permitan alcanzar la misma finalidad; por ejemplo, sustituir la prohibición de circulación por limitaciones en determinados horarios.

Como luego se verá, el principio de proporcionalidad, en cuanto principio de buena regulación, resulta esencial en la evaluación *ex post* de las normas, ya que permite la comprobación, transcurrido un tiempo de su vigencia y aplicación, de la eficacia y eficiencia del contenido de la norma para conseguir los objetivos perseguidos.

4

El procedimiento de elaboración de las ordenanzas

Como se ha tratado de explicar, la potestad reglamentaria local ha de adoptarse, de acuerdo con el principio de legalidad (artículo 9 de la CE), por el órgano competente a través del procedimiento legalmente establecido, que ostenta, según doctrina jurisprudencial reiterada, carácter *ad solemnitatem*. Este tema tuvimos ocasión de abordarlo en el *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*²⁹, al que nos remitimos, si bien seguidamente destacamos algunos de los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de ordenanzas, y los criterios jurisprudenciales adoptados más recientemente sobre ellos. En concreto, analizaremos los trámites de participación ciudadana (la consulta pública, la información pública y la audiencia), la elaboración de la propuesta y su memoria, que

27. Calvo García (2024b).

28. STS de 2 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4853).

29. Prieto Romero (2020).

contendrá los análisis de los impactos económicos y sociales, los principios de buena regulación y los informes preceptivos.

Recordemos, en primer lugar, que según lo dispuesto en el artículo 49 de la LRBRL “la aprobación de las ordenanzas” se ajustará al procedimiento general que a continuación se expone³⁰, siendo de aplicación a todas las entidades locales, incluidos los municipios de gran población³¹:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

Este breve precepto ha de interpretarse conforme a las técnicas interpretativas (gramatical, sistemática, histórica, comparativa, etc.) y a los principios generales del derecho.

Nótese que el precepto se refiere solo a las “ordenanzas”, que es uno de los tipos de normas locales (otras son los reglamentos orgánicos, los reglamentos de funcionamiento de servicios públicos, los presupuestos generales de la entidad local, los planes urbanísticos y los estatutos de entes instrumentales). Además, algunos tipos especiales de ordenanzas cuentan con una regulación específica que introduce determinadas especialidades al procedimiento general definido en el citado artículo 49 de la LRBRL; es el caso de las ordenanzas fiscales. No obstante, el procedimiento general de elaboración de ordenanzas definido en dicho precepto sirve de referencia para la determinación del procedimiento de elaboración de todos los demás tipos de normas locales³², sin perjuicio, claro está, de las especialidades reconocidas para cada una de ellas, en particular, en el caso de los presupuestos generales [(artículos 168 y 169 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 (TRLRHL)], de las ordenanzas fiscales (artículo 17 del TRLRHL) y de los reglamentos orgánicos³³.

30. STS de 12 de junio de 1993 (RJ\1993\4343).

31. Con la excepción de la ciudad de Madrid, conforme al artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (Calvo García, 2006).

32. STS de 24 de febrero de 1999 (RJ\1999\1387).

33. Galán Galán (2004: 148). Sobre las especialidades en la tramitación de los proyectos de normas organizativas puede verse, por ejemplo, la STS de 27 de noviembre de 2006 (RJ\2007\493).

El esquema de procedimiento descrito y sus disposiciones de desarrollo se integran de forma plena en el título VI de la LPAC³⁴, sin perjuicio, en todo caso, de lo que dispongan la legislación autonómica de desarrollo —consecuencia del carácter bifronte del régimen local— y las normas adoptadas por cada entidad local al amparo de su autonomía.

Además, se completan con lo previsto por la legislación sectorial estatal y autonómica, que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos o fines públicos, establece trámites específicos en dicho procedimiento, por ejemplo, exigiendo un informe a un órgano especializado o la realización de un análisis de impacto determinado (presupuestario, igualdad de género, protección de los menores, familia, salud pública, medio ambiente, entre otros).

En definitiva, si analizamos ese conjunto normativo podemos describir los diferentes trámites que conforman el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, muchos de los cuales no figuran descritos o mencionados en el artículo 49 de la LRBRL, aun tratándose de trámites esenciales.

4.1

La consulta pública (artículo 133.1 de la LPAC)

La exposición de motivos de la LPAC indica que su título VI incluye entre sus novedades la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, a través de la “consulta pública” y de los trámites de “audiencia e información pública”.

La consulta pública se sustanciará, según indica el artículo 133.1 de la LPAC, con carácter previo a la elaboración de la norma (cuando todavía no se han redactado el proyecto y su memoria), a fin de recabar “la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”³⁵.

No obstante, podrá prescindirse de dicho trámite —indica el primer párrafo del apartado 4 del mismo artículo— “en el caso de las normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

34. Casado Casado (2017: 113-118).

35. Casado Casado (2018).

Ambos preceptos, el artículo 133.1 y el primer párrafo de su apartado 4, han sido declarados “legislación básica” respecto del ejercicio de la potestad reglamentaria por la STC 55/2018, de 24 de mayo; por lo tanto, son de aplicación a las entidades locales, debiendo realizarse dicho trámite, salvo que concurra alguna de las causas citadas.

Las entidades locales deben asegurarse mediante la consulta pública de que la norma que se pretende aprobar es necesaria y oportuna, no existiendo una mejor solución no regulatoria para cumplir el objetivo que se persigue, lo que constituye la finalidad esencial de este trámite.

Sobre la referida regulación de la consulta pública y su exigibilidad en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sus sentencias de 31 de enero (ECLI:ES:TS:2023:227) y de 16 de noviembre (ECLI:ES:TS:2023:5029) de 2023.

La segunda sentencia citada, referida a una ordenanza que regula una contraprestación patrimonial de carácter no tributario, viene a indicar que la consulta pública es un trámite preceptivo en las ordenanzas generales, salvo que concurra alguna de las causas de exclusión de dicho trámite previstas en el citado primer párrafo del apartado 4; es decir, cuando se trate de normas presupuestarias y organizativas —que no se aprueban mediante ordenanza—, y aquellas en las que concurran razones graves de interés público, sin perjuicio de otras posibles causas de exclusión que se determinen en la legislación autonómica.

Por su parte, la primera, referida a una ordenanza fiscal, fija como criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional “que 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, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 de la LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 del TRLRHL”.

Es decir, la consulta pública no es exigible en el caso de las ordenanzas fiscales, cuyo procedimiento especial de aprobación se encuentra regulado por su normativa especial, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que no contempla dicho trámite, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LPAC, no resulta preceptiva la consulta pública prevista en su artículo 133.1³⁶.

36. Araguàs Galcerà (2024).

En definitiva, de acuerdo con esta jurisprudencia, el trámite de consulta pública será preceptivo para la tramitación de las ordenanzas, salvo cuando se trate de ordenanzas fiscales o las que se fundamenten en razones graves de interés público que justifiquen su omisión.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Supremo, podría parecer que tampoco sería preceptiva la consulta pública en los casos de tramitación de ordenanzas de tráfico y seguridad vial, materias también mencionadas en la disposición adicional primera de la LPAC. No obstante, en estos casos la legislación sectorial referida no regula un procedimiento específico para la tramitación de dichas ordenanzas³⁷; por lo tanto, resultaría de aplicación dicho trámite.

Dicho esto, podemos añadir que la disposición adicional primera de la LPAC se refiere, como expresamente indica su apartado primero, a los “procedimientos administrativos”, es decir, a los procedimientos de ejecución de las normas. En concreto, se refiere a determinados procedimientos administrativos *ratione materiae* que se rigen por su normativa específica (legislación sectorial estatal y/o autonómica) frente al procedimiento administrativo común regulado en el título IV de esa ley —competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.18.^a de la CE—. Por lo tanto, la disposición adicional primera no se refiere a los procedimientos de elaboración de normas —distintos de los procedimientos administrativos de carácter ejecutivo—; es más, el título VI de la LPAC no establece un procedimiento de elaboración de reglamentos, pues solo se refiere a los trámites de participación ciudadana en su artículo 133, conforme a su competencia para el dictado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, según precisa la STC 55/2018, de 24 de mayo, no resultando, consecuentemente, de aplicación su disposición adicional primera.

Por otra parte, atendiendo a la finalidad que cumplen las ordenanzas fiscales —regulación de los tributos locales—, parece del todo razonable ofrecer la posibilidad de la participación ciudadana en el momento previo al inicio de su tramitación, con la finalidad de que los ciudadanos puedan pronunciarse al respecto, pues la regulación fiscal afecta de forma directa a sus intereses legítimos.

37. Véase el artículo 7, letras a) y b), del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

4.2

La elaboración del proyecto y su memoria de análisis de impacto normativo

La función de elaboración de los proyectos de ordenanza corresponde, en general, a los órganos políticos o centros directivos competentes por razón de la materia; al menos a dichos órganos corresponde asumir el proyecto, redactado normalmente por sus propios servicios, impulsarlo y tramitarlo para su aprobación por el pleno.

El proyecto debe ir acompañado necesariamente de la correspondiente memoria, que justificará su acierto y legalidad e incorporará los análisis de impactos económicos y sociales derivados de su contenido. En este sentido, una consolidada doctrina jurisprudencial destaca la importancia de estas memorias, que deben elaborarse de forma completa, es decir, deben contener la motivación de la propuesta y un análisis detallado de sus impactos. Por lo tanto, en la actualidad no es admisible una propuesta sin memoria, pero tampoco lo es con una memoria incompleta, entre otros casos cuando se ha omitido el análisis de todos o algunos de los impactos económicos o sociales derivados del proyecto³⁸. Como ha destacado el Tribunal Supremo, “cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)”³⁹.

La LPAC y la LRBRL no se refieren de forma expresa a este instrumento esencial en el procedimiento de elaboración de normas, aunque puede entenderse implícito en la redacción del artículo 129 de la LPAC referente a los principios de buena regulación⁴⁰, cuyo cumplimiento debe quedar plasmado por escrito y como una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad que reclama la motivación de las propuestas regulatorias.

En consecuencia, se trata de un requisito exigible también a las entidades locales para todo tipo de propuestas normativas, no solo para las que la legislación específica así lo haya indicado expresamente. Entre otros,

38. STS de 5 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5451).

39. STS de 12 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5372).

40. Santamaría Pastor (2018: 239).

en el caso de los presupuestos, se exige la elaboración de una “memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente”, y de “un informe económico-financiero” respecto del proyecto de los presupuestos [artículo 168.1.a) y g) del TRLRHL]; en el caso de regulación de las tasas mediante ordenanza se exige la elaboración de “un informe técnico-económico” (artículo 25 del TRLRHL), y en el caso de los precios públicos se requiere la correspondiente “memoria económico-financiera” (artículo 26.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos).

Como se ha apuntado, la legislación sectorial estatal ha venido exigiendo determinados análisis de impactos de las propuestas normativas formuladas por las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, que analizamos seguidamente, sin perjuicio, claro está, de los que se hayan establecido por legislación autonómica o incluso por la normativa local.

4.2.1

El análisis del impacto sobre los gastos e ingresos públicos

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que las disposiciones legales y reglamentarias, “en su fase de elaboración y aprobación”, “que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (artículo 7.3). En estos casos, el análisis del impacto presupuestario es un requisito esencial en la elaboración de la propuesta normativa.

Sobre el contenido de las memorias de análisis de impacto presupuestario, la jurisprudencia ha destacado, por un lado, que “es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse”. Y, por otro lado, “la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. Los conceptos de buena administración y calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. El deber de buena administración de buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad regla-

mentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva⁴¹.

4.2.2

El análisis del impacto en la salud pública

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, precisa que las Administraciones públicas deberán someter a “evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley”; evaluación que define como “la combinación de procedimientos, métodos y herramientas con los que puede ser analizada una norma [...] en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de los mismos” (artículo 35)⁴².

4.2.3

El análisis de los impactos sociales

El análisis de los impactos sociales viene establecido, con carácter preceptivo, en diferentes normas estatales referentes a la igualdad entre mujeres y hombres, las familias, los menores, los jóvenes y las personas con discapacidad, sin perjuicio de lo dispuesto adicionalmente en la legislación autonómica y local⁴³.

Respecto a la igualdad de género, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece la “transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres⁴⁴, y

41. SSTS de 27 de noviembre de 2006 (RJ\2007\492) y de 15 de julio de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:4057).

42. El TSJ de Madrid, en su sentencia de 27 de julio de 2020 (ECLI: ES:TSJM:2020:9774) sobre la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, indica que, “a diferencia de otras normas sectoriales, que introducen la necesaria especificación del tipo de normas, planes, programas o, en general, actuaciones precisadas de las evaluaciones, informes o trámites que en las mismas se imponen, la Ley General de Salud Pública no contiene tal clase de regulación pormenorizada, limitándose a imponer a las Administraciones Públicas competentes la obligación de especificar –seleccionar”, dice el precepto- cuales son aquellas normas, planes, programas y proyectos que por tener un impacto significativo en la salud, habrán de someterse a evaluación del impacto en salud y, en tal sentido, los términos literales en que se expresa el artículo 35.1 son inequívocos cuando establece que ‘Las Administraciones públicas deberán someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley’.

43. Véase la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Ayuntamiento de Madrid de 14 de mayo de 2020.

44. Canals Ametller (2020: 69 y ss.).

precisa que las Administraciones públicas “la integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas” (artículo 15), a través del análisis de impacto por razón de género (artículo 19)⁴⁵.

Sobre este informe de impacto de género se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Supremo⁴⁶, precisando que “la normativa de referencia impone la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, que constituye un principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas generales de las Administraciones públicas, tratándose de una actuación a implementar por los Estados Miembros de la Unión Europea, dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales a partir de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Ámsterdam, que formaliza el objetivo explícito de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres”⁴⁷.

Es frecuente que los informes de impacto por razón de género, de familia, infancia y adolescencia que se emiten respecto de proyectos normativos sean “neutros”, es decir, en los que se indica la no afectación a tales materias. En estos casos, se plantea la duda de si dichos informes tienen pleno valor, o el hecho de que se limiten a expresar que el proyecto carece de impactos sociales equivale a la inexistencia de los informes. Respecto de esta cuestión, el Tribunal Supremo precisa que la respuesta a tal cuestión dependerá del verdadero contenido de tales informes en cada caso concreto que se examine. “En consecuencia, si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis del impacto que las determinaciones de la norma podrían tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia, los informes ‘neutros’ no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que se ha utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes”⁴⁸.

45. En este sentido, la directriz 140 de las Directrices de Técnica Normativa del Ayuntamiento de Barcelona de 15 de abril de 2015.

46. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Valencia sobre la Ordenanza de convivencia cívica declaró la nulidad de algunos de sus preceptos por ausencia del informe de impacto de género exigido: “para hacer efectiva la normativa y principios expuestos vinculados con la igualdad de género, el producto normativo de los Ayuntamientos, en este caso representado por la Ordenanza debe contener en la tramitación del mismo incardinado en la Memoria el informe de impacto de Género” (Sentencia de 26 de mayo de 2023, ECLI: ES:TSJCV:2023:858).

47. STS de 18 de mayo de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:927).

48. STS de 27 de abril de 2022 (ECLI: ES:TS:2022:1754).

En materia de menores y juventud, el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, indica que las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

En el mismo sentido se expresa la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, respecto de la preceptividad del análisis del impacto normativo en materia de familia.

Por su parte, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, exige la inclusión del informe de impacto de los proyectos normativos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante (disposición adicional quinta). Conforme a este criterio legal, el Tribunal Supremo anuló el reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil (aprobado por el Real Decreto 848/2017, de 22 de septiembre), por omisión de informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, informe que era preceptivo por relevante, formal y materialmente⁴⁹.

4.2.4

El análisis de las nuevas cargas administrativas; el principio “one in, one out”

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, establece la regla conocida como “one in, one out”, que obliga a las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, creen nuevas cargas administrativas para las empresas, a eliminar al menos una carga existente de coste equivalente (artículo 37). Por tanto, la creación de nuevas cargas administrativas en las ordenanzas municipales deberá ser objeto del correspondiente análisis y cuantificación, debiendo proponer la eliminación de otra de coste equivalente⁵⁰.

49. STS de 15 de marzo de 2019 (ECLI: ES:TS:2019:1068).

50. Puede verse en este sentido la directriz 140 de las Directrices de Técnica Normativa del Ayuntamiento de Barcelona de 15 de abril de 2015.

Este análisis y cuantificación de las cargas administrativas en la memoria del proyecto normativo resulta, por otra parte, esencial para la evaluación *ex post* de las normas, a la que nos referimos en el apartado dedicado a los principios de buena regulación, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la LPAC esta evaluación deberá, entre otros, comprobar o revisar el coste derivado de la norma y las cargas impuestas, para lo cual será determinante que en la memoria del proyecto normativo se contengan el análisis y la cuantificación de las cargas administrativas que se crean. Esta idea suele aplicarse en los proyectos desarrollados por algunas Administraciones públicas, dirigidos a la simplificación y reducción de cargas administrativas⁵¹, cuyo objeto es la evaluación posterior de las normas con la finalidad de suprimir trámites y reducir cargas administrativas que devengan innecesarias.

Por último, en el caso de que la regulación proyectada se refiera a actividades económicas, habrá de aplicarse el principio de simplificación de cargas establecido en el artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), conforme al cual: “La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

4.2.5

Otros impactos, en particular el económico y el ambiental

Además de las normas citadas, como venimos diciendo, la jurisprudencia exige otros análisis de impactos de los proyectos normativos con fundamento en principios generales del derecho o en la necesaria motivación suficiente del proyecto; entre otros, los análisis de los impactos económico y ambiental, respecto de los cuales existe una escasa práctica, particularmente en el ámbito local.

La jurisprudencia precisa, como se ha explicado, que el expediente de tramitación de la norma debe tener en cuenta y valorar “todos los elementos

51. Mediante el Decreto 63/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifican diferentes normas reglamentarias para la simplificación normativa y reducción de cargas administrativas, según su MAIN se redujeron cargas por un importe de 17 297 441 euros (p. 21). Y mediante la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, se redujeron cargas administrativas por importe de 924 754 euros, según su MAIN.

determinantes afectados” por la propuesta, sin necesidad de que una norma establezca previamente el análisis del impacto de que se trate, es decir, como exigencia de la obligada motivación que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada; por lo tanto, deberá, en su caso, analizar los posibles efectos sobre la economía, en el medio ambiente o en cualquier otro ámbito merecedor de protección pública⁵².

Respecto del análisis del impacto económico, el artículo 130.2 de la LPAC, referido a la evaluación *ex post* de las normas, alude al principio de cooperación para que las Administraciones públicas promocionen el análisis económico en la elaboración de las normas, “y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Por su parte, la regulación de las memorias de análisis de impacto normativo recientemente aprobadas por el Estado, las comunidades autónomas y algunas entidades locales, contempla como preceptivo el análisis del impacto económico, que comprende el análisis del contenido del proyecto en la economía, la competencia y la unidad de mercado⁵³, conforme a lo establecido en la LGUM⁵⁴.

Respecto del análisis del impacto en el medio ambiente, cabe destacar una doctrina jurisprudencial consolidada que exige el sometimiento de los planes de ordenación urbana a un estudio de impacto ambiental con examen de las distintas alternativas posibles y de la decisión adoptada⁵⁵. Su omisión puede acarrear la invalidez del plan aprobado⁵⁶.

52. La STS de 2 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4853) expone que la parte recurrente invocó que la exigencia del análisis de impacto económico infringe el artículo 49 de la LRBRL, en relación con el artículo 4 de la LRJSP, “porque en la tramitación de una ordenanza municipal no se exige la elaboración de un informe que analice el impacto económico de la norma a aprobar sobre las economías privadas y los efectos sobre la competencia y el mercado”, si bien el TS consideró, como se ha apuntado, que el debate no se suscita en sede de procedimiento, sino en la obligada exigencia de motivación, para no incurrir en arbitrariedad, de todos los efectos derivados del contenido de la norma.

La STS de 12 de noviembre de 2004 (RJ\2005\332), sobre la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos de pastos de propiedad municipal del Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra, declara su nulidad por haberse omitido en el procedimiento de elaboración la aportación de una memoria económico-financiera.

En el ámbito de la Administración General del Estado son exigibles los análisis de impacto en materia de digitalización y de cambio climático. Y en el caso de la ciudad de Madrid, según su Guía Metodológica de la MAIN es exigible el análisis de impacto en materia de seguridad (p. 48).

53. STS de 17 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6114).

54. Véase la directriz 140 de las Directrices de Técnica Normativa del Ayuntamiento de Barcelona de 15 de abril de 2015. Y el apartado referido al impacto económico de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN del Ayuntamiento de Madrid (pp. 33 y ss.).

55. SSTs de 30 de noviembre de 2012 (ECLI: ES:TS:2012:7844) y de 19 de noviembre de 2015 (ECLI: ES:TS:2015:4866).

56. STS de 12 de marzo de 2024 (ECLI: ES:TS:2024:1481).

Efectivamente, en relación con el impacto ambiental, podemos pensar *prima facie* que viene exigido por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que traspone la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente. No obstante, esta normativa se refiere a la evaluación de “planes y programas”, en los que, en principio, no encajan los proyectos normativos, si bien el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, en su Sentencia de 8 de mayo de 2019 (asunto C-305/18), ha entendido que dentro de la noción “plan o programa” de la Directiva caben las normas jurídicas, declarando que “el hecho de que una normativa nacional presente cierto grado de abstracción y persiga un objetivo de transformación del marco existente ilustra su dimensión programática o planificadora y no impide su inclusión en el concepto de ‘planes y programas’ (sentencia de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 60 y jurisprudencia citada)”⁵⁷.

En definitiva, las memorias de los proyectos normativos deben contener la justificación de la legalidad, acierto y oportunidad de la propuesta fundamentada en los correspondientes análisis de sus posibles impactos y, en su caso, informes preceptivos; es decir, se ha evolucionado, conforme al principio de buena administración, hacia una motivación más rigurosa del proyecto, pues se exige no solo una justificación general, sino de detalle tanto de su contenido como de sus impactos. Lo que, a su vez, facilita, como se ha dicho, el control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Por último, procede destacar si la omisión de los análisis de impactos preceptivos conlleva la nulidad de la ordenanza o solo la de los preceptos que se refieran a la materia objeto de dichos análisis. Esta cuestión ha sido planteada por el Tribunal Supremo en un reciente Auto, de 21 de enero de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:370A), que declara como cuestión que presenta inte-

57. Véase en este sentido la STSJ de Madrid 185/2024, de 11 de abril, que anula la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid por omisión del trámite preceptivo del análisis del impacto ambiental —contemplado en su Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN (p. 48)—, indicando lo siguiente: “No puede haber duda alguna de que, por su propia naturaleza, en cualquier Ordenanza municipal que regule una materia como la de la ocupación del dominio público por terrazas o establecimientos abiertos al público se compromete de forma ‘especialmente relevante’ (en expresión de la propia Ordenanza recurrida) el medio ambiente urbano, el control de la contaminación acústica y los derechos fundamentales a la salud, a la intimidad personal y familiar y a un medio ambiente adecuado de los vecinos. Es por ello que se anuda a cualquier regulación de esta materia la necesidad de recabar informes de impacto medioambiental, salvo que la administración explique, ya en el procedimiento de elaboración de la norma y como manifestación inherente al principio de buena regulación, que la misma se refiere a aspectos tan singulares que no afecten ni comprometan tales derechos (como por ejemplo lo serían el color o las dimensiones del mobiliario permitido u otros aspectos tales que, claramente, sean ajenos a la protección medioambiental)”.

rés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “determinar si la omisión de informes de impacto preceptivos (de género, de infancia, etc.) en la elaboración de una ordenanza municipal debe determinar la nulidad de todo el texto de la misma o, por el contrario, la nulidad puede limitarse a aquellas normas de la ordenanza municipal que inciden directamente sobre la materia que es propia de tales informes, tal como parece desprenderse de la sentencia de esta Sala n.º 490/2022”. E identifica como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las reglas y los criterios jurisprudenciales sobre las consecuencias jurídicas de los vicios esenciales de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales.

4.3

Los principios de buena regulación (artículo 129 de la LPAC)

Una de las novedades que introdujo el título VI de la LPAC respecto de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria fue la concreción de los principios de buena regulación como principios vinculantes, que el artículo 129.1 expresa diciendo lo siguiente: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”⁵⁸. Ciertamente estos principios ya se habían introducido en el derecho positivo, a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁵⁹, y la LGUM de 2013⁶⁰, si bien, por su incorporación a normas sectoriales, parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado. Ahora, en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general, con independencia de la materia —económica, social, sanitaria, etc.— que constituya el objeto de la regulación de que se trate.

Seguidamente el artículo 129.1 precisa que el sentido o la finalidad de las exposiciones de motivos de los anteproyectos de las leyes o de los preámbulos de los proyectos de reglamentos es exponer o acreditar la adecuación

58. Santamaría Pastor (2016) y Prieto Romero (2016: 343-357).

59. Sobre estos principios puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

60. El objetivo general de esta ley, un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, trata de alcanzarse a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance. Puede verse, sobre ello, Tornos Mas (2014: 169). Puede verse también una valoración general de su contenido realizada por Muñoz Machado (2014). Sobre la Ley se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus sentencias 79/2017, de 22 de junio, y 110/2017, de 5 de octubre, en las que se declara la inconstitucionalidad, entre otras, de la “eficacia nacional” de las autorizaciones y licencias que reconocía y regulaba en su artículo 20 (STC 79/2017).

de la norma a dichos principios, es decir, “[e]n la exposición de motivos o en el preámbulo [...] quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”, sin perjuicio de su motivación en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo⁶¹. Se trata, por tanto, de una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa, y que abre unas posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios de las mismas en el marco del recurso directo o indirecto contra ellos⁶².

La STC 55/2018, de 24 de mayo, ha corroborado el carácter básico de los artículos 129 y 130.2 de la LPAC, referentes a los principios de buena regulación, en lo que se refiere a la elaboración de normas con carácter reglamentario. Por tanto, resultan plenamente aplicables a la producción normativa de las entidades locales.

La regulación de las memorias de los proyectos normativos llevada a cabo en los últimos años por el Estado y las comunidades autónomas dedica un apartado específico a la acreditación del cumplimiento de los principios de buena regulación, haciéndolo extensivo a los anteproyectos de normas con rango de ley. Asimismo, se ha consolidado la exigencia de plasmar, de forma resumida, en las exposiciones de motivos y los preámbulos de las normas, la acreditación del cumplimiento de dichos principios. Lo que, sin duda, constituye una buena práctica en orden a reforzar la motivación de las normas.

Por otra parte, los principios de buena regulación también orientan la evaluación periódica *ex post* de las normas, a la que se refiere el artículo 130 de la LPAC; en particular, como se ha apuntado *ut supra*, el principio de proporcionalidad exige valorar que la norma mantiene un contenido adecuado para la consecución de sus objetivos, sin producir discriminación o sin que hayan surgido nuevas opciones de regulación menos restrictivas de derechos. En este sentido, transcurrido un tiempo razonable desde la vigencia y aplicación de la norma, resulta necesario abordar su evaluación *ex post*, particularmente en aquellos casos en los que se produzcan impactos en materia económica y social, como sucede, entre otras, con la normativa reguladora de las zonas de bajas emisiones, de las terrazas, de las viviendas de uso turístico. Esta evaluación pretende determinar la realización de los objetivos de dicha regulación, corregir los posibles desvíos que puedan producirse e introducir las correspondientes modificaciones o ajustes en su contenido, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos

61. Santamaría Pastor (2016: 44 y ss.).

62. Santamaría Pastor (2016: 37).

sin discriminación para determinados colectivos, y constatar que no existen otras medidas regulatorias alternativas que impongan menos obligaciones para la ciudadanía.

4.4

El trámite de información pública y audiencia

Sobre la información pública y la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, existe una consolidada doctrina jurisprudencial de la cual destacamos las siguientes ideas:

a) El trámite de información pública y audiencia se considera esencial y ha de examinarse a la luz del artículo 105.a) de la CE, de modo que la previsión establecida en este precepto “no ha de interpretarse como una simple reserva de ley en sentido formal sino en el establecimiento de un trámite esencial, preceptivo e indispensable, manifestación concreta del derecho que los españoles tienen a participar en los asuntos públicos, directa o indirectamente (artículo 23), que impide configurarlo como una facultad discrecional de la Administración, debiendo entenderse como una regla general de la participación ciudadana en el diseño institucional de una Administración auténticamente democrática cuyas excepciones en atención a circunstancias objetivas que los justifiquen, han de ser –eso sí- reguladas por ley”⁶³.

b) De ello se deduce que su omisión o defectuoso cumplimiento es causa de nulidad de pleno derecho de la norma adoptada, “por así exigirlo los artículos 9.2 y 105.a) de la CE. Como ejemplo de la relevancia que este Tribunal ha otorgado a los citados trámites, baste recordar lo dicho en la Sentencia de 2 de marzo de 2002, (rec. 8765/1996), citando otras anteriores, la publicación del acuerdo de aprobación definitiva no es bastante para producir la convalidación de los graves defectos apuntados, entre ellos el de haberse producido dicha aprobación antes de que se hubiera agotado el plazo de información pública, lo que equivale a la inexistencia del trámite, y conduce sin paliativos a la apreciación de nulidad absoluta de las Ordenanzas impugnadas, a tenor de una constante jurisprudencia que subraya la imprescindibilidad de este trámite”⁶⁴.

En el caso de las ordenanzas fiscales, acarrea la nulidad de pleno derecho la falta de publicación en alguno de los tres lugares indicados en el artículo 17 del TRLRHL –tablón de anuncios de la entidad local, BOP, o, en

63. STS de 1 de enero de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:2178).

64. STS de 3 de octubre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:4994).

ayuntamientos de población superior a 10 000 habitantes, un periódico diario—⁶⁵.

c) La publicación se realizará “como mínimo” durante treinta días —tal y como indican el artículo 49 de la LRBRL y el artículo 17 del TRLRHL—, “cuyo cómputo debe ser hecho contando únicamente los hábiles”⁶⁶. Sobre esto último, conviene destacar que la actual regulación del cómputo de los plazos en días hábiles excluye los sábados, domingos y festivos, según el artículo 30 de la LPAC.

En consecuencia, la aprobación de la ordenanza se efectuará con posterioridad a la realización del trámite de información pública y audiencia, “y de que se hubieran resuelto las reclamaciones y alegaciones presentadas dentro de dicho plazo en cualquiera de los registros o de los lugares que señala el artículo 38.4 de la Ley 30/1992”.

d) De acuerdo con lo anterior, “el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido, como ocurrió en el supuesto enjuiciado. No tendría sentido considerar esencial el trámite de información pública y admitir, sin embargo, que el Pleno municipal pudiera decidir sin consideración a las alegaciones o reclamaciones formuladas”⁶⁷.

e) El trámite de información pública y audiencia, en cuanto comporta la posibilidad de que todos los interesados presenten alegaciones al proyecto, satisface suficientemente el derecho de participación. De este modo, no resulta necesaria su realización mediante una comunicación o notificación a concretas personas, asociaciones u organizaciones afectadas⁶⁸, “puesto que el carácter convocatorio y público de la información, el plazo que se concede para la presentación de escritos y el trámite de examen y aprobación de las reclamaciones y sugerencias por el Pleno del Ayuntamiento que prevé la Ley

65. STS de 3 de octubre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:4994).

66. STS de 10 de mayo de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3597).

67. STS de 15 de julio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:545).

68. “Con inspiración en esta corriente jurisprudencial consolidada, y en el artículo 105.a) de la Norma Fundamental, es de entender que la expresión ‘audiencia a los interesados’, del citado artículo 49 de la Ley 7/1985, también tiene una significación acorde al artículo 91 de la LPA -al que sustituye- en el trámite que acabamos de examinar, y que, por ello, no obliga sólo a la normal publicación oficial del acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados, sino también a efectuar una notificación individual (artículo 194 del ROFRJEL, en relación con el artículo 80 de la LPA) del acuerdo de apertura del trámite en todos aquellos casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración que promueve el proyecto de Ordenanza” (STS de 14 de junio de 1994, RJ\1994\4597).

de Bases es suficiente para que pueda entenderse colmado el derecho a la participación⁶⁹.

f) El párrafo primero del artículo 133.4 de la LPAC, que establece los supuestos en los que puede prescindirse de dicho trámite, ha sido declarado legislación básica por la STC 55/2018. En concreto, podrá prescindirse de dicho trámite “en el caso de normas presupuestarias u organizativas de [...] la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”. No obstante, en el caso de las entidades locales queda reducido al supuesto de las normas organizativas, incluidos, se entiende, el reglamento orgánico o los estatutos de organismos públicos, o cuando concurren razones graves de interés público, pero no así la aprobación de los presupuestos generales, que queda sujeta expresamente a dicho trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 169 del TRLRHL.

g) Por último, el Tribunal Supremo ha establecido una consolidada doctrina jurisprudencial que precisa, por un lado, que “es consustancial al procedimiento de elaboración de una disposición general que se vayan introduciendo modificaciones al texto inicialmente aprobado, a medida que avanza la tramitación del procedimiento y se evacúan los informes y dictámenes preceptivos, como resultado, en su caso, de las observaciones que se consideren pertinentes”; y, por otro lado, que “solo debe retrotraerse el procedimiento para conceder un nuevo trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial⁷⁰, es decir, “sólo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del texto sometido a información pública, que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas, cabe apreciar la infracción del artículo 24 de la Ley del Gobierno, resultando procedente la concesión de un nuevo trámite de información pública⁷¹. Ello supone, en primer lugar, la necesidad de apreciar el dato fáctico de la existencia de una modificación; en segundo lugar, que la modificación aplicada o introducida en el proyecto normativo pueda calificarse como “sustancial⁷², pues solo una modificación de relevancia respecto del texto del proyecto sometido al trámite de audiencia e información pública puede exigir su reiteración; y en tercer lugar, como se ha dicho, siempre que la

69. STS de 15 de julio de 2003 (RJ/2003/6909).

70. SSTS de 7 noviembre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3945) y de 8 de marzo de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:1462).

71. SSTS de 29 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7023) y de 9 de febrero de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:476).

72. STS de 8 de marzo de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:1462).

modificación sustancial no derive de una alegación o sugerencia presentada en ese trámite⁷³.

5

Reflexiones finales

La potestad normativa local manifestada a través de la aprobación de ordenanzas aparece configurada legalmente y por la jurisprudencia como reglamentaria, y lo es por la razón de que se trata de una norma vinculada a la ley, si bien, además, ostenta una serie de singularidades que la diferencian de forma notable de la potestad reglamentaria: entre otras, su aprobación corresponde a un órgano dotado de legitimidad democrática directa, y su relación con la ley se determina conforme al principio de vinculación negativa, que reclama un régimen y un procedimiento especial para su tramitación y aprobación.

Este procedimiento se encuentra establecido en el artículo 49 de la LRRL y se define, parcialmente, mediante cuatro trámites: la aprobación inicial por el pleno, la información pública y audiencia a la ciudadanía, la resolución de las sugerencias y reclamaciones formuladas, y la aprobación definitiva por el mismo órgano. Estos trámites son esenciales e imprescindibles, pero no son los únicos; otros, también esenciales e imprescindibles, omitidos en ese precepto, se encuentran establecidos por la legislación sectorial estatal y autonómica, e incluso por la normativa de las entidades locales. Hemos destacado, entre otros, los análisis de los impactos exigidos por la legislación presupuestaria, en materia de igualdad entre hombres y mujeres, de familia, infancia y adolescencia.

Además, una destacada doctrina jurisprudencial insiste en la importancia de la realización de los trámites materiales y formales a fin de garantizar el acierto, la oportunidad y la legalidad de la norma. Especial mención merece la suficiencia de la motivación de la propuesta normativa, es decir, su memoria debe exponer y justificar todos sus posibles impactos, se encuentren o no establecidos previamente en una norma, pues se trata de una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En este sentido, los análisis del impacto económico y ambiental de la propuesta serán también preceptivos cuando la propuesta incida, respectivamente, en la economía o en el medio ambiente, aunque no se encuentren tasados en una norma.

Por su parte, el principio de proporcionalidad demanda que el contenido de la propuesta normativa sea el imprescindible para alcanzar los ob-

73. STS de 13 de octubre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:6451).

jetivos perseguidos, constatando que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los ciudadanos.

Por un lado, de ello se deduce la necesaria regulación del contenido de las memorias justificativas de los proyectos de ordenanza, diferenciando entre las memorias extendidas y las abreviadas, tal y como han hecho recientemente algunas comunidades autónomas para sí mismas; y, por otro lado, una regla esencial a tener en cuenta en la práctica administrativa es que las propuestas normativas restrictivas de derechos o desfavorables han de acompañarse de una extensa motivación de su contenido e impactos. Además, hemos destacado la conveniencia de diferenciar, entre otras, la tramitación de las iniciativas de los grupos políticos y concejales de las de la junta de gobierno; la exigencia o no de informes y análisis de impactos de las enmiendas formuladas por los concejales, o incluso si los concejales pueden presentar enmiendas sustanciales, y si ello exige reiterar el trámite de información pública y audiencia realizado; la identificación de los trámites que se consideren esenciales, y sus consecuencias sobre la anulación total o parcial de la ordenanza.

En definitiva, la regulación del procedimiento de elaboración de ordenanzas requiere de una actualización y delimitación general, en un solo texto normativo, de los requisitos materiales y formales establecidos actualmente en una dispersa legislación sectorial y una más que exigente jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la mayoría de los municipios de España no podrán cumplir por falta de medios técnicos, y tampoco la minoría integrada por las grandes ciudades, más dotadas de esos medios, lograrán cumplir aunque cuentan con recursos suficientes. Prueba de ello es la reciente anulación por los tribunales de la ordenanza sobre las zonas de bajas emisiones de Barcelona, o la anulación de las dos ordenanzas aprobadas consecutivamente en la misma materia por el Ayuntamiento de Madrid y de su ordenanza de terrazas, que afectan a miles de ciudadanos y empresas.

6 Bibliografía

- Araguàs Galcerà, I. (2024). El procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales fiscales. *Cuadernos de Derecho Local*, 64, 48-78.
- Calvo García, J. (2006). Régimen jurídico y procedimiento de la Ley especial de Madrid. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (pp. 777-810). Pamplona: Thomson-Aranzadi.

- (2023a). Modificación de una ordenanza municipal a través de una enmienda a otra ordenanza. *Acento Local* [blog], 16-8-2023. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/modificacion-de-una-ordenanza-municipal-a-traves-de-una-enmienda-a-otra-ordenanza/>.
- (2023b). ¿Pueden los concejales presentar enmiendas sustanciales a las ordenanzas? *Acento Local* [blog], 18-10-2023. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/pueden-los-concejales-presentar-enmiendas-sustanciales-a-las-ordenanzas/>.
- (2024a). Llueve sobre mojado: ¿deben llevar informes las enmiendas de los concejales? *Acento Local* [blog], 24-1-2024. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/llueve-sobre-mojado-deben-llevar-informes-las-enmiendas-de-los-concejales/>.
- (2024b). Aplicación desproporcionada del principio de proporcionalidad en la regulación de las zonas de bajas emisiones. *Acento Local* [blog], 2-10-2024. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/aplicacion-desproporcionada-del-principio-de-proporcionalidad-en-la-regulacion-de-las-zonas-de-bajas-emisiones/>.

Canals Ametller, D. (dir.). (2020). *La evaluación de impacto normativo por razón de género. Su implicación efectiva en las instituciones europeas y en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Casado Casado, L. (2017). La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107, 87-141.

- (2018). La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 159-210.

Fernández, T.-R. (1991). *Arbitrariedad y Discrecionalidad*. Madrid: Civitas.

Galán Galán, A. (2004). *El reglamento orgánico local*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, S. (2014). Prólogo. En M.^a J. Alonso Mas (dir.). *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*. Madrid: La Ley.

Ponce Solé, J. (2019). *Mejora de la Regulación, Lobbies y Huella Normativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Prieto Romero, C. (2016). El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, 201, 335-372.

- (2020). Potestad de ordenanza, actividades de los ciudadanos y transparencia. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, 251-300.
- (2024). La complejidad del procedimiento de elaboración de ordenanzas: la anulación de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid. *Acento Local* [blog], 24-4-2024. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-complejidad-del-procedimiento-de-elaboracion-de-ordenanzas-la-anulacion-de-la-ordenanza-de-terrazas-del-ayuntamiento-de-madrid/>.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, 31-55.

- (2018). *Principios de Derecho Administrativo General I*. Madrid: Iustel.

Tornos Mas, J. (2014). La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia. *REAF*, 19, 144-177.

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho Local. Sistema de Fuentes*. Madrid: Marcial Pons.