

La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local*

Lucía Casado Casado

Sumario: I. Introducción.—II. El alcance de las previsiones sobre iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: su establecimiento con carácter básico para todas las administraciones públicas y su consiguiente aplicación a las administraciones locales.—III. Las previsiones de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria local. 1. La titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito local: una mera remisión a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a la Ley reguladora de las bases del régimen local. 2. Los límites de la potestad reglamentaria local: el necesario encaje entre las previsiones de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, la Ley de régimen jurídico del sector público y la Ley reguladora de las bases del régimen local.—IV. Los principios de buena regulación y su aplicación en el ámbito local. 1. La escasa novedad de los principios de buena regulación recogidos en la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. 2. La relevancia y el impacto en el ámbito local de los principios de buena regulación.—V. Los cambios introducidos por la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. 1. El incremento de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. En especial, el nuevo trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento. 2. El impacto de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas sobre el procedimiento de elaboración de normas locales. 2.1. La tradicional regulación existente: el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales en la Ley reguladora de las bases del régimen lo-

* Este trabajo ha sido realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido y financiado como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia 2014-SGR-294).

cal. 2.2. El necesario encaje de las nuevas previsiones normativas en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales.—VI. La publicidad de las normas locales.—VII. Las nuevas obligaciones con relación a la potestad normativa local. 1. La planificación normativa. 1.1. La obligación impuesta a todas las administraciones públicas de elaborar un Plan normativo anual. 1.2. El Plan normativo anual en el ámbito local: algunos elementos que requieren concreción. 1.3. Las dificultades de implementación de la planificación normativa en la administración local. 2. La evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación. 2.1. La evaluación normativa *ex post* como instrumento de mejora de la calidad normativa. 2.1.1. La regulación de la evaluación normativa *ex post*. 2.1.2. El impacto de la evaluación normativa *ex post* en el ámbito local. 2.2. Las limitadas obligaciones de evaluación *ex ante* de las normas: análisis económico y evitación de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.—VIII. La necesaria adaptación de la normativa local en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

I. Introducción

La mejora de la calidad de las normas se ha convertido, en los últimos años, en una prioridad para los países de nuestro entorno. La toma de conciencia general en torno al empobrecimiento de la calidad normativa y los problemas que ello puede generar, unida a los beneficios que pueden derivarse de una adecuada política regulatoria, ha llevado a la adopción de una nueva política pública específicamente centrada en la calidad normativa(1), impulsada en el ámbito internacional y europeo. Esta política de mejora de la regulación contempla la calidad del marco normativo como un factor estratégico para el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la competitividad(2); está orientada a garantizar la eficacia y la eficiencia del ordenamiento jurídico, con el fin de asegurar sus efectos positivos en la economía, aunque sin perder de vista la consecución de otros beneficios sociales y ambientales; y se inscribe de forma progresiva en la noción de buen gobierno(3).

(1) ORTÍ FERRER, Paula, «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència», en *Activitat parlamentària* núm. 29, 2016, pág. 65.

(2) BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, «Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control», en BAÑO LEÓN, José M.^a (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo I. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016, págs. 540-541, pone de relieve que el éxito de la *Better Regulation* está asociado a la competitividad y advierte de la relación incuestionable que existe entre regulación y competencia.

(3) *Ibidem*, págs. 65-66.

La política de mejora de la regulación se ha impulsado de forma muy representativa, desde hace más de dos décadas, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y por la Unión Europea (4). En España, se ha desarrollado de forma más reciente y ha recibido un impulso significativo en 2015, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (5) (en adelante, LPACAP), que incluye como novedad respecto a su predecesora (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (6)) un nuevo Título, el VI (arts. 127 a 133), destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (7).

El Preámbulo de la Ley explica claramente el contexto y los objetivos de esta nueva regulación:

«Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Eu-

(4) Puede verse una aproximación general a las políticas de mejora de la regulación adoptadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea, en CASADO CASADO, Lucía, «La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas», en *A & C Revista de Derecho Administrativo e Constitucional* núm. 67, 2017 (en prensa); FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria», en RIVERO ORTEGA, Ricardo, CALVO SÁNCHEZ, M.^a Dolores, FERNANDO PABLO, Marcos (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Juruá. Lisboa, 2016, págs. 346-349; y SÁNCHEZ GRAELLS, Albert, «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores», en *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Círculo de Empresarios. Madrid, 2006, págs. 285-326. En particular, sobre la mejora regulatoria en la Unión Europea, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, págs. 153-180.

(5) Sobre la evolución de la mejora regulatoria en España, *vid.* CASADO CASADO, Lucía, «La mejora...», *cit.*; y FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa...», *cit.*, págs. 349-351.

(6) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no regulaba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si bien mantuvo en vigor el Capítulo I del Título VI de la Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo. Posteriormente, este capítulo fue derogado por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), que reguló esta materia, aunque únicamente en relación con las propuestas de disposiciones de carácter general de la Administración del Estado. Las comunidades autónomas también han aprobado normativa específica para regular el ejercicio de la potestad legislativa y de la potestad reglamentaria, así como el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. *Vid.* una panorámica general de la normativa autonómica en PALOMAR OLMEDA, Alberto, «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», en PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.), *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2016, págs. 499-526.

(7) Téngase en cuenta que esta Ley, a pesar de haberse aprobado en 2015, no ha entrado en vigor hasta el 2 de octubre de 2016 y algunas de sus previsiones no producirán efectos hasta dos años después de su entrada en vigor. *Vid.* su Disposición final 7.^a.

ropea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa».

Resulta necesario, por tanto, contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Y esto es lo que hace la LPACAP en su Título VI(8), siguiendo las reco-

(8) Debe llamarse la atención sobre la inclusión de este Título VI dentro de una norma cuyo objeto principal es regular el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, circunstancia que ha desatado una amplia crítica, no sólo a nivel doctrinal, sino también de las administraciones públicas autonómicas e, incluso, del propio Consejo de Estado. Inicialmente, el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas elaborado por el Ministerio de la Presidencia (puede consultarse el texto del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas —versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública— en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/MVB14A01%20%20Texto%20Ley%20de%20Procedimiento%20Consejo%20de%20Ministros%2009%2001%202015.pdf> —último acceso, 15 de noviembre de 2016—) tenía un contenido bastante más amplio que el recogido finalmente en la Ley definitivamente aprobada. El Título VI del Anteproyecto se estructuraba en tres capítulos en los que, respectivamente, se regulaban la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 154 a 156); los principios del procedimiento de elaboración de normas (arts. 157 a 160); y el procedimiento de elaboración de normas, recogiendo también algunas especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 161 a 164), trasladándose al Anteproyecto cuestiones relativas a la potestad reglamentaria reguladas, hasta ese momento, en el ámbito de la Administración estatal en la LG. Esta regulación tenía, además, el carácter de normativa básica, aplicable a todas las administraciones públicas —con la salvedad de los arts. 156, 160.5, 162, 163 y 164.2, cuyo ámbito de aplicación se circunscribía únicamente a la Administración General del Estado—. Sin embargo, esta opción de regular dentro de la LPACAP el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria fue muy cuestionada por el Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, por realizarse «desde una perspectiva estrictamente procedimental, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen» (apartado III.B.3). Ni el ejercicio de la iniciativa legislativa ni el de la potestad reglamentaria constituyen propiamente un procedimiento administrativo para el Consejo de Estado (*vid.* el apartado III.B.3). Tampoco estima adecuado el Consejo de Estado el tratamiento que se le depara en el Anteproyecto de Ley a la potestad reglamentaria como un mero procedimiento administrativo (*vid.* el apartado III.B.3). Por ello, considera, en su Dictamen, que el Anteproyecto de Ley objeto de examen no es el lugar

mendaciones que en esta materia ha formulado la OCDE en su informe emitido en 2014, *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*(9). En este Título, se recogen algunas previsiones sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley (art. 127), el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 128), los principios de buena regulación (art. 129), la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130), la publicidad de las normas (art. 131), la planificación normativa (art. 132) y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (art. 133).

Este trabajo se centra en el análisis de las novedades incorporadas por el Título VI de la LPACAP desde una perspectiva local, dada la aplicación de sus previsiones a todas las administraciones públicas y, por consiguiente, también a las administraciones locales(10). El objetivo primordial es, por tanto, analizar la incidencia de esta Ley sobre la potestad normativa local y, en consecuencia, determinar las principales novedades

adecuado para regular la potestad reglamentaria. Según su parecer, el modo en que se realiza la operación de traslación de contenidos normativos de la Ley del Gobierno al Anteproyecto de Ley, «lleva a alterar la verdadera naturaleza de la potestad reglamentaria, no sólo por incluirla en la norma que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común, respecto del cual poca o ninguna conexión guarda el procedimiento de elaboración de reglamentos —que, por lo demás, no aparece mencionado en el título de la norma, diluyéndose con ello aún más su entidad propia y específica—, sino también y sobre todo por prescindir, una vez más, del componente institucional que caracteriza a esta potestad» (apartado III.B.3). A raíz de estas consideraciones del Consejo de Estado, a las que se unieron otras de orden competencial emanadas del mismo órgano, el Título VI inicialmente recogido en el Anteproyecto de Ley se redujo bastante y parte de sus disposiciones se incluyeron en la LG, a través de una modificación de la misma, realizada a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP). Sin embargo, a pesar de las críticas del Consejo de Estado, se ha mantenido una parte significativa de aquella regulación en el Título VI de la LPACAP.

(9) *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OCDE, 2014. Puede consultarse su contenido en: <http://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm> (último acceso, 16 de noviembre de 2016). También puede consultarse, en español, la traducción a cargo de Jorge Tuñón Navarro: *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE. Madrid, 2014.

(10) Junto al hito decisivo que supone la aprobación, con carácter básico, de la LPACAP, también debe mencionarse la LRJSP, por cuanto, a través de su disposición final 3.^a, modifica la LG. Entre otros aspectos, se modifica su Título V, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno. Así, se reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las administraciones públicas en la LPACAP y con las iniciativas llevadas a cabo sobre *Better regulation* en la Unión Europea y en la OCDE. Las novedades incluidas en el Título V de la LG, tras su modificación por la LRJSP, no serán objeto de análisis en este trabajo por no resultar de aplicación a las administraciones locales. Sobre estas novedades, *vid.* GALÁN VIOQUE, Roberto, «Modificaciones introducidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Disposición Final Tercera)», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (dir.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Wolters Kluwer. Las Rozas (Madrid), 2016, págs. 475-493.

que se incorporan en esta materia en el ámbito local, con el fin de apuntar algunos retos, problemas e incertidumbres que su aplicación puede suscitar y aportar posibles soluciones.

II. El alcance de las previsiones sobre iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: su establecimiento con carácter básico para todas las administraciones públicas y su consiguiente aplicación a las administraciones locales

Como ya hemos avanzado, las previsiones incluidas en el Título VI de la LPACAP se aplican no sólo a la Administración General del Estado, sino a todas las administraciones públicas. Esta opción se justifica por la necesidad de atender las recomendaciones internacionales e implantar técnicas de *Better Regulation* y *Smart Regulation* para el conjunto de las administraciones públicas. Así, en la Memoria de análisis de impacto normativo que acompañaba al inicial Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, se afirma que

«Con carácter general, la política de calidad normativa, para ser efectiva, debe configurarse como aplicable a escala nacional, máxime cuando uno de los motivos de su nacimiento en los años noventa es la complejidad que introduce en los ordenamientos jurídicos de los países occidentales la pluralidad de órganos e instancias públicas con capacidad normativa, especialmente desde el punto de vista territorial» (11).

De este modo, las previsiones incluidas en el Título VI constituyen una regulación aplicable con carácter general a todas las administraciones públicas. Además, estamos ante auténticas normas que deben cumplirse y no meros instrumentos de *soft law*, que ha sido, en cambio, la vía utilizada en el ámbito de la OCDE y la Unión Europea para introducir las medidas incardinadas bajo la *Better* y *Smart Regulation* (12).

(11) Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de 9 de enero de 2015, pág. 15 (puede consultarse en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/MAIN/MAIN_2015_LEYES/MVB15A09%20MAIN%20LPA%20Consejo%20Ministros%2009%2001%2015.pdf — último acceso, 15 de noviembre de 2016—).

(12) Vid. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, «La iniciativa legislativa y la potestad para dictar Reglamentos», en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte* núm. 154, 2015, pág. 3.

Con arreglo al apartado primero de su disposición final 1.^a, la LPA-CAP se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la competencia en materia de procedimiento administrativo común (13) y sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas. Además, el apartado segundo precisa que el Título VI —y la disposición adicional 2.^a, de adhesión de las comunidades autónomas y entidades locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado— también se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda general, y en el artículo 149.1.13, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que evidencia el enfoque economicista de la nueva normativa (14). Sin embargo, a pesar de que la disposición final 1.^a invoca diferentes títulos competenciales para fundamentar la competencia estatal para aprobar el Título VI de la LPACAP, no precisa en qué medida cada uno de ellos justifica los distintos contenidos regulados en los diversos preceptos que integran este Título, por lo que debe ser objeto de crítica la técnica legislativa utilizada (15). La cuestión no es baladí, sino que tiene una importancia fundamental, ya que el alcance de las competencias estatales en base a cada uno de los títulos competenciales citados es diferente y, en consecuencia, también lo es el de las competencias autonómicas. Así, el artículo 149.1.18 de la CE comprende un conjunto de materias respecto de las cuales el alcance de la competencia estatal es diferente: en tanto que en el caso del régimen jurídico de las administraciones públicas al Estado únicamente le corresponde la competencia para aprobar «las bases», en relación con el procedimiento administrativo común, el Estado ostenta una competencia exclusiva plena, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organiza-

(13) Sobre el alcance de las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.18 de la CE, *vid.*, entre otros, los siguientes trabajos: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones finales y adicionales)», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer. Las Rozas (Madrid), 2016, págs. 20-42; y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, «Las normas básicas y las competencias estatales del artículo 149.1.18 de la Constitución», en REBOLLO PUIG, Manuel, LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, CARBONELL PORRAS, Eloísa (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*. Iustel. Madrid, 2015, págs. 111-134.

(14) En este sentido, DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma de las potestades normativas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 63, 2016, pág. 71; y MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (dir.), *La nueva...», cit.*, pág. 518.

(15) CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco...», *cit.*, pág. 32.

ción propia de las comunidades autónomas(16). Al respecto, aunque la disposición final 1.^a de la LPACAP, como hemos advertido, no introduce concreción alguna, sí ofrece mayores especificaciones la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, al justificar su carácter básico (17). En ella se afirma que

«Por lo que respecta al título competencial en el que se apoya el título de la ley referido a los principios y procedimiento para la elaboración de normas, cabe señalar que éste se dicta también al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución al considerar que para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno, resulta necesario que previamente la Administración tramite el correspondiente procedimiento que asegure la legalidad de la actuación administrativa así como la garantía de participación de terceros interesados».

Además, se añade que

Cabe señalar que el carácter básico de este título se justifica en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos su derecho de audiencia en la elaboración de la norma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 a) CE, con independencia de la Administración Pública que la impulse. Ello permitirá asegurar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1.^a CE, garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como la igualdad de derechos y

(16) *Ibidem*, pág. 32. También GAMERO CASADO, Eduardo, Capítulo I «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación», en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo I. Tirant lo Blanch. Valencia, 2017, al realizar la delimitación material de los títulos competenciales derivados del artículo 149.1.18 de la CE, advierte de la diferente naturaleza jurídica de lo básico y lo común («Lo «básico» es un criterio o esquema de reparto competencial que opera en competencias compartidas, en tanto que lo «común» es el límite material que se confiere a una competencia del Estado, que en el caso del procedimiento administrativo común, además, es exclusiva o plena» —pág. 167—), aunque apunta su equivalencia funcional, por cuanto ambos títulos competenciales tienen una finalidad coincidente: «promover un mínimo común denominador de requisitos y garantías exigibles a todas las Administraciones públicas a fin de garantizar el tratamiento uniforme de los ciudadanos ante ellas» (pág. 165).

(17) Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de 9 de enero de 2015, págs. 45-46.

obligaciones que tienen los españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139 CE)».

El fundamento constitucional de la competencia estatal para incluir el Título VI en la LPACAP ha sido puesto en cuestión por el Consejo de Estado (18). Asimismo, ha suscitado una controversia importante, tanto en la doctrina (19), que en buena medida cuestiona los títulos competenciales utilizados para justificar una regulación estatal básica de las potestades normativas (20), como en las administraciones autonómicas, que reivindican sus competencias para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones en el ámbito de sus propias disposiciones y consideran inconstitucional la regulación acometida por el Estado. La controversia desatada ha llegado a su punto álgido con la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra la LPACAP por el Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias, admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional y pendientes de resolución (21).

A la espera de las correspondientes Sentencias del Tribunal Constitucional que acaben de clarificar la situación, cabe recordar que el Título VI de la LPACAP aprueba las bases a las que debe ajustarse la iniciativa le-

(18) El Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, considera que «el artículo 149.1.18 no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el título VI del anteproyecto con el alcance que éste le confiere» [apartado III.4.a)], si bien cabe recordar que el contenido del Título VI en el Anteproyecto de ley era bastante más amplio que el finalmente recogido en la LPACAP definitivamente aprobada (*vid.* en este punto la nota al pie 8 de este trabajo). Asimismo, cuestiona la invocación del artículo 149.1.13 de la CE como fundamento de los principios de buena regulación. *Vid.* el apartado III.4.c) del Dictamen. En su opinión, el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios, al igual que ya lo hiciera el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, es el relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 de la CE).

(19) También la doctrina administrativista ha puesto de manifiesto la incorrección de la utilización del artículo 149.1.13 y del artículo 149.1.14 —especialmente, el primero de ellos— como soporte competencial del Título VI de la LPACAP. *Vid.* CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco...», *cit.*, págs. 40-41; DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 71; FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa...», *cit.*, págs. 336-338; MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 518-519; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», en *Documentación Administrativa* núm. 2, 2015, pág. 3. En contra, RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, «La iniciativa...», *cit.*, considera que los títulos competenciales invocados por el legislador estatal son adecuados y no deben ser cuestionados desde la perspectiva de las potestades de las comunidades autónomas.

(20) Al respecto, es interesante el análisis que realiza CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco...», *cit.*, págs. 37 a 42, sobre el discutible alcance de la competencia estatal para regular el procedimiento de elaboración de normas.

(21) Se trata de los recursos de inconstitucionalidad n.º 3628-2016 y 3865-2016, presentados, respectivamente, por el Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias, admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 19 de julio de 2016 (BOE núm. 184, de 1 de agosto de 2016). Entre otros preceptos, estos recursos cuestionan la constitucionalidad del Título VI de la LPACAP (arts. 127 a 133).

gislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas y éstas son plenamente aplicables a la Administración General del Estado, a las administraciones autonómicas y a las entidades locales. Se incluye, así, una regulación de mínimos en la LPACAP en relación con la producción normativa, que afecta a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no sólo en el ámbito estatal, sino en los diferentes niveles territoriales. Tal y como se apunta en la Exposición de Motivos,

«Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes».

Éste es, sin duda, uno de los aspectos más novedosos de la Ley. Como pone de manifiesto DÍAZ GONZÁLEZ, es el hecho de que este Título VI «haya sido aprobado con carácter básico lo que convierte a esta revisión racionalizadora de la disciplina de producción normativa en una de las aportaciones más destacadas de la reforma, en cuya aplicabilidad a todos los niveles territoriales, más que en su contenido, radica la verdadera innovación» (22). De hecho, muchos de los principios e instrumentos de mejora regulatoria recogidos ahora en la LPACAP se recogían ya en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (23) (en adelante, LES) (24). La novedad esencial radica, pues, en el aspecto formal de su regulación de mínimos para todas las administraciones públicas

(22) DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 70. En la misma línea, MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 517-518.

(23) Sobre la mejora de la calidad de la regulación en la LES, *vid.* BELLO PAREDES, Santiago A, «Dimensión jurídica de los principios rectores. Comentario de los artículos 1 a 7 y 112 a 114.», en BELLO PAREDES, Santiago A. (dir.), *Comentarios a la Ley de economía sostenible. La Ley*. Las Rozas (Madrid), 2011, págs. 1-15; y BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, «Calidad...», *cit.*, págs. 544-552.

(24) La LES, aprobada con el objeto de introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible, supuso un gran avance para la mejora regulatoria en España. En su Título I («Mejora del entorno económico»), dedicó el Capítulo I, con la rúbrica «Mejora de la calidad de la regulación» —arts. 4 a 7, derogados por la LPACAP—, a incluir una serie de medidas de mejora regulatoria, que tenían carácter básico —al amparo del artículo 149.1.18 de la CE—, y, en consecuencia, resultaban aplicables a todas las administraciones públicas en España. Cuatro fueron los elementos fundamentales de mejora regulatoria que se incluyeron en esta Ley. En primer lugar, se recogieron una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las administraciones públicas, entre los que se incluían los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia (art. 4). En segundo lugar, el artículo 5 incluía algunos instrumentos de los que se podían servir las administraciones públicas para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y aplicar los principios definidos en el artículo anterior. En particular, otorgaba una especial atención a la evaluación previa y posterior de las iniciativas normativas y a la transparencia y la participación. En tercer lugar, imponía la adaptación de la regulación vigente a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en la LES (art. 6). Por último, preveía mecanismos de seguimiento de la mejora regulatoria (art. 7).

en una sola norma(25), sin perjuicio de ciertos elementos innovadores en algunos aspectos que afectan al ejercicio de la potestad normativa desde una perspectiva material.

A la vista de lo expuesto, se desprende que las previsiones sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones recogidas en el Título VI de la LPACAP (arts. 127 a 133) tienen carácter básico y resultan aplicables a todas las administraciones públicas, incluidas las locales. Ahora bien, a pesar del alcance general de este Título para todas las administraciones públicas, algunos de sus preceptos, por razón de su contenido y destinatario, no tienen aplicación extensiva al ámbito de las entidades locales(26). Nos referimos, en particular, al artículo 127, que regula la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley, que no les resulta de aplicación, habida cuenta de que las entidades locales sólo pueden aprobar normas de rango reglamentario. En consecuencia, los artículos que resultan aplicables en el ámbito local son los restantes que integran el Título VI (128 a 133), aunque con algún matiz —así sucede con los párrafos 3.º y 4.º del art. 129.4(27) y con el párrafo 3.º del artículo 131(28)—.

Por otra parte, como pone de relieve ORDUÑA PRADA, el Título VI de la LPACAP, además de resultar aplicable a todas las administraciones públicas, se extiende a cualquier tipo de disposición reglamentaria local: reglamentos orgánicos, reglamentos de servicios, de personal, ordenanzas de convivencia ciudadana, ordenanzas fiscales, planes urbanísticos, etc.(29), por lo que va a tener un gran impacto en el ámbito de la potestad normativa local.

(25) MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 517.

(26) MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local», en CAMPOS ACUÑA, M.ª Concepción (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Wolters Kluwer. Las Rozas (Madrid), 2016, págs. 128 y 130.

(27) El artículo 129.4, en su apartado 3.º, incluye algunas previsiones en relación con las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley al Gobierno o Consejo de Gobierno o, excepcionalmente, a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías de los gobiernos autonómicos. Por su contenido, estas previsiones únicamente afectan a la administración estatal y a las administraciones autonómicas. Así lo pone de manifiesto MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 142, cuando afirma que «Esta previsión no tiene un alcance en el ámbito local dada la configuración de sus propios órganos de gobierno y las competencias propias que tienen atribuidas legalmente». Lo mismo sucede con el párrafo 4.º del artículo 129.4 de la LPACAP, en el que se prevé que «Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija».

(28) Este precepto va destinado a la Administración del Estado, por cuanto se refiere a los efectos de la publicación en el BOE. *Vid.* al respecto, el apartado VI de este trabajo.

(29) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», en *Actualidad Administrativa* núm. 2, 2016, pág. 1.

III. Las previsiones de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria local

La LPACAP se refiere a la potestad reglamentaria en el artículo 128. En este precepto se contienen algunas previsiones relativas a la titularidad de la potestad reglamentaria y a los límites de los reglamentos y disposiciones administrativas y también a su jerarquía.

1. La titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito local: una mera remisión a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a la Ley reguladora de las bases del régimen local

En cuanto a la titularidad de la potestad reglamentaria, la LPACAP dedica a esta cuestión el apartado primero del artículo 128, que se limita a prever que 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». De este modo, el precepto, en el caso de las administraciones locales, se limita a atribuir el ejercicio de la potestad reglamentaria a los órganos de gobierno locales, con arreglo a lo establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la LBRL, sin incorporar novedad alguna. Su inclusión en la LPACAP resulta superflua y del todo innecesaria (30), por cuanto se limita a remitir a las previsiones constitucionales y estatutarias y a la normativa de régimen local y nada añade, por lo que respecta a la titularidad de la potestad reglamentaria, a lo ya previsto y regulado por otras normas anteriores.

En la medida en que las administraciones locales disponen de importantes competencias, también tienen reconocida la potestad reglamentaria, consecuencia directa del reconocimiento de la autonomía local (31). El reconocimiento de la autonomía local por la CE (32) conlleva, necesaria-

(30) Así lo considera también el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015 (apartado IV.39).

(31) TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*. Comares. Albolote (Granada), 2006, pág. 73. Sobre la conexión entre la cláusula de autonomía local y la potestad reglamentaria de las entidades locales, *vid.* EMBID IRUJO, Antonio, Capítulo XI «Ordenanzas y Reglamentos municipales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I. 3.ª edición. Iustel. Madrid, 2011, págs. 720-722.

(32) *Vid.* los artículos 137 y 140 de la CE.

mente, la atribución paralela de la potestad normativa y, por tanto, de la capacidad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio en relación con aquellos ámbitos que conforman la esfera de sus competencias. Constituye, en consecuencia, un instrumento de enorme importancia en el ámbito local, siendo las ordenanzas un instrumento fundamental para canalizar la intervención de los entes locales sobre las materias de su competencia.

Con arreglo a las previsiones de la LBRL, a la que remite la LPACAP, la potestad reglamentaria corresponde, en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, a los municipios, las provincias y las islas(33). Los órganos de gobierno locales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria son los plenos de los ayuntamientos, a los que corresponde la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas(34); y los plenos de las diputaciones provinciales(35), competentes para aprobar las ordenanzas(36). En todo caso, el pleno —integrado por todos los concejales y presidido por el alcalde, en el caso de los municipios, y compuesto por el presidente y los diputados, en el caso de las diputaciones provinciales— es el órgano encargado de la aprobación de las normas locales. La atribución

(33) *Vid.* el artículo 4.1.a) de la LBRL. Sobre la titularidad de la potestad reglamentaria local, *vid.* EMBID IRUJO, Antonio, Capítulo XI «Ordenanzas...», *cit.*, págs. 736-738; y TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía...*, *cit.*, págs. 82-89.

(34) *Vid.* el artículo 22.2.d) de la LBRL. En el caso de los municipios de gran población, la LBRL también atribuye al Pleno la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica y la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales [art. 123.1.c) y d)], pero atribuye a la Junta de Gobierno Local «La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones» [art. 127.1.a)]. También deben tenerse en cuenta las especialidades que se derivan para los municipios de Barcelona y de Madrid, derivadas, en el caso de Barcelona, de la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona y de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona; y, en el caso de Madrid, de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid. ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 6, refiriéndose al caso concreto de Barcelona, señala que «En este caso concreto, por mediación de la Disposición adicional sexta de la LrBRL, habrá que entender que la remisión que con carácter general se lleva a cabo a la LrBRL en el citado artículo 128.1 LPA para la determinación de los órganos de gobierno locales, ha de entenderse efectuada a la citada Ley 22/1998, de 30 de diciembre». Sobre la potestad normativa local en el municipio de Barcelona, *vid.* NOGUERA DE LA MUELA, Belén, «La potestad normativa local en la Carta Municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del régimen especial de Barcelona», en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, NOGUERA DE LA MUELA, Belén (dirs.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 119-142.

(35) En general, sobre los órganos que ejercen la potestad reglamentaria y los quórums necesarios para la aprobación de normas reglamentarias en el ámbito local, *vid.* EMBID IRUJO, Antonio, Capítulo XI «Ordenanzas...», *cit.*, pág. 738-739.

(36) *Vid.* el artículo 33.2.b) de la LBRL.

de esta potestad al pleno se justifica por su propia naturaleza de órgano democrático representativo (37).

En el caso de las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y de las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, la LBRL remite a lo dispuesto por las leyes de las comunidades autónomas (38), salvo en el caso de las mancomunidades (39).

2. Los límites de la potestad reglamentaria local: el necesario encaje entre las previsiones de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, la Ley de régimen jurídico del sector público y la Ley reguladora de las bases del régimen local

El artículo 128.2 de la LPACAP incluye algunas previsiones sobre los límites de la potestad reglamentaria. Así, establece que los reglamentos y disposiciones administrativas «no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». Hasta aquí, ninguna novedad aporta la LPACAP, sino que se limita a reiterar el principio de jerarquía normativa —recogido en el artículo 9.3 de la CE—, que determina la subordinación jerárquica de los reglamentos a la CE y a las leyes; y la prohibición impuesta a los reglamentos de regular materias reservadas a la ley (40). En el principio de jerarquía normativa, aunque referido a la jerarquía intrarreglamentaria, vuelve a insistir el apartado 3 del artículo 128, al establecer que las disposiciones administrativas «se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes» y que ninguna disposición administrativa «podrá vulnerar los

(37) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 6.

(38) A título de ejemplo, en Cataluña, el 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, reconoce la potestad reglamentaria, además de a los municipios y a las provincias, a las comarcas [art. 8.1.a), en conexión con el art. 3]. En esta línea, el artículo 14.2.c) del Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, atribuye al pleno del consejo comarcal la competencia de aprobación de las ordenanzas. En relación con los entes locales no territoriales, prevé que también será aplicable la potestad reglamentaria «de acuerdo, en su caso, con lo que establecen sus estatutos» (art. 8.3). Así, por ejemplo, el artículo 8.1.h) de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, atribuye al Consejo Metropolitano la competencia para aprobar el reglamento orgánico metropolitano y las demás ordenanzas y reglamentos metropolitanos.

(39) En el caso de las mancomunidades se rigen por lo dispuesto en el artículo 4.3 de la LBRL.

(40) *Vid.* MESEGUERYEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 130; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 175, 2016, pág. 35.

preceptos de otra de rango superior». Se trata de previsiones superfluas y perfectamente prescindibles, pues nada aportan al marco jurídico ya existente.

Mayores problemas interpretativos, desde una perspectiva local, plantea el inciso final del apartado segundo del artículo 128. En él se prevé que los reglamentos y disposiciones administrativas, «Sin 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». Una interpretación literal de este precepto llevaría a entender que las ordenanzas locales no pueden tipificar *ex novo*, en ausencia de ley sectorial específica, infracciones y sanciones administrativas. Sin embargo, con relación a las entidades locales, este precepto debe ser matizado con arreglo a lo dispuesto en la LRJSP y en la LBRL, dada la flexibilización del principio de legalidad que se ha producido en el ámbito local (41). El artículo 25.1 de la LRJSP, que recoge el principio de legalidad en materia sancionadora, prevé que la potestad sancionadora de las administraciones públicas se ejercerá «cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril». En la misma línea, el artículo 27.1 de la LRJSP, cuando regula el principio de tipicidad, establece que «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

Hay que estar, por tanto, a las previsiones de la LBRL, y el último inciso del artículo 128.2 de la LPACAP no altera el *status quo* vigente con la legislación anterior (42), aunque hubiera sido conveniente que la propia LPACAP, en su artículo 128.2, incluyera una salvedad expresa, como hace la LRJSP, para los entes locales. Se evitarían así posibles dudas interpretativas y equívocos (43).

La LBRL, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, amplía las posibili-

(41) En este mismo sentido, MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 131.

(42) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 7.

(43) En el mismo sentido, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 35.

dades de actuación local en materia sancionadora y flexibiliza la aplicación del principio de legalidad en el ámbito local(44). En efecto, la Ley 57/2003 introdujo en la LBRL un nuevo Título —el XI, con la rúbrica «Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias», integrado por los arts. 139 a 141—, que incorporó novedades sustanciales en esta materia, ampliando las posibilidades de actuación de los entes locales(45). El artículo 139 de la LBRL incluye una cláusula general, específicamente referida al ámbito sancionador local, que habilita a los entes locales para tipificar infracciones e imponer sanciones administrativas en determinadas materias. De acuerdo con este precepto,

«Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes».

Se reconoce, por tanto, a los entes locales la capacidad para tipificar infracciones e imponer sanciones, de acuerdo con los criterios estableci-

(44) Con anterioridad a la aprobación de esta Ley, algunas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo habían abierto, con una nueva jurisprudencia, los estrictos y limitadores criterios de la jurisprudencia tradicional en torno a la potestad normativa local. Destacamos, especialmente, las Sentencias del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (ponente: Pablo Cachón Villar); 161/2003, de 15 de septiembre (ponente: Javier Delgado Barrio); 193/2003, de 27 de octubre (ponente: Javier Delgado Barrio); 16/2004, de 23 de febrero (ponente: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera); y 25/2004, de 26 de febrero (ponente: Elisa Pérez Vera). También las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1892/2002, de 15 de marzo de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Mariano Baena del Alcázar); y núm. 5794/2003, de 29 de septiembre de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Mariano Baena del Alcázar). En realidad, como destaca CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, «Sobre la potestad sancionadora municipal», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 6, 2004, pág. 140, el contenido del Título XI de la LBRL, incorporado por la Ley 57/2003, «es la desembocadura lógica de la jurisprudencia producida en el ámbito sancionador local, singularmente la del Tribunal Constitucional».

(45) Sobre la regulación incluida en el Título XI de la LBRL, pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: ARIAS MARTÍNEZ, M.ª Antonia, «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (dir.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Atelier. Barcelona, 2005, págs. 169-178; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, «Sobre...», *cit.*, págs. 131-142; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 6, 2004, págs. 1-24; y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno local», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 68, 2004, págs. 155-178.

dos por los artículos 140 y 141 de la LBRL (46). Ahora bien, esta facultad atribuida a los entes locales está sujeta a algunas limitaciones. En primer lugar, no se reconoce con carácter general, sino únicamente en determinadas materias expresamente enumeradas (ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos). En segundo lugar, únicamente se da en defecto de normativa sectorial específica, por lo que los entes locales sólo podrán tipificar infracciones y sanciones en las materias citadas cuando no exista ley sectorial en aquel ámbito sectorial o, aun existiendo, no establezca un régimen sancionador específico y guarde silencio respecto al posible ejercicio por los entes locales de la potestad sancionadora.

IV. Los principios de buena regulación y su aplicación en el ámbito local

La LPACAP recoge una serie de principios de buena regulación —cuya novedad, en realidad, es escasa— y vincula el procedimiento de elaboración normativa al cumplimiento de una serie de principios de diferente alcance (47), aplicables tanto al ejercicio de la potestad reglamentaria como al de la iniciativa legislativa (48).

1. La escasa novedad de los principios de buena regulación recogidos en la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

El artículo 129 de la LPACAP recoge los principios de buena regulación. La propia LPACAP manifiesta en su Preámbulo que la regulación contenida en la misma en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria tiene por objeto «asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación».

Con arreglo al artículo 129.1 de la LPACAP, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las administraciones públicas deben ajustarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad,

(46) El artículo 140 de la LBRL fija los criterios para el establecimiento de las infracciones administrativas, clasificándolas en muy graves, graves y leves. Y el artículo 141 de la LBRL regula las sanciones administrativas, contemplando únicamente, salvo previsión legal distinta, las sanciones económicas, con unos límites hasta 3.000 euros —infracciones muy graves—, 1.500 euros —infracciones graves— y 750 euros —infracciones leves—.

(47) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 4.

(48) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración de los reglamentos», en LÓPEZ MENUDO, Francisco (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2016, pág. 320.

seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia(49). Además, en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Estos principios de buena regulación incluidos en el artículo 129 de la Ley responden a los postulados de la *Better regulation* y de la *Smart regulation*(50) y no constituyen una auténtica novedad, ya que resultan directamente tributarios de las previsiones contenidas en la LES(51), aunque su regulación no es idéntica(52) y, además, ahora, al incorporarse en la LPACAP en lugar de en una norma sectorial de contenido económico, se enuncian como principios de aplicación general, con independencia de la materia que constituya el objeto de la regulación de que se trate(53).

(49) Para un análisis detallado de estos principios de buena regulación, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, págs. 73-74; FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa...», *cit.*, págs. 353-360; GONZÁLEZ BUSTOS, M.º Ángeles, Capítulo XLIV «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento», en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *Tratado... cit.*, Tomo II, págs. 2551-2580; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, págs. 320-331; MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, págs. 135-144; MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 521-534; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, págs. 35-38.

(50) CAPELLERAS GONZÁLEZ, Albert, «El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació», en *Activitat parlamentària* núm. 29, 2016, pág. 45.

(51) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 8, de 30 de abril, 2016, págs. 12-13; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 36. En términos similares, FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa...», *cit.*, pág. 353, quien, además, advierte que algunos de los principios ahora recogidos en el artículo 129 de la LPACAP están enunciados directamente en la Constitución Española o en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 320.

(52) El artículo 4 de la LES incluía los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. La LPACA ha suprimido la referencia a los principios de accesibilidad y simplicidad y ha añadido, en cambio, el principio de eficiencia. ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 4, señala que «En el caso del principio de simplicidad su supresión parece obedecer a su entendimiento como una especie del género más amplio de «seguridad jurídica». Mientras que la omisión de cualquier referencia al principio de accesibilidad, que el art. 4.6 de la Ley de Economía Sostenible definía instrumentalmente al prever que para garantizarlo se establecerían «los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente», ha de entenderse fundada por obra de la intensa y extensa regulación del procedimiento administrativo electrónico que lleva a cabo la propia Ley». Para MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 320, lo relativo a lo que la LES denominaba el principio de accesibilidad, se ha llevado, en parte, al de transparencia.

(53) PRIETO ROMERO, Cayetano, «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», en *Revista de Administración Pública* núm. 201, 2016, pág. 343. A pesar de su inclusión en la LPACAP como principios de aplicación general, CANALS AMETLLER, Dolors, «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación», en CANALS AMETLLER, Dolors (ed.), *Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Documenta Universi-

Como destaca BURGAR ARQUIMBAU, constituyen «un instrumento para la consecución de una mejora en la calidad regulatoria, configurándose como auténticos principios informadores de toda la acción normativa del conjunto de las Administraciones Públicas, en tanto que su proyección resulta transversal sobre el ciclo de desarrollo de aquella».

Los principios señalados se desarrollan en los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la LPACAP. Los principios de necesidad y eficacia implican que «la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución» (54).

En virtud del principio de proporcionalidad «la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios» (55).

El principio de seguridad jurídica obliga a ejercer la iniciativa normativa de forma coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (56). Asimismo, la LPACAP realiza algunas precisiones más con relación a este principio. Por una parte, incluye la obligación de justificar los trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPACAP que las iniciativas normativas establezcan en materia de procedimiento administrativo. Esta justificación deberá realizarse «atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta» (57), aunque la

taria. Girona, 2016, pág. 31, advierte que «Tanto los principios de buena regulación como los trámites y reglas que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, siguen estando orientados a la mejora de la calidad de las normas con incidencia en la actividad económica».

(54) Artículo 129.2 de la LPACAP.

(55) Artículo 129.3 de la LPACAP.

(56) Artículo 129.4, párrafo 1.º, de la LPACAP.

(57) El Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril de 2015, entiende que «Esta regla no se considera acertada por cuanto cualquier trámite que pretenda incorporarse al procedimiento administrativo común ha de preverse en la ley que lo regula» (apartado IV.40). Por su parte, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 23/2015, de 17 de diciembre, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, emitido a solicitud del Gobierno de la Generalitat, considera que el segundo párrafo del artículo 129.4 de la LPACAP vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 de la CE (FJ 3.º, apartado 4). En una línea similar, *vid.* el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 266/2016, de 9 de septiembre de 2016, emitido a solicitud del Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final del apartado 1 del artículo 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la LPACAP.

Ley no concreta si deberá incluirse en la exposición de motivos o en el preámbulo, o bien en algún otro documento del expediente (58). Por otra, en cuanto a la competencia para el desarrollo reglamentario de las leyes, determina que las habilitaciones serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías de los gobiernos autonómicos, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en una ley habilitante (59). Asimismo, prevé que las leyes «podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija» (60).

En virtud del principio de transparencia, las administraciones públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas (61).

La aplicación del principio de eficiencia determina que «la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos» (62).

Finalmente, se incluye una referencia a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. El artículo 129.7 de la LPACAP ordena que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, «se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (63).

(58) Artículo 129.4, párrafo 2.º, de la LPACAP.

(59) Artículo 129.4, párrafo 3.º, de la LPACAP. El Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 23/2015, de 17 de diciembre, considera que el párrafo 3.º del artículo 129.4 vulnera el artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 150 del Estatuto y que no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 de la CE (FJ 3.º, apartado 4).

(60) Artículo 129.4, párrafo 4.º, de la LPACAP.

(61) *Vid.* el artículo 129.5 de la LPACAP.

(62) Artículo 129.6 de la LPACAP.

(63) El principio de estabilidad presupuestaria se recoge en el artículo 135 de la Constitución Española. *Vid.* la definición de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que recoge la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (arts. 3.2 y 4.2).

A la vista de estos principios, que merecen una valoración positiva, sólo cabe plantear las dificultades para llevarlos a la práctica y conseguir una efectiva aplicación de los mismos por todas las administraciones públicas, así como las dudas que puede plantear la fiscalización de su cumplimiento (64).

2. La relevancia y el impacto en el ámbito local de los principios de buena regulación

Los principios de buena regulación a que venimos haciendo referencia, por su carácter básico, resultan plenamente aplicables a la administración local (65) y tienen una gran relevancia. En consecuencia, la potestad reglamentaria local habrá de sujetarse a los principios analizados, que deberán tenerse en cuenta tanto en el momento de diseñar el contenido de la correspondiente norma local, para justificar o motivar el contenido de la norma, como en el momento de aplicar las previsiones en ella contenidas (66). Así, «las Entidades Locales habrán de observar los principios de buena regulación a lo largo de todo el ciclo de su actividad reglamentaria, en tanto que principios informadores del proceso de mejora continua en la calidad reglamentaria local» (67).

De este modo, por una parte, el cumplimiento de los principios de buena regulación deberá justificarse en el texto del proyecto de orde-

(64) Sobre ello advierten DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 74; y SANTA-MARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, págs. 36-38. Con relación al alcance y vinculación legal de los principios de buena regulación, *vid.* CAMPOS ACUÑA, M.^ª Concepción, «La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria», en GALLARDO CASTILLO, M.^ª Jesús (dir.), *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*. CEMCI. Granada, 2016, págs. 586-588, que, aunque advierte de las dificultades de orden práctico y operativo para que pueda determinarse la posible nulidad de las normas por la vulneración de estos principios, considera que «sería deseable que la jurisprudencia adopte una sólida postura a favor de considerar la falta de respeto a los principios regulatorios como causa de nulidad de las normas, a efectos de garantizar su adecuada materialización, más allá de la simple y novedosa incorporación a la LPAC, como una mera declaración de intenciones del legislador. Una eventual posición jurisprudencial reconociendo mero carácter programático supondría una línea contraria a las formulaciones internacionales en materia de better regulation que se encuentran en el origen de la reforma» (págs. 587-588). En general, sobre el control judicial de la *Better Regulation*, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, «Calidad...», *cit.*, págs. 552-568, que sostiene la tesis de que «Los Tribunales pueden servirse de los principios y de las técnicas de la *Better Regulation* para desplegar el control de arbitrariedad de las normas y, en particular, de las Leyes» (págs. 552-553).

(65) Algunos de los principios recogidos en el artículo 129 de la LPACAP ya estaban recogidos en el artículo 84.2 de la LBRL (el de necesidad y el de proporcionalidad), entre los principios a que debe ajustarse, en todo caso, la actividad de intervención de las entidades locales, uno de cuyos medios es la aprobación de ordenanzas.

(66) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 4.

(67) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 13.

nanza, motivarse por los proponentes del proyecto de norma en el correspondiente trámite en el pleno municipal, con el fin de fundamentar el correspondiente debate y discusión en dicho órgano, y orientar el control jurisdiccional de la ordenanza (68). Desde esta perspectiva, la obligación incluida en el artículo 129.1 de la LPACAP de justificar la adecuación a dichos principios en el preámbulo de los proyectos de reglamento cobra una importancia fundamental. Los entes locales deberán acreditar y justificar suficientemente el cumplimiento de estos principios, y no de una manera general o abstracta o utilizando fórmulas estereotipadas, sino detallada en cada caso (69), en todas las ordenanzas o reglamentos que pretendan aprobarse (70). El incumplimiento de esta exigencia o su realización de forma insuficiente, podría conllevar la nulidad de pleno derecho de la norma local (71). Además, como señala SANTAMARÍA PASTOR, esta exigencia «no puede satisfacerse meramente con la redacción de unos preámbulos algo más detallados que aludan a la observancia de su contenido. No basta, pues, con razonar que la norma aprobada sea necesaria, eficaz, proporcionada, accesible, eficiente y que proporciona seguridad jurídica a sus destinatarios: es necesario que el contenido de la misma *responda realmente* (72) a estos calificativos, lo cual abre unas posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios de las mismas en el marco de un recurso directo o indirecto contra ella... y también de que los tribunales entren a realizar idénticas valoraciones y anulen, en su caso, los preceptos impugnados» (73).

(68) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, págs. 4-5.

(69) REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 18, de 30 de septiembre, 2016, pág. 4.

(70) BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación de la planificación normativa y de la denominada «better regulation» en el ámbito municipal», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 21, de 15 de noviembre, 2016, pág. 7, advierte que esta previsión en el ámbito municipal, en los términos en que se configura, no parece muy acertada, «al tratarse por desgracia, de una técnica absolutamente desconocida en el panorama local», por lo que, en su opinión «quizás habría resultado más oportuno establecer la obligación de su justificación, dada la «extensión» que la misma puede llegar a requerir, máxime si se atiende a los términos en que está redactado el art. 129 LPACA, en un documento independiente, si bien en todo caso preceptivo, como podría ser una memoria normativa o inclusive un informe jurídico en el que se valore específicamente el cumplimiento de los referidos principios, cuyo conocimiento por la ciudadanía podría garantizarse mediante la obligación de su «publicidad activa»».

(71) Así lo advierte BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 8. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 37, advierte que la obligación impuesta por el artículo 129.1 de la LPACAP de justificar suficientemente, en el preámbulo, la adecuación de los proyectos de reglamento a los principios de buena regulación «supone un rasgo de valentía y la asunción de un riesgo considerable, en cuanto proporciona a los tribunales contenciosos un potentísimo instrumento para hacer efectivos estos principios, procediendo a la anulación de las normas reglamentarias que carezcan total o parcialmente de esta justificación en su preámbulo».

(72) La cursiva es del autor citado.

(73) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 37.

Por otra, se impone a las administraciones locales la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación. Para ello, como impone el artículo 130 de la LPACAP, deberán revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas (74). Se impone así una adaptación de la normativa local a los principios de buena regulación de forma permanente y dinámica (75).

Es evidente que los entes locales tendrán que realizar un gran esfuerzo para cumplir con estas previsiones normativas, aunque es indudable que su cumplimiento revertirá en una importante mejora de la calidad de las normas que aprueben.

V. Los cambios introducidos por la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales

El Título VI de la LPACAP se cierra con el artículo 133, el único precepto más propiamente procedimental de los dedicados con carácter básico a la potestad reglamentaria (76). En él se recogen algunas novedades importantes en el procedimiento de elaboración de reglamentos —también de normas con rango de ley—, desde la perspectiva de la participación ciudadana (77).

1. El incremento de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. En especial, el nuevo trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento

Una de las principales aportaciones de la LPACAP es el refuerzo de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de

(74) Sobre este instrumento de mejora regulatoria, *vid. infra* el apartado VII.2 de este estudio.

(75) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 13.

(76) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 331.

(77) En general, sobre el procedimiento de elaboración de reglamentos tras la aprobación de la LPACAP y de la LRJSP, *vid.* FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, Capítulo XLIII «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos», en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *Tratado...*, *cit.*, Tomo II, págs. 2483-2549; y VILACHÁ DOMÍNGUEZ, Lara, «Los nuevos procedimientos comunes de carácter especial: el procedimiento de elaboración de disposiciones generales», en *Actualidad Administrativa* núm. 2, febrero 2017, págs. 1-8.

normas con rango de ley y reglamentos(78). Concretamente, el artículo 133 regula la participación ciudadana en dos momentos diferentes: con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento; y, con posterioridad, una vez ya se dispone del texto de la iniciativa y se somete a tramitación, en el marco del correspondiente procedimiento de elaboración de normas(79).

La gran novedad es la introducción, como trámite obligatorio, de una consulta pública previa, que debe realizarse antes de la redacción del texto de la iniciativa normativa. De acuerdo con el artículo 133.1 de la LPACAP, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, deberá sustanciarse una consulta pública, a través del portal web de la administración competente(80), que desplaza la publicación en diarios o boletines oficiales —sin perjuicio de que actúen como medios de difusión complementarios de aquel— (81). Mediante ella, se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma(82) 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.

(78) Esta participación ya está garantizada por la propia CE [vid. el art. 105.a)]. Sobre la participación ciudadana y la negociación normativa en el marco del movimiento internacional de *Better regulation* o *Smart regulation* y su impacto en España, vid. PONCE SOLÉ, Juli, *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 69-119.

(79) Sobre la regulación de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos incluida en el artículo 133 de la LPACAP, vid. DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, págs. 75-76; FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel, Capítulo XII «De la iniciativa...», *cit.*, págs. 363-367; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNÍZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, págs. 331-334; MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, págs. 132-135; MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 541-545 y 556-561; PALOMAR OLMEDA, Alberto, «De la iniciativa...», *cit.*, págs. 492-494; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, págs. 39-44.

(80) CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «La iniciativa...», *cit.*, pág. 599, critica la remisión legal al portal web como vía a través de la cual ejercer los derechos participativos. En su opinión, sería más ajustada la opción de la sede electrónica de la respectiva entidad, por ser «el cauce natural de comunicación electrónica para el establecimiento de relaciones con la Administración Pública, al asegurarse las condiciones de integridad, veracidad y actualización de la información».

(81) Así lo destaca PRIETO ROMERO, Cayetano, «El nuevo...», *cit.*, pág. 359.

(82) En relación con la identificación de los destinatarios de la consulta, la LPACAP se refiere a «los sujetos» y «las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma», sin mayores concreciones, lo que, como advierte MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNÍZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 332, puede plantear muchas dudas, por la indefinición de la norma. Por su parte, MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 538, advierte que «parece difícil articular una consulta abierta a cualquier ciudadano que potencialmente pueda verse afectado por la norma, y sí más plausible que se identifiquen organizaciones representativas, lo cual, dependiendo del grado de aperturismo que tenga la Administración en cada momento, puede generar un cierto riesgo de captura de los intereses».

La introducción de esta consulta pública supone un gran avance y debe valorarse positivamente, porque va a permitir tener en cuenta la opinión de los destinatarios de la futura norma incluso antes de proyectarse, cuando todas las opciones de regulación están abiertas. Sin embargo, su alcance debe ser relativizado, ya que la propia LPACAP permite prescindir de este trámite «en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen». También podrá prescindirse del mismo «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» (83). Además, la LPACAP prevé que si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una administración prevé la tramitación urgente, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella (84).

Sin perjuicio de esta consulta previa, la LPACAP también incluye algunas previsiones, aunque de forma un tanto confusa (85), sobre los trámites de audiencia e información pública. En su artículo 133.2, determina que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, debe publicarse el texto en el portal web correspondiente, «con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades (86)». Asimismo, podrá (87) recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vean afect-

(83) Artículo 139.4 de la LPACAP, párrafo 2.º.

(84) La amplitud con que se configuran las excepciones al trámite de consulta previa ha suscitado la crítica de la doctrina. *Vid.*, por ejemplo, CAMPOS ACUÑA, M.ª Concepción, «La iniciativa...», *cit.*, págs. 602-603; y ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 7.

(85) Sobre ello advierte, por ejemplo, DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 75.

(86) Con la participación más amplia de «otras personas o entidades» parece que la LPACAP se está refiriendo al trámite de información pública.

(87) El carácter potestativo con que parece configurarse la consulta directa de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley en el sector correspondiente, ha sido objeto de crítica por la doctrina. *Vid.* DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 75; y SANTAMARÍA PAS-TOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 43. En la doctrina, algunos autores abogan por una interpretación que configure este trámite con carácter obligatorio. Así, REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 7, sostiene que en «una interpretación conjunta con el art. 105 de la CE este término «podrán» no significa que tenga que dejar de ser. La audiencia al interesado es la expresión de su derecho de participación y defensa, es un trámite «esencial» al igual que en el concreto caso de las normas urbanísticas».

tados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (88). De esta forma, la audiencia indirecta de los ciudadanos a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley no se contempla como alternativa a la audiencia directa de los ciudadanos afectados, sino como posibilidad adicional a la misma, ya que el centro directivo correspondiente podrá recabar directamente la opinión de estas organizaciones (89).

Para garantizar la materialización efectiva de los trámites participativos señalados (consulta pública, audiencia e información pública) y garantizar que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre la futura norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, el artículo 133.3 obliga a la administración a poner a su disposición «los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia».

Estos trámites regulados en el artículo 133 de la LPACAP garantizan la participación ciudadana en el ámbito de los procedimientos de elaboración de normas, por lo que refuerzan el principio democrático, la legitimidad democrática de la norma y la defensa de los derechos e intereses concretos y particulares afectados, además de mejorar la calidad de las normas (90). Además, la LPACAP exige que dicha participación se produzca de forma telemática, a través del portal web. Resulta criticable, sin embargo, como pone de manifiesto PRIETO ROMERO, que la LPACAP no haya incluido previsión alguna sobre la obligación de que las observaciones formuladas en estos trámites sean, por lo menos, respondidas en la correspondiente memoria, si bien esta carencia puede ser suplida por la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas y de los entes locales (91).

Por último, a pesar del refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana que suponen las previsiones incorporadas en el artículo 133 de la LPACAP, no pueden ocultarse los obstáculos que puede encontrar la aplicación efectiva de estos trámites participativos, especialmente la consulta previa (92). Ahora bien, aunque la LPACAP no se pronuncie sobre las consecuencias de la omisión de los trámites participativos establecidos en dicho precepto, lo cierto es que la omisión de tales trámites podría de-

(88) Téngase en cuenta que, al igual que sucede con el trámite de consulta previa, la LPACAP también permite prescindir de los trámites de audiencia e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la administración o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 139.4, párrafo 1.º).

(89) MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 560.

(90) PRIETO ROMERO, Cayetano, «El nuevo...», *cit.*, pág. 361.

(91) *Ibidem*, pág. 368.

(92) A ellos se refiere SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, págs. 40-42.

terminar la nulidad de pleno derecho de la disposición (93). Por otra parte, las posibilidades de excepción de estos trámites que posibilita la propia LPACAP pueden disminuir su efectividad y potencialidad.

2. El impacto de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas sobre el procedimiento de elaboración de normas locales

El nuevo artículo 133 de la LPACAP incide de forma significativa en el procedimiento de elaboración de las normas locales, por cuanto añade al procedimiento general de elaboración de ordenanzas regulado en la LBRL algún trámite y ello suscita el encaje y articulación de sus previsiones con las de la LBRL.

2.1. LA TRADICIONAL REGULACIÓN EXISTENTE: EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS LOCALES EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

El procedimiento establecido con carácter general para la elaboración de normas locales se regula en el artículo 49 de la LBRL, que tiene carácter básico (94). Como señala EMBID IRUJO, se trata de un «procedimiento especial y preferente al que puedan regular las normas generales del procedimiento administrativo aplicables (ahora normas de las CCAA) sobre la elaboración de las disposiciones de carácter general y dejando al margen las peculiaridades que puedan existir en algunas Ordenanzas en concreto» (95).

(93) *Vid.* MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 560-561. Con relación al trámite de consulta pública previa, MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 133, señala que aunque el legislador estatal ha obviado pronunciarse sobre el vicio que generaría en la validez de la norma la omisión de este trámite, «es evidente que el medio a través del que se efectúa la consulta (portal web de la Administración competente —no se menciona «sede electrónica»—), su objetivo (recabar la «opinión» de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma) y las posibilidades de prescindir de él (mayores que para el trámite de audiencia) pueden ser factores determinantes a la hora de concluir la eventual menor entidad de su ausencia sobre la validez de la norma. Bien es cierto, sin embargo, que la categoría de la anulabilidad es desconocida cuando de disposiciones de carácter general se trata (artículo 48 de la LPAC), aunque la jurisprudencia ha venido analizando cuidadosa y detenidamente, caso por caso, las consecuencias menos graves que pueden tener algunas infracciones procedimentales ocurridas a lo largo del procedimiento de elaboración de las normas». En una línea similar, PRIETO ROMERO, Cayetano, «El nuevo...», *cit.*, pág. 360, considera razonable «entender conforme al principio de eficacia administrativa y de economía procesal que la omisión de ese trámite no constituirá una «inobservancia trascendente», siempre y cuando quede subsanado mediante la práctica posterior del trámite de audiencia e información públicas».

(94) Así lo señala TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía...*, *cit.*, pág. 90.

(95) EMBID IRUJO, Antonio, Capítulo XI «Ordenanzas...», *cit.*, pág. 739.

El procedimiento de elaboración de ordenanzas locales consta de los siguientes trámites(96): aprobación inicial por el pleno(97); información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias(98); y resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el pleno(99), teniendo en cuenta que, en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional(100).

La publicación y entrada en vigor de las normas locales, una vez aprobadas, se regula en el artículo 70.2 de la LBRL(101).

2.2. EL NECESARIO ENCAJE DE LAS NUEVAS PREVISIONES NORMATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS LOCALES

Dadas las novedades que incorpora en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias el artículo 133 de la LPACAP y la existencia de una regulación específica del procedimiento de elaboración de ordenanzas en la LBRL, cabe plantear cómo se articulan ambas nor-

(96) Téngase en cuenta que el artículo 70bis.2 de la LBRL contempla la posibilidad de que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales ejerzan la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

(97) En el caso de los municipios de gran población, el artículo 127.1.a) de la LBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local «La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones».

(98) Como pone de manifiesto TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía...*, cit., págs. 94-95, «La Ley distingue entre el trámite de información pública, para que cualquier ciudadano que lo desee pueda aportar sugerencias al respecto, y el trámite de audiencia a los interesados, para que aquellos que ostenten derechos e intereses legítimos presenten reclamaciones en su caso. A su vez, la Ley los recoge como un trámite único, con una misma finalidad, la de ponderar los posibles intereses en conflicto, y con un plazo común de 30 días».

(99) La aprobación definitiva por el pleno debe ajustarse a las reglas que fija el artículo 47 de la LBRL para la adopción de acuerdos por el pleno: régimen general de aprobación por mayoría simple de los miembros presentes y régimen excepcional de mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para la aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación y para la aprobación de los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

(100) Como advierte CAMPOS ACUÑA, M.ª Concepción, «Sinergias administrativas al servicio de la transparencia: el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos tras la Ley 39/2015», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 20/2016, 30 de octubre de 2016, pág. 3, de este procedimiento se excluye, por su especialidad, la aprobación de los presupuestos, sujetos a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas locales, y de los instrumentos de planeamiento urbanístico, a los que resultará de aplicación lo establecido por la normativa urbanística.

(101) A esta cuestión nos referimos más adelante. *Vid. infra*, el apartado VI de este estudio.

mas y, en consecuencia, cuál es, a partir de la entrada en vigor de la LPACAP el procedimiento que debe seguirse para la aprobación de ordenanzas en el ámbito local.

En nuestra opinión, por su carácter de ley especial, la norma aplicable al procedimiento de elaboración de ordenanzas es la LBRL (102). Ahora bien, no puede olvidarse que la LPACAP es básica y, por tanto, también aplicable a los entes locales (103). Por ello, es preciso integrar ambas normas, con el fin de determinar cuál es el procedimiento a seguir para la elaboración de ordenanzas tras la entrada en vigor de la LPACAP.

La aplicación del artículo 133 de la LPACAP en el ámbito local conlleva un aspecto innovador en el ejercicio de la potestad reglamentaria local, como es la necesaria inclusión del trámite de consulta pública previa a la redacción del anteproyecto de reglamento —no recogido en el art. 49 de la LBRL— en el procedimiento de elaboración de normas, dado su carácter básico (104). Antes de que la administración local disponga siquiera de un borrador de texto articulado de la futura norma, deberá realizarse esta consulta pública, a través del portal web de la administración local, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma 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. La incorporación de este trámite recogido en el artículo 133.1 de la LACAP va a suponer un cambio profundo en la manera con que hasta ahora se han venido elaborando las normas locales, ya que el primer paso va a ser este trámite participativo, cuya pretensión es fomentar la participación en una fase previa, cuando la norma aún no está definida y existe margen para perfilar su contenido por parte de los ciudadanos. Sin embargo, no pueden olvidarse las excepciones a este trámite que prevé la propia LPACAP

(102) Nótese, además, que la propia LPACAP, en su artículo 1.2, prevé que «mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley».

(103) En este sentido MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 19. También CAMPOS ACUÑA, M.^ª Concepción, «Sinergias...», *cit.*, pág. 3, en cuya opinión la LPACAP no desplaza al artículo 49 de la LBRL y ello por varias razones: por el principio de especialidad, porque no se ha producido ni su derogación expresa ni su derogación tácita ante la falta de contradicción entre ambas normas, y porque la propia LPACAP, en su artículo 128, remite a la LBRL en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria por los órganos de gobierno locales.

(104) El Ayuntamiento de Madrid ya ha aprobado, mediante un acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, adoptado en su sesión de 20 de octubre de 2016, una serie de directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales, con la finalidad de establecer las especialidades de su aplicación, en relación a cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos.

(art. 133.4) y que podrán condicionar en buena medida la efectividad del mismo. En todo caso, las administraciones locales, cuando hagan uso de las excepciones que posibilita la LPACAP al trámite de consulta pública, deberían justificar la razón por la cual la norma no ha sido sometida a este trámite (105).

En cuanto a los trámites de audiencia e información públicas regulados en el artículo 133 de la LPACAP, cabe plantear cómo encajan con el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales regulado por la LBRL, que ya prevé un trámite de información pública (106) y audiencia a los interesados. En nuestra opinión, es posible la integración de las previsiones de ambas normas. Siguiendo a MERINO ESTRADA, consideramos que existe una compatibilidad absoluta entre los trámites de audiencia e información pública regulados en el artículo 133.2 de la LPACAP y el trámite de información pública y audiencia a los interesados establecido por el artículo 49.b) de la LBRL (107), si bien en el plazo de treinta días previsto para estos trámites ahora también podrá recabarse, tal y como prevé la LPACAP, la opinión de las asociaciones de vecinos y otras organizaciones o asociaciones cuyos intereses se podrían ver afectados por la norma (108). También será necesario publicar el texto del

(105) En este sentido, también MENÉNDEZ ALONSO, José María, «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», en *El Consultor de Los Ayuntamientos* núm. 22, de 30 de noviembre, 2016, pág. 7, quien señala que tal justificación podría realizarse en la exposición de motivos o en el preámbulo, o bien en el expediente.

(106) Nótese que las ordenanzas locales, como pone de manifiesto MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales», en *Revista de Estudios Locales* núm. Extraordinario 191, 2016, pág. 19, «han sido las únicas normas de rango reglamentario con un trámite de obligada información pública».

(107) MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 19. En cuanto a las posibilidades de excepción de los trámites de información pública y audiencia a los interesados, de los tres supuestos contemplados en el artículo 139.4 de la LPACAP (normas presupuestarias, normas organizativas o concurrencia de razones graves de interés público), este autor considera que en las entidades locales sólo podría tener aplicación el segundo (los reglamentos internos de organización). En su opinión, «Las normas presupuestarias, por ejemplo las bases de ejecución, tienen su propia publicidad, participación y reclamaciones especialmente tasadas en la normativa de régimen local, que es preferente (...) Los supuestos de graves razones parecen aludir a la seguridad nacional, etc.» (pág. 20).

(108) MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 19. MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 134, también entiende que estos trámites podrían identificarse con los incluidos en el artículo 49 de la LBRL en el procedimiento de elaboración de ordenanzas, pues «Otra interpretación diferente nos abocaría a una reiteración innecesaria de este trámite en el procedimiento de elaboración de las normas locales». También se desprende que es ésta la posición de BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, págs. 9-10, al fijar el nuevo diagrama del procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal de la siguiente manera: consulta pública previa; aprobación del proyecto reglamentario por la Junta de Gobierno Local (exclusivamente para municipios de gran población); dictamen de la Comisión Informativa (o Plenaria); aprobación inicial por el Pleno; publicación en el Portal de Transparencia, de la versión inicial del texto; información pública y audiencia a los interesados por plazo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, por lo que en su ausencia, quedará

proyecto de norma en el portal web correspondiente para realizar los mencionados trámites de audiencia e información públicas, como impone el artículo 133.2 de la LPACAP. Además, tanto en la consulta pública como en la audiencia y la información pública deberán ponerse a disposición de los potenciales destinatarios de la norma y de quienes realicen aportaciones sobre ella los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (109). Sólo de esta forma podrá garantizarse una adecuada participación informada y responsable de los ciudadanos (110).

elevado a definitivo el texto hasta entonces provisional; dictamen de la Comisión Informativa (o Plenaria) correspondiente, si se presentan sugerencias o reclamaciones, y aprobación definitiva por el Pleno, rechazando o incorporando al texto definitivo las sugerencias o reclamaciones aceptadas; y publicación de su texto íntegro en el Boletín Oficial de la Provincia, y en el Portal de Transparencia Municipal.

En cambio, ORDUNA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 8, señala que, una vez realizados los trámites de consulta pública, y audiencia e información pública previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la LPACAP, en una fase previa, cuando la norma todavía está en proyecto, en segundo lugar, «se aprobará inicialmente la ordenanza o reglamento por el Pleno de la Corporación local y se abrirá un plazo de información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias según se desprende del artículo 49 de la LrBRL. Y es que la concreción de *cuándo* ha de llevarse a cabo la participación ciudadana el legislador básico local de 1985 optó porque la misma se produjese una vez que el texto del proyecto de ordenanzas (y reglamentos) se hubiese aprobado inicialmente por el Pleno, momento en el que resulta especialmente conflictivo la incorporación de nuevas propuestas ciudadanas haciendo de ella, en no pocas ocasiones, una mera formalidad. En realidad, ambos trámites no son incompatibles entre sí, pero hubiese sido deseable que se hubiese llevado a cabo una modificación de la legislación básica local a fin de cohesionar la intervención ciudadana cuando se trata del borrador del proyecto de reglamento y no una vez que se ha aprobado inicialmente el texto normativo por el pleno» (el subrayado es del autor). En una línea similar, BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 16, considera que tras la realización del trámite de consulta pública, previa a la elaboración del proyecto de reglamento, y del trámite de audiencia e información pública, una vez redactado el correspondiente proyecto reglamentario, «se sustanciará el procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria local previsto con carácter general por el art. 49 de la LRBL»; y MENÉNDEZ ALONSO, José María, «La elaboración...», *cit.*, pág. 8, en cuya opinión «Como quiera que en la regulación local se mantiene el trámite de información pública subsiguiente a la aprobación provisional de una ordenanza o reglamento y anterior a su aprobación definitiva, en la que, además, han de resolverse expresamente cada una de las alegaciones y sugerencias formuladas, nos encontramos con que los entes locales de carácter territorial, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, van a tener que habilitar dos trámites de audiencia a la ciudadanía, uno en la fase de proyecto o anteproyecto, común a todas las Administraciones Públicas, con la complejidad derivada de los términos establecidos en LPACAP, y otro, específico de la regulación local en la materia, una vez realizada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento». Ahora bien, según su parecer, «Este confuso proceder, además de generar una innecesaria duplicidad de audiencias, alargará de manera relevante la tramitación administrativa, y no supondrá una mejora significativa en la participación ciudadana; que, debe recordarse, ya era una realidad en el mundo local».

(109) Advierte CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Sinergias...», *cit.*, pág. 4, que con la LPACAP «se reconoce el libre acceso a la información pública no sólo del expediente de elaboración de la respectiva disposición, sino también de cualquier otra información conexas que pudiera resultar relevante para la toma de la oportuna decisión».

(110) MESEGUERYEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 135.

En cualquier caso, para introducir mayor seguridad jurídica y evitar posibles equívocos, así como la disparidad de interpretaciones que se están produciendo (111), sería conveniente una modificación del artículo 49 de la LBRL, con el fin de armonizar sus disposiciones con las del artículo 133 de la LPACAP (112).

VI. La publicidad de las normas locales

La LPACAP dedica el artículo 131 a regular la publicidad de las normas, que constituye un principio constitucionalmente garantizado (113). Con arreglo al párrafo primero de este precepto, «Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos». Ninguna pretensión innovadora se advierte en esta previsión (114), que se limita a recoger reglas ya previstas en nuestro ordenamiento.

En el caso de las ordenanzas y reglamentos locales, dada su naturaleza normativa, es imprescindible su publicación en un diario oficial (115) para que entren en vigor y produzcan efectos. Las previsiones sobre publicidad de las normas contempladas en el artículo 131 de la LPACAP, como pone de manifiesto MESEGUERYEBRA, «no alteran el régimen jurídico de la publicación de las normas locales en cuanto a su entrada en vigor y despliegue de efectos jurídicos, ya que seguirán publicándose en el diario oficial correspondiente» (116). La LPACAP no concreta en qué diario oficial deben publicarse las normas, pero si nos atenemos a las previsiones de la LBRL, en el caso de las normas locales, se trata del Boletín Oficial de la Provincia. En efecto, el artículo 70.2 de la LBRL exige la publicación en este Boletín (117) de las ordenanzas —in-

(111) *Vid.* la nota al pie 108.

(112) En este sentido, también MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, págs. 19-20.

(113) *Vid.* el artículo 9.3 de la CE.

(114) En idéntico sentido, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 51.

(115) Como señala EMBID IRUJO, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Iustel. Madrid, 2010, pág. 89, «la necesidad de publicación en un diario oficial tiene una base constitucional en el principio de publicidad normativa a que se refiere el art. 9.3 CE».

(116) MESEGUERYEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 131.

(117) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la publicación en el BOP no puede sustituirse por la publicación en el correspondiente diario oficial autonómico. En la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (ponente: Pablo Cachón Villar), el Tribunal Constitucional, a raíz del examen de la impugnación por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya de diferentes preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, que prevén la publicación de los anuncios y acuerdos de las corporaciones locales sobre

cluido el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales— y determina que su entrada en vigor no se produce «hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 (118) salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales». De este modo, la entrada en vigor requiere dos elementos: la publicación íntegra de su texto en el Boletín Oficial de la Provincia y el transcurso del plazo de quince días previsto en el artículo 65.2 de la LBRL (119).

Adicionalmente, y de manera facultativa, el párrafo primero del artículo 131 de la LPACAP también prevé que las administraciones públicas «podrán establecer otros medios de publicidad complementarios», previsión que no se recogía anteriormente en la Ley 30/1992 (120). Esta previsión abarcaría, por ejemplo, publicaciones o boletines digitales y divulgativos, *newsletters*, portales de transparencia, páginas web institucionales... Ahora bien, estos medios adicionales de publicidad «a sensu contrario, no

ordenanzas fiscales, considera que esta regulación debe considerarse una decisión básica incardinable en la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 de la CE. Para el Tribunal, «la publicación de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales, en cuanto presupuesto de eficacia de los mismos, aparece estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 C.E. y exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que sólo puede garantizar el legislador estatal. Además, la publicación de anuncios y acuerdos de las Entidades Locales en el «Boletín Oficial» de la Provincia resulta plenamente acorde con la dimensión constitucional que a ésta atribuye el art. 141 C.E. en su doble condición de agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, entre las que hay que incluir las de las propias Corporaciones Locales en que se organiza territorialmente este último (art. 137 C.E.). Ciertamente, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan proceder igualmente a la publicación de tales anuncios y acuerdos, posibilidad ésta que no ha de considerarse excluida por el mero hecho de que algún precepto de la L.H.L. haga referencia expresa a otros supuestos de doble publicación provincial y autonómica. Ahora bien, por lo que a los preceptos ahora impugnados respecta, sólo la publicación en el «Boletín Oficial» de la Provincia ha de entenderse dotada de eficacia jurídica, por haberlo dispuesto así el legislador del Estado en el ámbito de la competencia antes mencionada» (FJ 8.^o). Como pone de manifiesto EMBID IRUJO, Antonio, *La potestad... cit.*, pág. 91, nota al pie 129, aunque esta Sentencia se refiere a las ordenanzas fiscales, «en la forma de razonar del Tribunal, es fácilmente reconocible que se establece un principio válido para todas las formas reglamentarias municipales».

(118) El artículo 65.2 de la LBRL establece que «El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo».

(119) Sobre los problemas que puede plantear, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, la forma en que está regulada la entrada en vigor de las normas locales en nuestro ordenamiento jurídico, *vid.* EMBID IRUJO, Antonio, Capítulo XI «Ordenanzas...», *cit.*, págs. 745-746.

(120) Para MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 330, esta previsión «se añade y no estaba antes en las normas citadas, pero es completamente inútil, porque no se hace sino confirmar algo que ya se entendía posible».

generarán los efectos jurídicos antes advertidos» (121) y poseen un carácter meramente complementario (122).

En cuanto a la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la administración, órgano, organismo público o entidad competente, el párrafo segundo del artículo 131 de la LPACAP determina que «tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa» (123). Se equiparan así los efectos jurídicos producidos por la publicación de las normas en la edición impresa en papel del diario o boletín oficial correspondiente con su inserción en la edición electrónica en relación con la entrada en vigor de las normas, siempre que se cumplan las condiciones y garantías de autenticidad fijadas por cada administración (124). Esta previsión se completa con una referencia específica, en el párrafo tercero del mismo precepto, a la publicación del BOE (125) en la sede electrónica del organismo competente (126), que «tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables» (127).

(121) MESEGUERYEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 132.

(122) En este sentido, PALOMAR OLMEDA, Alberto, «De la iniciativa...», *cit.*, pág. 490, señala que estos medios adicionales de publicidad «tienen como objetivo que los ciudadanos conozcan de las normas en cuestión pero sin que dichas publicaciones puedan sustituir o alterar las reglas generales y los efectos jurídicos que se producen, únicamente, con la publicación en los correspondientes diarios oficiales». Añade, además, que «Esta referencia no debe confundirse, sin embargo, por el hecho de que algunos de estos diarios tengan un formato esencial o únicamente electrónico. Lo determinante no es el formato sino la convención de que los efectos jurídicos de las normas se producen únicamente con la publicación en el diario oficial que se corresponde con el ámbito territorial de la respectiva Administración».

(123) Previsiones similares ya se recogían en el artículo 11.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, derogada por la LPACAP, por lo que este precepto no aporta una auténtica novedad, si bien, como pone de manifiesto MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 545, mejora la sistemática adoptada, ya que esta previsión aparece ahora en el marco de la actividad normativa de las administraciones públicas.

(124) Así lo señala DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 75.

(125) Con relación al BOE, *vid.* el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado».

(126) Como advierte SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 51, no se entiende bien que esta regla para el BOE y la Administración del Estado se repita en el párrafo tercero del artículo 131 de la LPACAP si el apartado segundo ya la impone a todas las administraciones públicas. En su opinión «puede imputarse a un defecto de técnica legislativa (probablemente, a que el párrafo tercero era una de las normas que, figurando originariamente en el anteproyecto de la LPAC, debió pasar a la LRJSP y a la nueva redacción de la Ley del Gobierno, permaneciendo en la primera por inadvertencia)».

(127) Con anterioridad, esta regulación ya se recogía en el artículo 11.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, derogada por la LPACAP.

VII. Las nuevas obligaciones con relación a la potestad normativa local

La regulación de la potestad normativa que realiza la LPACAP se completa con dos técnicas de mejora regulatoria que pretenden aumentar la calidad de la producción normativa y que son plenamente aplicables a las entidades locales: la planificación normativa; y la evaluación normativa *ex post* y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

1. La planificación normativa

La LPACAP incorpora como mecanismo de mejora regulatoria la planificación normativa, obligando a todas las administraciones públicas a planificar *ex ante* la producción normativa.

1.1. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ELABORAR UN PLAN NORMATIVO ANUAL

El artículo 132 de la LPACAP obliga a todas las administraciones públicas —por lo tanto, también a las administraciones locales— a hacer público, anualmente (128), «un Plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente». Así, las entidades locales restan obligadas a elaborar con una periodicidad anual estos planes normativos, en los que deberán recogerse las iniciativas reglamentarias —en este caso, únicamente las reglamentarias, al no poder estas administraciones aprobar normas con rango de ley— que pretendan aprobar el año siguiente.

Se opta, de este modo, por obligar a las administraciones públicas a aprobar el Plan Anual Normativo, «un instrumento de ordenación y compromiso frente a la sociedad» (129). Constituye, además, un instrumento

(128) Durante la tramitación parlamentaria de la LPACAP, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentó en el Congreso la Enmienda núm. 58 al artículo 132 del Proyecto de Ley, con el fin de que, en lugar de fijarse una periodicidad anual, simplemente se indicase la obligación de elaborar el plan normativo «periódicamente» y de que únicamente se obligase, como mínimo, a recoger en el Plan las iniciativas legales. Sin embargo, esta Enmienda no fue acogida. Tampoco lo fue la Enmienda 267 que, con idéntico contenido, se presentó por el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV). *Vid.*, respectivamente, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 155.2, de 28 de julio de 2015, pág. 39, y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, X Legislatura, núm. 585, de 25 de agosto de 2015. El Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril de 2015, considera que «la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejora de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones» (apartado IV.46).

(129) PALOMAR OLMEDA, Alberto, «De la iniciativa...», *cit.*, pág. 491.

al servicio de la transparencia de las administraciones públicas(130), ya que, una vez aprobado, tal y como prevé el artículo 132.2 de la LPACAP, «se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente» (131). Se apuesta, por tanto, por mejorar la planificación normativa *ex ante*, «en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento» (132).

Sin embargo, la LPACAP no prevé si es posible la aprobación de normas no incluidas en el Plan normativo. Guarda silencio al respecto y no incluye referencia alguna a las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de la aprobación de normas no contenidas en el Plan o de la modificación *ad hoc* del Plan para incluir una norma específica. Si se refiere, en cambio, a esta cuestión, el artículo 25.3 de la LG, que contempla la posibilidad de aprobar normas que no figuraran en el Plan Anual Normativo, siempre y cuando se justifique este hecho en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (133).

Debe valorarse positivamente que se imponga normativamente la planificación de la producción normativa para introducir mayor racionalidad y mejora técnica en la normativa, garantizar la predictibilidad del ordenamiento jurídico y potenciar la reflexión previa al ejercicio de las potestades normativas(134). Sin duda, la planificación normativa es un instru-

(130) MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 538. Con la introducción de la obligación para todas las administraciones públicas de elaborar y publicar el Plan Anual Normativo, se complementan las obligaciones de publicidad activa recogidas para las administraciones públicas en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Vid.* un análisis de este precepto y de sus implicaciones en relación con las normas locales en CAMPOS ACUÑA, M.ª Concepción, «Sinergias administrativas al servicio de la transparencia (II): La publicidad activa del ordenamiento jurídico local», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 22/2016, 30 de noviembre de 2016, págs. 1-6.

(131) Téngase en cuenta en este punto también lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Con arreglo a este precepto, «Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente». ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 5, considera que, al configurarse como una obligación legal la inserción del Plan anual normativo en el Portal de Transparencia, se asimila a uno de los planes previstos en el artículo 6.2 citado, «siendo aplicable la previsión del artículo 9.3 de la misma Ley referente a que el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa en relación con tales Planes tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora».

(132) Así se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LPACAP.

(133) CAPELLERAS GONZÁLEZ, Albert, «El marc...», *cit.*, pág. 48, considera que, a falta de una norma propia en la LPACAP, podría aplicarse un criterio análogo para las iniciativas autonómicas no incluidas en el Plan.

(134) *Vid.* DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 74.

mento muy útil y constituye una de las grandes novedades de la Ley en este ámbito. Ahora bien, no pueden ocultarse las dificultades que presenta el cumplimiento de esta obligación en la práctica para que llegue a ser realmente efectiva. En primer lugar, como advierte SANTAMARÍA PASTOR, la producción normativa es «un fenómeno difícilmente racionalizable en la mayor parte de sus manifestaciones concretas, por lo que su planificación anticipada solo puede abarcar un número de disposiciones bastante limitado» (135). En efecto, es difícil que los Planes, cuando sean aprobados, abarquen la totalidad (o, al menos, la mayoría) de las disposiciones que van a ser aprobadas. Ello puede resultar relativamente sencillo en relación con leyes generales de regulación de un sector o materia, textos refundidos o normas adoptadas en transposición de directivas de la Unión Europea, pero es tremendamente complejo respecto de las normas reglamentarias, o incluso de la modificación de preceptos concretos de normas con rango de ley, que muchas veces surgen como consecuencia de la necesidad de hacer frente a situaciones urgentes o necesidades que se plantean en un momento determinado, sin posibilidad alguna de previsión anticipada; de ideas de los responsables políticos o presiones de todo tipo (136); o simplemente de la impulsividad, la improvisación o el apresuramiento (137).

En segundo lugar, debe llamarse la atención sobre la parquedad de la regulación de este instrumento en la LPACAP, lo que limita su alcance (138). Además de no establecerse, como ya hemos señalado, previsión alguna sobre si es posible aprobar normas no incluidas en el Plan, la LPACAP tampoco concreta determinados aspectos de su regulación (por ejemplo, el órgano competente para aprobar el Plan (139), los plazos para su formulación y aprobación, el procedimiento a seguir para su elaboración, los cauces de participación activa a establecer en la fase de formulación del plan... (140)), ni prevé las consecuencias anudadas al incumplimiento del deber de aprobación del Plan Anual Normativo. Efectivamente, este incumplimiento carece de sanción alguna. Por otra parte, tampoco se conecta en la LPACAP la planificación normativa con la evaluación *ex post*, como sí hace la LG en el ámbito de la Administración General del Estado, al determinar que el Plan Anual Normativo «identificará, con arreglo a los criterios que se establez-

(135) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 39.

(136) *Vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 38.

(137) REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 5.

(138) *Vid.* DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, págs. 74-75.

(139) En el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 25.1 de la LG atribuye la competencia para aprobar anualmente el Plan Normativo al Gobierno.

(140) *Vid.* BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 15.

can reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos» (141).

Por último, no pueden dejar de señalarse las dudas que, desde un punto de vista competencial, suscita la inclusión del artículo 132 en la LPA-CAP. En su Dictamen núm. 275/2015, el Consejo de Estado consideró que este precepto debía considerarse de aplicación exclusiva a la Administración del Estado y que no podía conferirse al mismo alcance general para todas las administraciones públicas (142). Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, el legislador estatal ha mantenido su criterio sobre la aplicación del Plan Anual Normativo al conjunto de administraciones públicas y ha mantenido el artículo 132 en la LPACAP, si bien el contenido finalmente incluido en este precepto es menos detallado que el inicialmente recogido en el Anteproyecto de Ley (143). La regulación completa, más detallada, de este instrumento se ha trasladado al artículo 25 de la LG —modificado por la LRJSP—, de aplicación exclusiva a la Administración del Estado.

1.2. EL PLAN NORMATIVO ANUAL EN EL ÁMBITO LOCAL: ALGUNOS ELEMENTOS QUE REQUIEREN CONCRECIÓN

Es evidente que, a partir de la entrada en vigor de la LPACAP, las administraciones locales que tengan atribuida la potestad reglamentaria debe-

(141) Artículo 25.2 de la LG.

(142) *Vid.* el apartado IV.42) del Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril de 2015. Por su parte, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 23/2015, de 17 de diciembre, sobre la LPACAP, emitido a solicitud del Gobierno de la Generalitat, considera que el artículo 132 de la LPACAP vulnera los artículos 68.1 y 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 de la CE (*vid.* el FJ 3.º, apartado 4). En una línea similar, *vid.* el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 266/2016, de 9 de septiembre de 2016, emitido a solicitud del Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final de apartado 1 del artículo 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la LPACAP (Fundamento III, apartado 2.C). En la doctrina administrativista, también CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco...», *cit.*, pág. 40, considera que el artículo 132 supone un exceso competencial del Estado no amparado por el título estatal del «procedimiento administrativo común», ni ningún otro de los mencionados por la disposición final 1.ª de la LPACAP. También SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las administraciones públicas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 56, 2015, pág. 23, considera que invade manifiestamente competencias autonómicas y que no es conforme con el orden constitucional de competencias que la legislación básica imponga a los gobiernos autonómicos la obligación de aprobar un Plan anual normativo.

(143) *Vid.* el artículo 160 del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública).

rán elaborar, aprobar y publicar su Plan normativo anual (144), con referencias a las iniciativas previstas de nuevas ordenanzas y reglamentos y a las modificaciones de los que ya están en vigor (145). Dado lo escueto de la regulación del Plan normativo anual contenida en la LPACAP, la implementación de este instrumento a nivel local exigirá un esfuerzo importante de concreción de aquellos extremos no fijados por la LPACAP pero cuya determinación es imprescindible para que pueda procederse a su aprobación y publicación y erigirse en un instrumento efectivo. A estos efectos, sería aconsejable la regulación del Plan normativo mediante una ordenanza que determine los aspectos necesitados de concreción (146).

Desde esta perspectiva, será necesario, en primer lugar, determinar cómo va a elaborarse el Plan y el procedimiento de aprobación que va a seguirse. Sería lógico que la elaboración del Plan correspondiese a la Secretaría General o a la Asesoría Jurídica General, a partir de las propuestas recibidas por las distintas Áreas de actuación, para garantizar la coordinación y la planificación que la elaboración de este instrumento requiere y para atender a su carácter transversal, ya que recoge la futura producción normativa de las diferentes Áreas (147). Pero debe determinarse el procedimiento a seguir para su elaboración y facilitar y promover la participación activa en la propia formulación del Plan, mediante la aportación de propuestas, sugerencias y alternativas —incluso no regulatorias— (148). Por ejemplo, podrían incluirse en el procedimiento de elaboración trámites de consulta pública y/o audiencia a los interesados.

En segundo lugar, habrá de determinarse el órgano competente para la aprobación del Plan normativo. Nada dice la LPACAP en este punto, pero entendemos que, a pesar de no tener naturaleza normativa el

(144) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 5, señala que «en el ámbito local se trata de una novedad parcial, en tanto y cuanto no son escasos los ayuntamientos que organizan su trabajo a través de los denominados *Plan de Gobierno*, *Plan de Actuación Municipal* o *Plan de Mandato* —configurados como el documento en el que, tomando en consideración los principios esenciales del programa político del equipo de gobierno, se configura «el proyecto de municipio» que se quiere lograr—, del que forman parte, entre otras cuestiones, las previsiones normativas a elaborar en el correspondiente mandato» (el subrayado es del propio autor citado).

(145) MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 16.

(146) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 15.

(147) En este sentido, BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 3; y MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 16.

(148) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 14. A tal fin, propone este autor dar la mayor difusión y publicidad posible al proyecto de Plan normativo local, mediante su inserción en el portal web o sede electrónica municipal y a través de cualesquiera otros medios que garanticen una amplia difusión del mismo, recabando aportaciones de los ciudadanos y de las organizaciones o asociaciones más representativas potencialmente afectados por las iniciativas que se pretendan incluir, así como cuantas otras aportaciones puedan formularse respecto al mismo mediante la articulación de una consulta pública.

Plan(149), teniendo en cuenta que guarda una estrecha relación con la normativa local, el criterio seguido en el ámbito de la administración estatal por la LG(150), y las propias previsiones inicialmente contenidas en el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas(151), la competencia debería atribuirse al pleno y no al alcalde(152).

En tercer lugar, también convendría especificar los plazos para la formulación y aprobación del Plan. La LPACAP no concreta cuándo debe aprobarse, pero, si tenemos en cuenta que debe contener las iniciativas reglamentarias que deban elevarse para su aprobación el año siguiente, lo lógico sería que se aprobase antes de finalizar el año anterior(153). En cualquier caso, la periodicidad debe ser de carácter anual.

En cuarto lugar, en cuanto a su contenido, ya sabemos que, con arreglo al artículo 132 de la LPACAP, debe incluir las iniciativas reglamentarias que vayan a ser objeto de aprobación el año siguiente(154), pero el contenido podría ser más amplio. En nuestra opinión, sería conveniente conectar el Plan con la evaluación *ex post*, tal y como hace la LG en el ámbito de la Administración General del Estado(155). Así, además de las

(149) Así lo señala BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, págs. 2-3.

(150) El artículo 25.1 de la LG atribuye la competencia para la aprobación del Plan normativo anual al Gobierno. Y el artículo 25.4 de la LG atribuye la coordinación de este Plan al Ministerio de la Presidencia.

(151) El artículo 160.1 del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública) preveía que «Anualmente, las Administraciones Públicas elevarán para su aprobación al órgano colegiado de gobierno que corresponda un Plan Anual Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente, así como una propuesta de fecha de entrada en vigor» (el subrayado es nuestro).

(152) En este sentido, también BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 3; y MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 16, quien, además, señala que, en los municipios de gran población, el órgano podría ser la Junta de gobierno, que tiene atribuida expresamente la aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones, por el artículo 127.1.a) de la LBRL.

(153) Así lo indica también MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 16. Sin embargo, a nivel estatal, la LG prevé, en su artículo 25.4, que el Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril.

(154) Como advierte BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 14, no sólo deberán incluirse las nuevas iniciativas reglamentarias que se pretendan impulsar desde los órganos de gobierno locales, sino también «la necesaria adaptación de la normativa local ya vigente a los principios de buena regulación, por ministerio del art. 130.1 LPACP» y «las modificaciones que resulte necesario introducir en la normativa local como resultado de la evaluación *ex post* a la que aquélla ha de someterse, como elemento definitorio de un proceso de revisión y mejora continua de la misma».

(155) *Vid.* el artículo 25.2 de la LG. Inicialmente, el artículo 160.2 del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública), preveía que «El Plan Anual Normativo

ordenanzas y reglamentos a aprobar o modificar en el año siguiente, deberían identificarse las normas locales que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo al coste que suponen para la administración o los destinatarios y a las cargas administrativas impuestas a estos últimos (156).

Por otra parte, ante el silencio de la LPACAP en este punto, también debería preverse la posibilidad de que puedan aprobarse ordenanzas no previstas inicialmente (157). La LG así lo prevé en el ámbito estatal (158), siempre y cuando se justifiquen las circunstancias que hacen necesaria esta nueva norma no prevista inicialmente en el Plan en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (159).

Por último, cabe plantearse los efectos que podría desencadenar en el ámbito local el incumplimiento de la obligación de aprobar el Plan normativo anual y la aprobación de ordenanzas y reglamentos locales en ausencia de tal Plan. Ya hemos advertido del silencio de la LPACAP en este punto y de la ausencia de toda referencia a las consecuencias derivadas del incumplimiento de esta obligación. Cabe preguntarse si, en un futuro, los tribunales podrían llegar a anular ordenanzas aprobadas sin la previa elaboración y previsión en el Plan normativo. Al respecto, BEJARANO LUCAS da un toque de atención a los operadores locales y advierte de esta posibilidad, teniendo en cuenta que en el ámbito subvencional, con que

identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos». Esta previsión no fue finalmente recogida en la LPACAP y sólo se incluyó en la LG para la Administración General del Estado.

(156) En la misma línea, BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 3, quien considera que, a este contenido, cabría añadir «la incorporación de las «líneas fundamentales» que permiten justificar la necesidad del marco regulatorio que se pretenda establecer o modificar, en consonancia con los principios inspiradores de la «better regulation», y cuya concurrencia y viabilidad habría de quedar con posterioridad debidamente acreditada en el preámbulo o exposición de motivos de la correspondientes Ordenanza y/o Reglamento tal y como exige el art. 129.1 LPACA».

(157) CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Una proyección de futuro: retos de las entidades locales ante el nuevo marco normativo y medidas para garantizar su cumplimiento», en CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción (dir.), *El nuevo...*, *cit.*, pág. 856, también considera que «dada su naturaleza de instrumento de planificación admite, y debe admitir, variaciones y modificaciones derivadas de los desarrollos que se produzcan durante su vigencia para facilitar su adaptación a la realidad del ordenamiento jurídico».

(158) *Vid.* el artículo 25.3 de la LG.

(159) Esta previsión resulta difícilmente aplicable en el ámbito local, por cuanto la normativa vigente no exige la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo para las ordenanzas y reglamentos locales. BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 5, considera que una posible solución sería «tramitar previa o simultáneamente a la nueva Ordenanza o Reglamento que se pretende aprobar, la modificación del Plan Normativo Municipal, a los efectos de incorporar a su contenido el texto normativo «en proyecto» o en «elaboración»».

dicha situación guarda una cierta similitud (160), el Tribunal Supremo (161) está anulando convocatorias de subvenciones por ausencia del Plan Estratégico que las administraciones locales deben tener con carácter previo al otorgamiento de cualquier subvención (162).

1.3. LAS DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La implantación de la planificación normativa en el nivel local aportará mayor racionalización a la producción normativa local, mayor predictibilidad del ordenamiento y mayor seguridad jurídica. Asimismo, a través de la elaboración de este tipo de planes, como señala ORDUÑA PRADA, «puede evitarse una visión coyuntural y oportunista de la acción pública, que parece admitir únicamente acciones inmediatas y cortoplacistas, en definitiva, de normar a golpe de periódico, de grupos de interés, etc.» (163).

Son muchas, sin embargo, las dificultades de implementación de este instrumento en el ámbito local. Con anterioridad (164), ya nos hemos referido a los obstáculos que se pueden plantear en cuanto a la aplicación de la planificación normativa, a pesar de la extraordinaria relevancia y utilidad que tiene este instrumento, y a la circunstancia de que muchas veces —especialmente, en el nivel local— las normas se aprueban como consecuencia de una necesidad concreta que surge en un momento determinado, por lo que resulta difícil su planificación. En el ámbito local, estas dificultades se acrecientan aún más, por la inmediatez que exigen muchas de sus acciones normativas. Como pone de relieve REINOSO CARRIEDO, «Resulta muy difícil pensar en una planificación normativa local

(160) El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, establece que «Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

(161) *Vid.*, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 4970/2012, de 26 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Enrique Lecumberri Martí), núm. 8077/2012, de 4 de diciembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez), núm. 252/2013, de 28 de enero de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Enrique Lecumberri Martí) y núm. 306/2013, de 28 de enero de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Enrique Lecumberri Martí).

(162) BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, págs. 4-5.

(163) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 5. Algún autor, sin embargo, se muestra escéptico en cuanto a las bondades de esta técnica en el ámbito local. Así, MENÉNDEZ ALONSO, José María, «La elaboración...», *cit.*, pág. 6, considera que «Esta nueva previsión, de difícil cumplimiento, genera una carga administrativa innecesaria, que no aporta nada nuevo en materia de seguridad jurídica o transparencia».

(164) *Vid. supra* el apartado VII.1.1. de este trabajo.

a medio y largo plazo, sobre todo por la necesidad de inmediatez de muchas de sus acciones que constituyen una de sus características esenciales en su funcionamiento diario» (165). Además, aun cuando la obligación de elaborar planes anuales normativos se impone con carácter básico para todas las administraciones públicas, no puede obviarse que las condiciones de partida, las características, las problemáticas y la disponibilidad de recursos que presentan las administraciones locales son muy diferentes a las de la administración estatal y autonómica, circunstancias que hacen muy difícil un traslado pacífico y sin problemas de este mecanismo al ámbito local (166). De ahí que sería aconsejable modular las previsiones de la LPACAP en este punto para el ámbito local (167).

2. La evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación

La evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación constituye otro de los instrumentos de mejora regulatoria recogidos en la LPACAP, de gran importancia como complemento de la planificación normativa. De los dos tipos de evaluación normativa existente —la evaluación *ex ante* o evaluación prospectiva, desarrollada con anterioridad al inicio del procedimiento de aprobación de una norma, y la evaluación *ex post* o evaluación retrospectiva, desarrollada con posterioridad a la entrada en vigor de una norma y orientada a su posible modificación o derogación, en función de los resultados conseguidos (168)— la LPACAP confiere un alcance superior a la evaluación normativa *a posteriori*.

(165) REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 5.

(166) Así lo advierten CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Una proyección...», *cit.*, pág. 856; y REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 5.

(167) CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Una proyección...», *cit.*, pág. 856. *Vid.* también, de la misma autora, M.^a Concepción, «La iniciativa...», *cit.*, págs. 589-590.

(168) MONTORO CHINER, M.^a Jesús, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*. Atelier. Barcelona, 2001, págs. 123-124, advierte que si bien los criterios a aplicar en ambos casos de evaluación son esencialmente los mismos (efectividad, eficacia y eficiencia), evaluación prospectiva y evaluación retrospectiva difieren fundamentalmente en los métodos o técnicas de análisis, aunque son en muchos aspectos complementarias, ya que «el esfuerzo de analizar los posibles efectos de una norma *ex ante* facilita considerablemente la evaluación retrospectiva; así como la evaluación retrospectiva crea una sólida base para la evaluación prospectiva». En cualquier caso, como señala MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 147, «El análisis de impacto normativo, tanto en su dimensión *ex ante* como en su dimensión *ex post*, busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles. Los datos que se obtienen a través de estos análisis constituyen un elemento esencial que ha de facilitar la discusión política previa a la adopción de la norma (o a su eventual revisión), y que necesariamente redundará en su mayor racionalidad y coherencia».

2.1. LA EVALUACIÓN NORMATIVA *EX POST* COMO INSTRUMENTO DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA

La planificación normativa se completa en la LPACAP con la exigencia de su evaluación *ex post*. De este modo, como pone de relieve BEJARANO LUCAS, «la planificación normativa se convierte en un proceso de “retroalimentación”, que no sólo se ciñe a un control “*ex ante*” a la aprobación de la correspondiente disposición normativa, sino que extiende esa labor de “cribado” a un control “*a posteriori*” en aras de alcanzar en “palabras” del legislador de la LPACA “un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”» (169).

La evaluación normativa *ex post* no constituye propiamente una novedad introducida por la LPACAP, sino que se trata de un mecanismo de mejora regulatoria ya previsto con anterioridad en el ordenamiento jurídico español, procedente, en buena medida, de la LES (170), y que proviene de la filosofía de la *smart regulation* (171) fijada por la Unión Europea (172) y también de las recomendaciones de la OCDE (173).

(169) BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 8.

(170) Con arreglo a la LES, las administraciones públicas, para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, debían promover «el desarrollo de procedimientos de evaluación *a posteriori* de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación» (art. 5.3). *Vid.* también el artículo 6 de la LES.

(171) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 54.

(172) En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Normativa inteligente en la Unión Europea», de 8 de octubre de 2010 [COM (2010) 543 final. (disponible en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543_com_com\(2010\)0543_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543_com_com(2010)0543_es.pdf) —última consulta, 16 de noviembre de 2016—)], la Comisión considera que es necesario legislar mejor, pero que es preciso pasar a una normativa inteligente, con el objetivo de concebir y producir una normativa que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y que tenga la mayor calidad posible, objetivo que debe perseguirse a lo largo del ciclo de elaboración de las políticas, desde la concepción de un acto legislativo hasta su revisión. Para hacer efectiva esta política de normativa inteligente, se completan y reformulan medidas ya previstas anteriormente (por ejemplo, la simplificación de la legislación y la reducción de las cargas administrativas y la evaluación de impacto) y se añaden otras que conceden más importancia que antes a la evaluación del funcionamiento y la eficacia de la legislación existente (aquí se sitúa la evaluación *a posteriori* de los costes y las ventajas de la legislación existente).

(173) En el ámbito de la OCDE se incluye la evaluación regulatoria *ex post* entre las directrices y principios internacionales más detallados y avanzados a aplicar por los países miembros de la OCDE para realizar mejoras sistémicas en la calidad de la regulación. *Vid.* La *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*, de 22 de marzo de 2012 (puede accederse a su contenido en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> —última consulta, el 16 de noviembre de 2016—). La evaluación normativa *ex post* también constituye una sugerencia planteada por la OCDE en su informe *Spain: From Administrative...*, *cit.*, pág. 112.

2.1.1. La regulación de la evaluación normativa *ex post*

El artículo 130 de la LPACAP, en su apartado primero, regula, como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación (174), la evaluación *ex post*, cuyo objeto es la revisión de la normativa vigente y que permite conocer el impacto real que ha producido la norma y revisar la política pública existente (175).

La LPACAP establece el deber de las administraciones públicas de revisar periódicamente la normativa vigente (176) con un doble objetivo: para adaptarla a los principios de buena regulación definidos por el artículo 129, en tanto que los mismos informan transversalmente el proceso de mejora continua en su conjunto (177), y así se proyectan no sólo en el momento inicial de adoptarse la norma sino de forma más o menos permanente, a través de un análisis de la normativa que pretende comprobar si cumple con la esencia de la regulación (178); y para comprobar la medida en que se han conseguido los objetivos previstos por la normativa dictada, así como si el coste y las cargas derivados de ella estaban justificados y correctamente cuantificados. El resultado de esta evaluación debe plasmarse «en un informe que se hará público (179), con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente». Con este informe, se garantiza la

También puede consultarse, en español, la traducción a cargo de Jorge Tuñón Navarro: *España: de la reforma...*, *cit.*, pág. 155.

(174) REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 6.

(175) ORTÍ FERRER, Paula, «L'avaluació...», *cit.*, pág. 68.

(176) Desde un punto de vista competencial, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, Capítulo I «Marco...», *cit.*, pág. 40, considera que el artículo 130 supone un exceso competencial del Estado no amparado por el título estatal del «procedimiento administrativo común», ni ningún otro de los mencionados por la disposición final 1.ª de la LPACAP. También SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Una reforma...», *cit.*, pág. 23, considera que invade manifiestamente competencias autonómicas y que no es conforme con el orden constitucional de competencias que la legislación básica imponga a los gobiernos autonómicos la revisión o evaluación periódica de su normativa y la obligación de plasmarla en un informe público.

(177) *Vid.* BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 17.

(178) PALOMAR OLMEDA, Alberto, «De la iniciativa...», *cit.*, pág. 489.

(179) Téngase en cuenta también lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y buen gobierno, que exige, en su apartado primero, que los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publiquen de forma periódica y actualizada «la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública»; y, en su apartado cuarto, que «La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización».

transparencia de la actuación administrativa y se aporta, como destaca MORA RUIZ, «un elemento de juicio más, ante la posibilidad de control de la discrecionalidad asociada a la iniciativa normativa de las Administraciones, pues las motivaciones y justificaciones de la norma, evaluada a posteriori, serán revisadas en este informe, convirtiéndose en elemento susceptible de fiscalización o consideración por la Jurisdicción Contencioso-administrativa» (180).

La importancia de la evaluación *a posteriori* está fuera de toda duda, ya que la información que proporciona ayudará a tomar decisiones futuras y constituirá la base para el diseño de las nuevas regulaciones (181). En efecto, la información que se derive de esta evaluación determinará los resultados de aplicación de la normativa, su incidencia en la realidad social y qué normas deben derogarse o modificarse, si no han logrado los objetivos fijados. Esta evaluación normativa *ex post* supone un complemento importante de la evaluación *ex ante*. Ambas buscan «mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles» y redundan «en su mayor racionalidad y coherencia» (182). Su incorporación debe valorarse, por tanto, de forma muy positiva, en la medida en que, además de contribuir a una mayor racionalización de la actividad normativa, supone la incorporación de una auténtica cultura de evaluación de la actividad pública normativa, toda vez que permite seguir el recorrido de la normativa, una vez aprobada, en orden a considerar si los objetivos planteados se cumplieron, si el medio elegido fue el adecuado y si, en definitiva, se produjo la satisfacción de los intereses generales (183).

Sin embargo, no pueden ocultarse las dificultades, evidentes, para una aplicación efectiva de esta evaluación *a posteriori* de las normas, habida cuenta de la dimensión cuantitativa que presenta actualmente nuestro ordenamiento jurídico, la abundante cantidad de normas cuyos contenidos no se ajustan a los principios de buena regulación, las dificultades de orden técnico que se plantean y los escasos medios disponibles a tal efecto, circunstancias que hacen poco factible una evaluación sistemática, continua y global de todas las disposiciones vigentes (184). Además,

(180) MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 535.

(181) ORTÍ FERRER, Paula, «L'avaluació...», *cit.*, pág. 68.

(182) MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 147.

(183) En este sentido, MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, pág. 534.

(184) En esta línea, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 54, afirma que «Evaluar periódicamente cada una de estas normas para acomodarlas a todos y cada uno de los principios de buena regulación, comprobar si han logrado sus objetivos y ponderar la corrección de sus cálculos de los costes y cargas que suponían, me parece, dicho modestamente, una tarea que

la LPACAP tampoco determina las consecuencias del incumplimiento de esta obligación de evaluación normativa que se impone a las administraciones públicas. Debemos manifestar, por tanto, nuestro escepticismo sobre la eficacia de este instrumento, máxime si tenemos en cuenta que, a pesar de que la LES ya preveía que las administraciones públicas promoverían procedimientos de evaluación *ex post* de su actuación normativa, disponiendo de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación, hasta la fecha esta práctica no se ha generalizado y se ha demostrado totalmente ineficaz (185). De todas formas, no olvidemos que, ahora, la evaluación normativa *ex post* se configura como una obligación para todas las administraciones públicas y no como un simple deber de promoción, que era lo único que recogía la LES.

Como pone de manifiesto SANTAMARÍA PASTOR, la existencia de estas dificultades no debe significar renunciar a la evaluación que la LPACAP establece, ya que «Las disposiciones hoy vigentes serán objeto, más pronto o tarde, de sustitución o modificación parcial por otras nuevas, y estos procedimientos habrán de realizarse de acuerdo con los trámites y con sujeción a los principios de buena regulación establecidos en estos textos legales» (186).

2.1.2. El impacto de la evaluación normativa *ex post* en el ámbito local

La evaluación normativa *ex post* resulta plenamente aplicable en el ámbito local. En consecuencia, las administraciones locales deberán revisar periódicamente las ordenanzas y reglamentos vigentes, con independencia de su ámbito material, teniendo como referencia los principios de buena regulación, con el fin de comprobar el nivel de cumplimiento de los objetivos previstos y la justificación y la correcta cuantificación de los costes y las cargas impuestas; y deberán plasmar los resultados de esta evaluación en un informe (187). La labor que tie-

excede de las fuerzas de todas las Administraciones, cuyos servidores han de atender a la realización de tareas ejecutivas mucho más perentorias; más aún cuando esta labor requiere un nivel de preparación y criterio cada vez más escaso en el seno del empleo público. Dicho con todo respeto, el mandato del art. 130.1 parece sencillamente utópico, al menos, entendido en su sentido literal; lo que hace muy probable que sea incumplido, al menos de modo mayoritario». También MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 147, advierte que «La ingente cantidad de normas de origen reglamentario hacen utópico plantear un seguimiento evaluatorio continuo y global de esta producción normativa al margen de las dificultades de orden técnico que ello plantea».

(185) Así lo pone de manifiesto MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 144.

(186) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Un nuevo...», *cit.*, pág. 54.

(187) Téngase en cuenta también lo dispuesto por la Disposición final 5.^ª de la LPACAP. *Vid.* al respecto el apartado VIII de este trabajo.

nen por delante las entidades locales y, en especial, los municipios, es inmensa, habida cuenta de que la exigencia de evaluación se impone no sólo a las normas que se aprueben tras la entrada en vigor de la LPACAP, sino a todas las normas vigentes. En consecuencia, también a las dictadas con anterioridad, dada la necesidad de reevaluarlas a la luz de los principios de buena regulación que ahora la LPACAP exige a toda actividad normativa (188). Así, se pretende, utilizando palabras de BEJARANO LUCAS, «una labor «depurativa», del marco regulatorio municipal». Efectivamente, la evaluación va a permitir revisar periódicamente la normativa local, introducir las modificaciones que resulten necesarias e, incluso, eliminar aquellas normas que resulten contrarias a los principios recogidos en la LPACAP. De este modo, las entidades locales acometerán un proceso de mejora continua de la reglamentación local, realimentarán el proceso y sentarán las bases de un nuevo ciclo de mejora y adaptación de la normativa (189). Sin duda, se trata de un mecanismo muy importante para mejorar la calidad de la normativa local, por cuanto permite un proceso de revisión y mejora continua de la misma. No puede ocultarse, sin embargo, la complejidad de la labor a que deben enfrentarse las entidades locales para evaluar todas las normas locales vigentes, difícil de materializar plenamente, especialmente en aquellos municipios pequeños y con escasos medios y recursos (190). De ahí que también sea importante el papel a desempeñar por las administraciones supramunicipales en este ámbito (191).

Por otra parte, la LPACAP no especifica el órgano competente para la elaboración del informe en que habrán de plasmarse los resultados de la evaluación, ni su contenido, ni su periodicidad, ni la forma, ni el grado de detalle con que deberá hacerse público. El legislador estatal ha optado por conferir una amplia autonomía a las diferentes administraciones —por lo tanto, también a la local— para concretar todos los aspectos que sean necesarios para materializar el mandato recogido en el artículo 130.1

(188) En este sentido, BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 8, en cuya opinión, en este aspecto «se «echa en falta» una adaptación a la propia idiosincrasia de la Administración Local, lo que requerirá una prudente labor interpretativa por parte de los operadores jurídicos municipales, a efectos de ajustarse «escrupulosamente» a las nuevas prescripciones que exige la LPACA». También MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, 2016, pág. 17, advierte que «de inicio, tendrán que realizar un análisis de todas sus Ordenanzas y Reglamentos en vigor, porque existen muchas que pueden estar obsoletas, carentes de necesidad, faltas de actualización, etc. Es una tarea importante a realizar por la Secretaría General o por la asesoría Jurídica, con la colaboración de todas las áreas municipales».

(189) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 17.

(190) REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 6, advierte de las dificultades para cumplir con las previsiones fijadas en este punto por la LPACAP en la administración local.

(191) Así lo advierte también MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 148.

de la LPACAP (192). Será necesario, en consecuencia, el desarrollo a nivel local de la LPACAP en este punto (193). Puede servir, a estos efectos, como referencia, tal como indica MERINO ESTRADA (194), lo dispuesto en el artículo 28 de la LG (modificado por la LPACAP), en relación con el informe de evaluación a que venimos haciendo referencia en el ámbito estatal. En este ámbito, el informe, aprobado por el Consejo de Ministros —a propuesta del Ministerio de la Presidencia— antes del 30 de abril de cada año, tiene una periodicidad anual y en él se incluyen las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas identificadas en el Plan Anual Normativo que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior (195). La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso: la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; y la sostenibilidad de la disposición. Asimismo, el informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconseje el resultado del análisis.

Sin embargo, entendemos que no es ésta la única opción posible, dado el amplio margen de maniobra que la propia LPACAP confiere a las administraciones públicas para concretar los diferentes aspectos atinentes al citado informe, al remitir a su propia normativa reguladora. Así, los entes locales, en ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización y en el ámbito de sus competencias, podrían concretar, a través de su propia normativa, la regulación de este informe (196) y así adaptar la regulación a sus propias particularidades —por ejemplo, la periodicidad

(192) MESEGUERYEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 145.

(193) ORDUÑA PRADA, Enrique, «Sobre...», *cit.*, pág. 5, señala que, en el caso de los gobiernos locales, al no contener la LBRL ninguna mención a la evaluación normativa *ex post*, habrá que estar a lo que se establezca por la entidad local en el correspondiente acuerdo plenario o, en su caso, en el respectivo reglamento orgánico.

(194) MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, 2016, pág. 17.

(195) Con arreglo al artículo 28.1 de la LG, en el informe anual debe reflejarse «el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa».

(196) En este sentido, BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 9, considera que el artículo 130 de la LPACAP, al remitir a las determinaciones de la normativa reguladora de la administración correspondiente «podría «dar cabida» a las potestades municipales de «autoorganización y reglamentaria», en aras de adaptar los referidos aspectos a las particularidades de cada Municipio, a través del propio Reglamento Orgánico Municipal, puesto que resulta indudable que dicha manifestación del poder normativo municipal, integra o forma parte de la normativa reguladora del correspondiente municipio, tal y como viene a exigir el aludido precepto». En una línea similar, BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 17.

no tendría por qué ser anual y podría fijarse un lapso temporal más amplio de un informe de evaluación a otro (197)—.

En cualquier caso, las administraciones locales, ya sea siguiendo el modelo establecido para la administración estatal u otro diferente, deberán determinar el órgano competente para la aprobación de los informes de evaluación, su periodicidad, su contenido y el detalle con que se hará público (198). También será imprescindible establecer previamente objetivos concretos a conseguir por la normativa e indicadores de medida respecto de los mismos, identificando los recursos destinados a su consecución (199); determinar los órganos competentes para llevar a cabo la actividad evaluadora (200); e implementar una sistemática de evaluación para la realización de los informes a que venimos haciendo referencia (201).

2.2. LAS LIMITADAS OBLIGACIONES DE EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LAS NORMAS: ANÁLISIS ECONÓMICO Y EVITACIÓN DE RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS O DESPROPORCIONADAS A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El apartado segundo del artículo 130 de la LPACAP encomienda a las administraciones públicas promover la aplicación de los principios de buena regulación (202) y cooperar para «promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la intro-

(197) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 17, considera que sería razonable que la periodicidad fuera anual para acompañarla con el plan normativo anual que también tienen que adoptar las entidades locales, cuya periodicidad es anual, «con la finalidad de incorporar en éste las iniciativas reglamentarias que deban ser objeto de aprobación *ex novo*, modificación o derogación, en función de los resultados obtenidos en el proceso de evaluación». Sin embargo, CAMPOS ACUÑA, M.^º Concepción, «Una proyección...», *cit.*, pág. 857, considera que podría ser «un marco adecuado el de la legislatura, de tal modo que cada cuatro años podría realizarse este juicio de evaluación».

(198) La publicación podría realizarse en el Portal de Transparencia de la administración local correspondiente, tal como prevé la LPACAP para el plan anual normativo. *Vid.* en esta línea, BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 17, y REINOSO CARRIEDO, Antonio, «Novedades...», *cit.*, pág. 6. También CAMPOS ACUÑA, M.^º Concepción, «La iniciativa...», *cit.*, pág. 593, considera que «al menos deberá ser objeto de inserción en el Portal de Transparencia de la respectiva entidad, sin perjuicio de la utilización de otras vías complementarias».

(199) BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel, «Adaptación...», *cit.*, pág. 16.

(200) En opinión de BEJARANO LUCAS, José Manuel, «La implementación...», *cit.*, pág. 9, debería existir «un órgano o comisión técnica de carácter colegiado encargada de llevar a cabo dicha labor «evaluadora», y de la que en todo caso, habrían de formar parte, por los aspectos a examinar, tanto el Secretario General como el Interventor de la respectiva Corporación».

(201) MERINO ESTRADA, Valentín, «Calidad...», *cit.*, pág. 17.

(202) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, pág. 324, critica que la LPACAP se refiera a la obligación de las administraciones públicas de promover los principios de buena regulación, por estar las mismas obligadas a cumplirlos.

ducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica (203)» (204). De este modo, se enumeran algunos elementos a tener especialmente en cuenta en la evaluación previa de las normas, antes de su aprobación: el análisis económico (205) y las restricciones para la actividad económica, pero no se atiende a otros factores de las normas (por ejemplo, los sociales o los ambientales). No se trata, por tanto, de una auténtica regulación de la evaluación previa de las normas, aunque sí se contemple, de forma indirecta, la evaluación normativa *ex ante*, aunque limitada a los elementos señalados (206). Así, a diferencia de lo que hacía la LES, la LPACAP no incluye con carácter general la evaluación de impacto normativo *ex ante* (207), y se otorga al análisis *ex post* un mayor énfasis.

En efecto, la LPACAP no contempla la exigencia, con carácter general, para todas las administraciones públicas, de la evaluación de impacto normativo *ex ante* (208), y no incluye una auténtica regulación de la evaluación normativa previa, ya que limita esta evaluación a dos únicos elementos: el análisis económico y las restricciones de la actividad económica, obviando otro tipo de impactos. Por tanto, adquiere una especial relevancia el impacto de las normas en el ámbito de la actividad económica.

A pesar de esta omisión en la LPACAP, la evaluación de impacto normativo sí se recoge, para la Administración General del Estado, en la

(203) Este precepto reitera en términos similares lo ya establecido por el artículo 6.3 de la LES.

(204) *Vid.* las críticas que MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «X. La elaboración...», *cit.*, págs. 324-325, formula a la redacción empleada por el artículo 130.2 de la LPACAP.

(205) Sobre el papel que el análisis económico del derecho puede jugar en la evaluación *ex ante* y *ex post* de la normativa, *vid.* MERCADO PACHECO, Pedro, «Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* núm. 47, 2013, págs. 85-108.

(206) MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 535-536.

(207) La LES, en su artículo 5.1, preveía que «para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación», las administraciones públicas «impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar». Como señala MORA RUIZ, Manuela, Capítulo IX «Iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 536-537, este precepto de la LES «no sólo está previendo la existencia de instrumentos o técnicas de análisis normativo previo, sino que, aun manteniendo la idea de la reducción de costes, el texto es inclusivo de todo tipo de impacto y se orienta a la consecución del interés general».

(208) Sobre los análisis de impacto normativo en España, *vid.* MARCOS FERNÁNDEZ, Francisco, «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», en *Revista de Administración Pública* núm. 179, 2009, págs. 333-365; y REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», en *Revista de Administración Pública* núm. 193, 2014, págs. 83-126.

LG(209). Asimismo, se contempla en la mayoría de normas autonómicas que han regulado, en su ámbito, el procedimiento de elaboración de normas(210). En cambio, no resulta exigible con carácter general para las administraciones locales, al no estar contemplada en la LPACAP, omitirse toda referencia a la misma en la LBRL y estar ya derogadas las previsiones incluidas al respecto en la LES(211). No puede olvidarse, sin embargo, a pesar de esta inexistencia formal de una evaluación de impacto normativo general en el ámbito local con carácter previo a la aprobación de las ordenanzas y reglamentos locales, que el Plan anual normativo, a cuya aprobación y publicación sí vienen obligadas las administraciones locales, se encuentra íntimamente relacionado con la potenciación de la reflexión previa al ejercicio de las potestades normativas(212). Además, como apunta MESEGUER YEBRA, es probable que en los próximos años se importe la técnica del análisis del impacto normativo por parte de las entidades locales(213).

VIII. La necesaria adaptación de la normativa local en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

Para completar el análisis de la incidencia de la LPACAP sobre la potestad normativa local, debemos referirnos, necesariamente, a la disposición final 5.^a de esta Ley. La LPACAP entró en vigor el pasado 2 de octu-

(209) *Vid.* el artículo 26.3 de la LG.

(210) *Vid.* por todas, la Ley de la comunidad autónoma de Cataluña 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 64).

(211) DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, «La reforma...», *cit.*, pág. 74, relativiza el alcance muy superior que se confiere por la LPACAP a la evaluación *a posteriori* del ordenamiento en relación con la evaluación *ex ante*. En su opinión, «la diferenciación entre la evaluación *ex ante* y *ex post* posee un alcance si se quiere, meramente conceptual, en la medida en que todo análisis será, a un tiempo, preventivo frente a una norma de posible elaboración futura y posterior con respecto al estado de la cuestión en el contexto ya vigente de referencia, razón última de la íntima conexión de ambos tipos de control». Por ello, «la aparentemente mayor insistencia del artículo 130 en la obligación de seguimiento de las normas no debe ser interpretada como una renuncia a la evaluación del «entorno» en el que una posible futura disposición normativa habrá de insertarse, que de hecho el precepto presupone».

(212) *Ibidem*, pág. 74.

(213) MESEGUER YEBRA, Joaquín, Capítulo 4 «Procedimiento...», *cit.*, pág. 138. Algunos autores han abogado por la implantación de la evaluación de impacto normativo previa en el ámbito local, a la manera prevista en relación con los proyectos normativos de ámbito estatal. Así, ORTEGA BERNARDO, Julia, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2014, pág. 165. *Vid.* también PONCE SOLÉ, Juli, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», en *Revista de Administración Pública* núm. 180, 2009, págs. 237-239.

bre de 2016, al año de su publicación en el BOE (214), pero, con arreglo a la disposición final 5.^a, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, «se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley».

Por lo tanto, en el período de un año desde la entrada en vigor —hasta el 2 de octubre de 2017—, los entes locales deberán proceder a la adecuación de las normas locales de los distintos procedimientos normativos que resulten incompatibles con las previsiones de la nueva normativa. La realización de dicha revisión de la normativa local exige, como advierte CAMPOS ACUÑA, la verificación de la adecuación del ordenamiento jurídico local a los principios de buena regulación; y para ello se exige una suficiente justificación del cumplimiento de estos principios en el preámbulo (215). Por tanto, «una de las consecuencias derivadas de la entrada en vigor de la LPAC que afecta a las diferentes AAPP será la necesaria revisión de la totalidad de su acervo normativo» (216).

Se trata, indudablemente, de un reto importante para los entes locales, de revisión y adaptación de su normativa, aunque, de nuevo, seguramente difícilmente asumible para muchos de ellos en el plazo fijado.

Trabajo recibido el 9 de enero de 2017

Aceptado por el Consejo de Redacción el 27 de enero de 2017

(214) *Vid.* la disposición final 7.^a de la LPACAP.

(215) CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Una proyección...», *cit.*, pág. 855.

(216) CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «La iniciativa...», *cit.*, pág. 605. Una posición diferente es la de MENÉNDEZ REXACH, Ángel, «Capítulo I. La Ley de Procedimiento Administrativo Común: significado general y ámbito de aplicación», en VELASCO CABALLERO, Francisco (coord.), *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales. La aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*. Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2016, pág. 46, quien advierte que no está claro el significado de la expresión «procedimientos normativos» contenida en la disposición final 5.^a de la LPACAP. En su opinión, «Parece referida a los procedimientos de elaboración de normas, en cuyo caso el alcance de este mandato legal quedaría bien acotado. Significaría que en ese plazo todas las entidades públicas deberán revisar los procedimientos de elaboración de normas para adecuarlos a la LPAC», pero «Otra posible interpretación sería que en ese plazo habría que revisar todos los procedimientos (pues todos son «normativos») para adecuarlos a la LPAC. Si ese hubiera sido el propósito del Legislador, debería haber previsto un plazo más largo, porque la revisión de toda la normativa procedimental vigente para adecuarla a la LPAC supondría una labor ingente, de muy difícil realización en período tan corto. Además, esta interpretación chocaría con el mantenimiento de la vigencia (indefinida) de los procedimientos especiales que establece la Disposición Adicional 1.^a, apartado 1 (...) En consecuencia, es más razonable la primera interpretación».

LABURPENA: Ekonomiako Lankidetzeta eta Garapenerako Erakundeak eta Euro-par Batasunak bultzatutako erregulazioa hobetzeko politika gero eta gehiago garatu da Espainian eta 2015ean bultzada esanguratsua jaso du, urriaren 1eko 39/2015 Legea, Herri Administrazioen Administrazio Prozedura Erkideari buruzkoa, onartuta. Lege horrek titulu berria dakar —VI.a— legegintza-ekinbidea eta erregelamenduak eta bestelako xedapenak emateko ahalmena arautzeko. Bertan, legegintza-ekinbidea eta lege mailako arauak egiteko ahala erabiltzeari, erregelamenduak egiteko ahala erabiltzeari, erregulazio onaren printzipioei, araudiaren ebaluazioari, arauen publikizateari, arauen plangintzari eta herritarrek lege mailako arauak eta erregelamenduak egiteko prozeduran parte hartzeari buruzko xedapen batzuk jasotzen dira. Lan horrek arlo horretan 39/2015 Legeak sartutako berritasunak aztertzen ditu, tokiko ikuspegi-tik, haren xedapenak administrazio publiko guztiei eta, beraz, toki-administrazioei ere, aplikatzen baitzaizkie. Helburu nagusia Legeak tokiko arauak egiteko ahalean daukan eragina aztertzea eta, ondorioz, arlo horretan tokiko eremuan sartzen diren berritasun nagusiak zehaztea da, haren aplikazioak ekar ditzakeen erronka, arazo eta zalantza batzuk ikusteko eta balizko irtenbideak emateko.

GAKO HITZAK: Toki-administrazioa. Erregelamenduak egiteko ahala. Erregulazio ona. Arauen ebaluazioa. Arauen plangintza.

RESUMEN: La política de mejora de la regulación, impulsada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y por la Unión Europea, se ha desarrollado en España de forma reciente y ha recibido un impulso significativo en 2015, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Esta Ley incluye un nuevo Título —el VI—, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En él se recogen algunas previsiones sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley, el ejercicio de la potestad reglamentaria, los principios de buena regulación, la evaluación normativa, la publicidad de las normas, la planificación normativa y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Este trabajo se centra en el análisis de las novedades incorporadas en esta materia por la citada Ley 39/2015 desde una perspectiva local, dada la aplicación de sus previsiones a todas las administraciones públicas y, por consiguiente, también a las administraciones locales. El objetivo primordial es analizar la incidencia de esta Ley sobre la potestad normativa local y, en consecuencia, determinar las principales novedades que se incorporan en esta materia en el ámbito local, con el fin de apuntar algunos retos, problemas e incertidumbres que su aplicación puede suscitar y aportar posibles soluciones.

PALABRAS CLAVE: Administración local. Potestad reglamentaria. Buena regulación. Evaluación normativa. Planificación normativa.

ABSTRACT: Policies to improve regulation promoted by the Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Union have recently been applied in Spain and in 2015 received a significant boost with the passing

of Law 39/2015, of 1 October, on common administrative procedure for the public administrations. This Law includes a new Section (VI) which regulates legislative initiative and the power to create regulations and other provisions. The law contains provisions regarding the execution of legislative initiative and the power to create regulations with the force of laws, the exercising of regulatory power, the principles of good regulation, regulatory evaluation, regulatory publicity, regulatory planning and the participation of citizens in the process of creating legislation with the force of laws and regulations. The present study analyses the changes made to local regulatory powers by the aforementioned Law 39/2015, given that its provisions are applicable to all public administrations and, therefore, also to the local administrations. The primary objective is to analyse the effect of this Law on local regulatory powers and, therefore, to determine the principle new changes that have been made to local regulatory powers, with the aim of identifying the challenges, problems and uncertainties that may arise through the application of the Law and to propose possible solutions.

KEYWORDS: Local administration. Regulatory power. Better regulation. Regulatory evaluation. Regulatory planning.