EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS POR LAS ENTIDADES LOCALES.

Cayetano PRIETO ROMERO.

Funcionario de Carrera y Abogado
Jefe División Oficina Calidad Normativa. Comunidad de Madrid

SUMARIO:

Resumen.

1. Introducción.
2. La potestad normativa local se inserta en el nuevo ciclo normativo regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. El procedimiento general de elaboración de ordenanzas (artículo 49 LRBRL).
   - 3.1. La consulta pública previa (artículo 133.1 LPAC y artículo 26.1 LG).
   - 3.2. Los principios de buena regulación (artículo 129 LPAC).
   - 3.3. La elaboración de la propuesta normativa y su memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.3 LG).
   - 3.4. Los informes preceptivos y las consultas a otras Administraciones Públicas.
   - 3.5. La aprobación inicial por el Pleno (artículo 49.a LRBRL).
   - 3.6. Trámite de audiencia e información pública (artículo 49.b LRBRL).
   - 3.7. La aprobación definitiva (artículo 49.c LRBRL).
4. El procedimiento de modificación y derogación de las ordenanzas.
5. Las ordenanzas reguladoras de las actividades de los ciudadanos, en particular, de las actividades económicas.
6. Publicación y entrada en vigor.
7. Conclusiones.

Bibliografía.

RESUMEN

La potestad normativa de las entidades locales es un instrumento esencial para la dirección política de sus intereses, mediante la cual ejercen, al amparo de su autonomía constitucionalmente garantizada, su capacidad para decidir libremente el sentido y contenido de la norma, no obstante, deben respetar los requisitos sustantivos y formales legalmente establecidos, entre ellos, el procedimiento para su tramitación, aprobación y publicación.

1. INTRODUCCIÓN

Las entidades locales gestionan con autonomía[1] sus respectivos intereses o competencias[2], para lo cual la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) les dota, como un elemento consustancial a dicha autonomía, de la "potestad reglamentaria" (artículo 4 LRBRL) que, conforme al principio de legalidad (artículo 9.3 Constitución) ejercen en el ámbito de sus competencias[3], de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, respetando la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Dicha potestad es sin duda la más relevante de todas las atribuidas a las entidades locales, en cuanto expresión de la autonomía que la Constitución les reconoce y del carácter representativo que ostenta el órgano competente para su aprobación, el Pleno[4], es fuente de producción del derecho y de afectación a los intereses generales y de los ciudadanos. A través de la potestad normativa, las entidades locales ejercen un ámbito de libre decisión, mayor que el reconocido a la normativa reglamentaria estatal[5] y autonómica, para la regulación de las materias de su competencia, si bien, como todas las potestades debe ejercerse respetando los límites legalmente establecidos.

Como se tuvo ocasión de explicar en otro trabajo[6] las entidades locales son muy proactivas en el ejercicio de su potestad reglamentaria y, aunque no contamos con datos

---

[1] "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes." (artículo 3.1 Carta Europea de Autonomía Local).

[2] El principio democrático es "el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 103/2013, FJ 6). Se trata de que la comunidad local, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas a otras instituciones territoriales (por todas, STC 32/1981, FJ 4)." (STC 111/2016, FJ 8.b).

[3] De acuerdo con la información que ofrece el Ministerio de Hacienda, el gasto total de las administraciones públicas en 2017 fue de 478.128 millones de euros, correspondiendo 67.900 millones de euros a las entidades locales, que representa el 14 por 100 del gasto público total para ese año y en torno al 6 por 100 del PIB (1.166.319 millones de euros).

[4] "(…) lo que nunca se ha puesto en cuestión (ni en España ni en el Derecho local del entorno europeo) es el monopolio prácticamente total por parte del órgano de carácter representativo de la programación presupuestaria, las normas, los planes y las decisiones más relevantes de la corporación". STC 111/2016, FJ 8.c).

[5] "(…) en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión (…). Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los Entes locales –desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal-no está exento de límites." (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9). También la sentencia de 14 de febrero de 2013 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), rec. 4118/2011, en la que se indica que: "la potestad normativa del Ayuntamiento está constitucionalmente fundada en el principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 CE, principio de autonomía que debe interpretarse de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (art.4.2), y sobre la base de la consideración democrática de los poderes del Ayuntamiento, de cuyos principios deriva sólo una vinculación negativa a la ley, y no una vinculación positiva, como pudo entenderse en el pasado, superada por la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que confiere a la potestad normativa de los Ayuntamientos una amplitud muy diferente de la genérica de los reglamentos."

[6] PRIETO ROMERO, C. (2019), "La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales", *Revista ICE* número 907, marzo-abril, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

generales que corroboren esta idea en el conjunto del territorio nacional, sí sabemos, por ejemplo, que los municipios andaluces han aprobado 5.875[7] ordenanzas y reglamentos entre los años 2014-2018, es decir, una media anual de 839 ordenanzas y reglamentos. Por lo que si pudiéramos sumar el número de normas aprobadas por las entidades locales de las otras 16 comunidades autónomas[8], la cifra anual sería, seguramente, muy elevada, lo que subraya la ya evidente necesidad de actualizar su regulación.

Por otra parte, podemos afirmar que las políticas de mejora regulatoria en cuanto herramientas para la buena administración también incumben a las entidades locales, por ello una de las finalidades del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) es ofrecer un nuevo marco normativo sobre mejora regulatoria[9] para todas las administraciones públicas, incluidas las entidades locales[10], sin embargo, esa nueva regulación no ha ido acompañada de la correspondiente actualización de la regulación contenida en la LRBRL, principalmente sus artículos 49, 70.2 y 84 bis, por lo que parece que existe una suerte de desconexión entre ambas que dificulta su comprensión y aplicación efectiva.

Sin duda, como las demás potestades, las entidades locales ejercerán su potestad reglamentaria por el órgano competente, conforme a los limites o requisitos establecidos legalmente, que pueden clasificarse en sustantivos y formales[11], formando parte de los primeros el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que comprende los principios constitucionales de jerarquía normativa, reserva de ley, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.; y de los segundos la competencia del órgano y el procedimiento establecido para su aprobación. El análisis de este último constituye el objeto del presente trabajo.

Antes de iniciar esta tarea, conviene precisar tres ideas generales adicionales: por un lado, los instrumentos de calidad normativa ofrecidos por el título VI LPAC

[7] Información ofrecida por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional de la Diputación de Granada.

[8] En el caso de Cataluña, "a fecha de mayo de 2017" existían "17.652" "ordenanzas vigentes", PONCE SOLÉ J. (2017:166).

[9] Sobre los caracteres actuales de la producción normativa puede verse SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), *Principios del Derecho Administrativo General* I, Edit. Iustel, pp.103-109.

[10] PONCE SOLÉ, J. (2017), "La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de las ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los restos en el caso español.", *Cuadernos de Derecho Local*, QDAL 45, p.166.

[11] "Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el artículo 106 de la Constitución, en relación con el art. 26 de la Ley 50/97 y el art. 1 de la Ley 29/98. Esta labor se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse. Cumplidas éstas, queda a salvo y han respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, precepto que, aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general, no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo." Sentencia núm. 350/2019, TS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, rec. 618/2017, ponente Fonseca-Herrera.

(principios de buena regulación, evaluación normativa, consulta pública previa y audiencia e información pública), en concreto aquellos que en cuanto legislación básica, según la STC 55/2018, de 24 de mayo, son aplicables a las entidades locales[12]; por otro lado, las potestades normativas locales son heterogéneas, pudiendo diferenciarse en atención al tipo de entidad local, al concreto órgano al que corresponda su ejercicio, etc., por ello nos referiremos aquí a la reconocida para los municipios, provincias e islas como "potestad de ordenanza", cuyo procedimiento general se desarrolla en el artículo 49[13] LRBRL, sin perjuicio de las especialidades reconocidas a algunos tipos de ordenanzas que trataremos más adelante; y, por último, las ordenanzas son las normas reglamentarias (artículo 4 LRBRL) "de contenido no organizatorio y cuyo objeto alcanza a todos los sectores de la actividad municipal y provincial."[14] y de las islas (artículo 1 LRBRL).

2. LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL SE INSERTA EN EL NUEVO CICLO NORMATIVO REGULADO EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se tuvo ocasión de exponer[15], la LPAC regula en su título VI el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, así como por los órganos de gobierno de las entidades locales respecto de la segunda potestad, que ha sido objeto de desarrollo para la Administración General del Estado mediante la modificación de los artículos 23 a 28 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) efectuada por la disposición adicional tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Esta nueva regulación se refiere a algunos de los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de normas (consulta pública previa, elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, trámite de audiencia e información pública), pero también introduce nuevas funciones públicas relacionadas o conectadas –aunque diferentes- con el procedimiento normativo, como son la función de planificación normativa y la función de evaluación *ex post*[16], es decir, la potestad normativa no se

[12] La citada sentencia en su FJ 7.c) parece referirse solo a las comunidades autónomas, no obstante, la declaración de que determinados preceptos del título VI LPAC no son básicos conlleva que no son aplicables a las comunidades autónomas, ni tampoco a las entidades locales, pues el concepto de "bases" supone su aplicación a todas las administraciones públicas, salvo que vayan dirigidas de forma expresa a algunas de ellas, como la LBRL, lo que no sucede en el título VI, que expresamente advierte de su aplicación a todas las administraciones públicas (artículo 128), pues se fundamenta en la competencia estatal sobre las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" que "engloba a todas las Administraciones locales." (STC 214/1989, FJ 1).

[13] EMBID IRUJO, A (2010), *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales,* Edit. Iustel, p. 76.

[14] SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), Principios de Derecho Administrativo General I (quinta edición). Edit. Iustel, p. 228.

[15] PRIETO ROMERO, C. (2019:131-144).

[16] PRIETO ROMERO, C. (2018), "La planificación y la evaluación normativa en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid.*

limita, como hasta recientemente, al procedimiento[17] para su ejercicio, sino que abarca también esas otras funciones[18], las cuales pueden contribuir a la consecución de normas de calidad. Así, en atención a los preceptos de carácter básico contenidos en el título VI LPAC, el ciclo normativo aplicable a las entidades locales puede definirse del siguiente modo: en primer lugar, la función de planificación normativa puede ejercerse con carácter facultativo[19], con periodicidad anual o plurianual; en segundo lugar, antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de una ordenanza debe someterse al trámite de consulta pública con la finalidad de constatar su necesidad; en tercer lugar, el proyecto normativo será elaborado por los servicios correspondientes junto con su memoria de análisis de impacto normativo, que comprenderá la justificación de su contenido, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de impactos económicos y sociales y, en su caso, los criterios que habrán de considerarse para su posible evaluación posterior; en cuarto lugar, el proyecto normativo y su memoria serán tramitados conforme al procedimiento establecido, principalmente, en el artículo 49 LRBRL; y, en quinto lugar, la norma aprobada será publicada y entrará en vigor conforme a lo establecido en el artículo 130 LPAC y en el artículo 70.2 LRBRL.

Este marco jurídico de regulación de la potestad normativa pretende, tal y como expone la exposición de motivos de la LPAC, "el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducción de cargas"[20]. Se trata, en definitiva, de "legislar mejor", de "regular mejor", a fin de evitar malas prácticas en la producción normativa y, en particular, en la aplicación del procedimiento de elaboración normativa[21]. Según la OCDE, la aplicación de las políticas de mejora regulatoria en España podría suponer un incremento del 10 por 100 del PIB nacional[22], es decir, el Derecho ha de contribuir a la buena administración o buen gobierno de los interés generales y puede

[17] CANALS AMETLLER, D. (2019), "El proceso ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivo", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.

[18] VELASCO CABALLERO, F. (2019), "La elaboración de ordenanzas y la Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (enero-abril 219), pp. 299-349.

[19] La función de planificación anual normativa regulada en el artículo 132 LPAC no constituye legislación básica según la STC 55/2018, por lo que no resulta de aplicación a las entidades locales, sin perjuicio de que puedan hacer uso de ella con carácter facultativo. Sobre esto puede verse VELASCO CABALLERO (2019:312-314).

[20] ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017), "La mejora regulatoria en España como política pública: análisis y evolución." *Revista Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17, mayo, pp. 26-39. Instituto Nacional de Administración Pública.

[21] "La doctrina, por su parte, ha mantenido que la levedad con la que se trata el procedimiento de elaboración de reglamentos constituye un incentivo para la emisión masiva de normas, propicia la aprobación precipitada de éstas, impide la depuración de numerosos defectos en los que un texto no debidamente madurado incurre, no garantiza la adecuada valoración y ponderación de los distintos intereses públicos afectados por la norma, e, invita a la unilateral y exclusiva visión política o burocrática de los problemas, por el escaso nivel de participación que se confiere a los potenciales destinatarios privados de la norma que se trata de acometer." STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

[22] BOUIS, R. and R. DUVAL, "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", OECD Economics Department Working Papers, No. 835, 2011, OECD Publishing, Paris. Por otra parte, según "The Global Competitiveness Report (2018)" del World Economic Forum, España ocupa la posición general 26 en un ranking que comprende a 140 países, no obstante, ocupa la posición 120 en materia de "burden of government regulation.", la posición 89 en materia de "efficiency of legal framework in challenging regulations" y la 80 en materia de "efficiency of legal framework in setting disputes."

hacerlo aportando normas de calidad que garanticen la eficacia y la eficiencia de la actividad pública[23].

Como se ha indicado, en el presente trabajo nos referiremos solo al procedimiento para el ejercicio de la potestad de ordenanza de los municipios, provincias e islas, cuya naturaleza jurídica difiere de la de los reglamentos ejecutivos[24], sus relaciones con la ley vienen determinadas por el principio de vinculación negativa[25] y, consecuentemente, su procedimiento de elaboración es diferente al de un reglamento ejecutivo. Lo analizamos seguidamente.

3. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS (artículo 49 LRBRL)

Una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el procedimiento de elaboración y modificación de las disposiciones de carácter general, entre las que se incluyen las ordenanzas y, en general, las normas locales, ha destacado su marcado signo formal, *ad solemnitatem*, por lo que la omisión de sus trámites "esenciales" o su cumplimiento defectuoso, "en cuanto con ellos se pretende asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad del producto normativo final, provoca necesariamente la nulidad radical de la disposición"[26]. Es decir, la observancia del procedimiento de elaboración de las ordenanzas legalmente establecido, en cuanto requisito formal, junto con el respeto al principio de jerarquía normativa, de inderogabilidad singular de los reglamentos, de

[23] PONCE SOLÉ, J. (2017: 161).

[24] GALÁN GALÁN A. (2001), *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona: Atelier Libros.
Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), sentencia de 30 de noviembre de 2010, rec.5179/2008, ponente Antonio Martí Garcia, que cita otras anteriores: sentencia de 7 de octubre de 2009, rec. 204/2008; sentencia de 21 de mayo de 1997, rec. 5996/1992; sentencia de 30 de enero de 2008, rec. 1346/2004.

[25] GALÁN GALÁN A. (2010), "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista CEMCI*, número 8 julio-septiembre, pp. 1-27 y EMBID IRUJO A. (2010:121 y ss). Y sentencia de 14 de febrero de 2013 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), rec. 4118/2011.

[26] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 18 noviembre 1992, RJ\1992\8683, rec. 2104/1989, ponente: José Moreno Moreno.
No obstante, el Tribunal Supremo también ha reconocido que "existe una consolidada doctrina jurisprudencial [sentencias de fechas 10 de octubre de 1991 (recurso 658/1990), 4 de octubre de 1992 (recurso 4484/1990), 15 de octubre de 1997 (recurso 1483/1993), 17 de marzo de 2000 (recurso 2686/1996), 19 de febrero de 2002 (recurso 184/1999), 28 de diciembre de 2005 (recurso 5129/2002), 24 de febrero de 2010 (recurso 6861/04) y 6 de julio de 2010 (recurso 446/2008)] perfectamente aplicable a las disposiciones de carácter general, aunque venga referida a la nulidad contemplada en el artº 62.1.e) de la derogada Ley 30/1992, que viene a sostener que para que proceda la nulidad del correspondiente acto administrativo prevista en el artículo 62.1. e) de la Ley 30/1992 modificada por la Ley 4/99, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 1084/2017 de 19 junio, RJ\2017\3426, rec. 417/2010, ponente: Juan Gonzalo Martínez Mico.

publicidad de las normas, de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.[27], en cuanto requisitos sustantivos, constituyen elementos del control judicial de la potestad de ordenanza.

Dichos requisitos se encuentran interrelacionados, de modo que algunos de los requisitos formales son exigencias de los sustantivos. Sucede, por ejemplo, con el principio de interdicción de la arbitrariedad, respecto del cual el Tribunal Supremo ha precisado que responde a la necesidad de evitar que el contenido de la norma sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones, o que el sentido de la decisión no tenga una "motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida *sit pro ratione voluntas* o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad". Y añade que la motivación, "por la que se hace explicita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria"[28]. En este sentido, como luego se expondrá, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, resulta esencial la elaboración de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo que contenga las razones que motivan la regulación propuesta, y ello a pesar de que dicha memoria no venga exigida de forma explícita por la regulación de dicho procedimiento, pues se trata de una exigencia, entre otros, del principio de interdicción de la arbitrariedad. Por su parte, el trámite de audiencia e información pública es un requisito derivado del principio de participación ciudadana contemplado en el artículo 105 CE.

Según lo dispuesto en el artículo 49 LRBRL "la aprobación de las ordenanzas" se ajustará al procedimiento general que a continuación se expone[29], siendo de aplicación a todas las entidades locales incluidos los municipios de gran población[30]:

---

[27] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5º), Sentencia 654/2019, de 21 de mayo, RJ/2019/2121), rec. 4483/2016, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego; y la Sentencia 392/2019, de 22 de marzo, ponente Inés Huerta Garicano.

[28] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), Sentencia 404/2019, de 25 de marzo, RJ/2019/1148, rec. 4445/2016, ponente: Octavio Juan Herrero Pina. Por su parte, en la sentencia 4224/2018, de 10 de diciembre, rec. 1424/2016, ponente Jorge Rodríguez Zapata, se dice que "es evidente que cuando no existe en el expediente ni se invoca por la Administración demandada, la existencia de ningún informe previo que justifique que los períodos de veda que se establecen en la Orden impugnada garantiza una utilización razonable de las especies cinegéticas existe una omisión que revela un ejercicio arbitrario de la potestad."

[29] "El art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por el que se establece el procedimiento a seguir para la aprobación de las Ordenanzas Locales prevé que, tras la aprobación inicial del Pleno, se somete a un período de información pública y audiencia por un período de 30 días en el que se presentaran las reclamaciones y sugerencias, y tras la resolución de todas las presentadas dentro del plazo, se procederá a la aprobación definitiva por el Pleno." Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 12 junio 1993, RJ\1993\4343, rec. 37/1990, ponente: José María Reyes Monterreal.

[30] Con la excepción de la ciudad de Madrid conforme al artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid, que establece un procedimiento normativo específico: el proyecto se somete al trámite de información pública y, posteriormente, a la aprobación por la Junta de Gobierno, que lo remitirá al Pleno para su tramitación (dictamen de la Comisión competente) y aprobación (en un único acto). Su entrada en vigor se producirá "al

"a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

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

Este breve precepto ha de interpretarse conforme a las técnicas interpretativas (gramatical, sistemática, histórica, comparativa, etc.) y a los principios generales del Derecho[31].

Nótese que el precepto se refiere solo a las "ordenanzas" que, como se ha dicho, es uno de los tipos de normas locales, otras son los reglamentos orgánicos, los reglamentos de funcionamiento de servicios públicos, los presupuestos generales de la entidad local, los planes urbanísticos, los estatutos de entes instrumentales, etc. Además, algunos tipos especiales de ordenanzas cuentan con una regulación específica que introduce determinadas especialidades al procedimiento general definido en el citado artículo 49 LRBRL, por ejemplo, en el caso de las ordenanzas fiscales. No obstante, el procedimiento general de elaboración de ordenanzas definido en dicho precepto sirve de referencia para la determinación del procedimiento de todos los demás tipos de normas[32], sin perjuicio, claro está, de las especialidades reconocidas para cada una de ellas, como luego se verá, en el caso de los presupuestos generales (artículos 168 y 169 TRLRHL), de las ordenanzas fiscales (artículo 17 TRLRHL) y de los reglamentos orgánicos[33].

El esquema de procedimiento descrito se complementa con las disposiciones del título VI LPAC, pues no existe contradicción entre ellos, consecuentemente, dicho

---

día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa". CALVO GARCÍA, J. (2006), Régimen Jurídico y Procedimiento de la Ley Especial de Madrid, *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid,* Dir. Antonio Troncoso Reigada, Edit. Thomson-Aranzadi, pp. 777-787.

[31] GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984), *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Edit. Civitas, pp. 19-20.

[32]"En segundo término, no es acertado deducir del texto del artículo 56, en relación con el 49, la distinta naturaleza del procedimiento a seguir para modificar (y, en grado sumo, derogar) las Ordenanzas y los Reglamentos de régimen interno, pretendiendo conectar los requisitos exigibles con respecto a los segundos únicamente con la aprobación por el Pleno que proclama el artículo 22.2.d) en relación con el 47.3 de la Ley de Bases. Es evidente que se están utilizando indistintamente los conceptos de "ordenanza" y "reglamento" a los efectos de su aprobación, modificación y posible derogación, mencionando expresamente el Reglamento orgánico de carácter interno en razón de su mayor especificidad, como lo demuestra la circunstancia de que también el artículo 22.1.d) exija la aprobación por el Pleno de la Corporación de las ordenanzas. Aprobación por el Pleno con las mayorías previstas, y publicación oficial con período de espera antes de que entren en vigor, son requisitos comunes a unos y otros que en modo alguno son dispensables. Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo), sentencia de 24 de febrero de 1999, rec. 3640/1993, ponente: Rodolfo Soto Vázquez.

[33] GALÁN GALÁN A. (2004) *El reglamento orgánico local*, Instituto Nacional de Administración Pública (2004:148).

Sobre las especialidades en la tramitación de los proyectos de normas organizativas puede verse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, rec. 53/2005, ponente: Mariano Baena del Alcázar.

procedimiento y sus disposiciones de desarrollo se integran[34] de forma plena en el que hemos denominado nuevo ciclo normativo regulado en ese título VI, sin perjuicio, claro está, de lo que disponga la legislación autonómica de desarrollo y los reglamentos orgánicos de cada entidad local.

Además, ha de considerarse que la regulación del procedimiento general de elaboración de las ordenanzas de las entidades locales se encuentra dispersa, consecuencia del hecho de que la legislación sectorial trata de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos o fines mediante la exigencia de trámites específicos para su aprobación, por ejemplo, exigiendo un informe a un órgano especializado o la realización de un análisis de impacto determinado (para garantizar la igualdad de género, la protección de los menores, la discapacidad, etc.).

Adicionalmente, otras disposiciones normativas sectoriales exigen el cumplimiento de determinados trámites para la elaboración de las ordenanzas y reglamentos, por ejemplo, el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, para los casos en los que el proyecto normativo afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, exige la elaboración de la correspondiente memoria económica que deberá valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de dicha Ley. O, incluso, el artículo 4 de la LRJSP cuando establece los principios de intervención en las actividades de los ciudadanos que exige la motivación del cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación, etc.

En definitiva, el procedimiento de elaboración de ordenanzas regulado principalmente en el artículo 49 LRBRL y otras disposiciones, encaja perfectamente en el nuevo ciclo normativo regulado en el título VI LPAC. No obstante, es cierto que para poder conocer el conjunto de trámites que conforma dicho procedimiento ha de considerarse, como se ha visto, un conjunto normativo contenido en normas diferentes (legislación estatal, autonómica y el ordenamiento propio de la entidad local), lo que sin duda dificulta su comprensión y socava el principio de seguridad jurídica en esta materia, por lo que su actualización resulta necesaria, debiendo integrar las especialidades establecidas en la legislación sectorial y completar las lagunas existentes (el desarrollo de los supuestos en los que el trámite de consulta pública no será preceptivo[35] tal y como hace el artículo 26.2 LG, la delimitación del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, los informes preceptivos, los supuestos en los que conviene la realización de evaluación ex post, etc.).

Si analizamos ese conjunto normativo podemos describir los diferentes trámites que conforman el procedimiento de elaboración de ordenanzas, algunos de los cuales no

[34] CASADO CASADO L. (2017) "La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 107. (2017:113-118).

[35] CASADO CASADO, L. (2018) "La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 52. (2018:159-210).

figuran descritos o mencionados en el artículo 49 LRBRL, aun tratándose de trámites esenciales. A ello nos referiremos seguidamente.

3.1. La consulta pública previa (artículo 133.1 LPAC y artículo 26.1 LG)

Es una práctica consolidada en nuestra cultura administrativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 105 CE, la realización del trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, es decir, una vez que el proyecto normativo ha superado los trámites iniciales y cuenta con un contenido asentado. A esta participación ciudadana se refiere también la exposición de motivos de la LPAC e indica que el título VI incluye entre sus novedades diferentes trámites para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la "consulta pública" que se practicará con carácter previo a la elaboración de la norma (cuando todavía no se ha elaborado el proyecto) a fin de recabar "la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias." Ambos trámites son objeto de regulación en el artículo 133 LPAC, nos referiremos ahora al segundo de ellos que, como se ha dicho, se realizará o practicará antes de la elaboración del proyecto de ordenanza y su memoria.

El primer inciso del artículo 133.1 LPAC dice que "[c]on carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4 cuando dice que "[p]odrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de las normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen", han sido declarados "legislación básica" en la STC 55/2018, por lo tanto, ambos apartados son de aplicación a las entidades locales debiendo realizarse dicho trámite[36].

Las entidades locales deben asegurarse mediante la consulta pública[37] de que la norma que se pretende aprobar es necesaria y oportuna, no existiendo una posible

[36] Nótese que el segundo párrafo del artículo 133.4 en el que se relacionan otras causas de exclusión del trámite de consulta pública ha sido declarado no básico, por lo tanto, las causas referidas –no tenga un impacto significativo en la economía, regule aspectos parciales de una materia o cuando no se impongan obligaciones relevantes a los destinatarios-, no resultan de aplicación a las entidades locales. Respecto de la posibilidad de que las leyes autonómicas o los reglamentos orgánicos locales amplíen el catálogo de excepciones al deber de formular consulta pública previa puede verse VELASCO CABALLERO (2019:317-319).

[37] Sobre la omisión del trámite de consulta pública puede verse MESEGUER YEBRA J. (2016), «Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local», en C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, p.131. Asimismo, sobre la práctica de este trámite puede verse CASADO CASADO L. (2018), "La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor", *Revista Aragonesa de Administración Pública, núm.* 52, pp. 159-210 y CIERCO SEIRA, C. y ROPERO VILARÓ, A. (2017) "La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias.", *Anuario de Gobierno Local* (2017), pp.126-127.

solución no regulatoria, lo que constituye la finalidad esencial de este trámite[38]. Para la publicación de este trámite se estará a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL, que indica que "los acuerdos que adopten las Corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley", no obstante, la legislación de régimen local no ha previsto una forma específica de publicación de este trámite, por lo que habrá de estarse a lo establecido en el citado artículo 70.2 que indica que los acuerdos referidos a la aprobación de las ordenanzas se publicarán en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio del empleo de los medios adicionales de publicación que se consideren pertinentes como la publicación en el portal web (tampoco prevista en el citado artículo 70.2).

A la omisión de este trámite nos referimos en otro trabajo[39], en el que destacamos dos ideas: una, que se trata de un trámite previo al procedimiento de elaboración de la norma[40]; y dos, que su finalidad puede alcanzarse mediante otros trámites posteriores, por ejemplo, a través de la participación del trámite de audiencia e información pública, en el que podrán pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad de la concreta norma proyectada, de la existencia o no de alternativas no regulatorias, etc., por lo que entendemos que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dicha omisión no sería calificable como una "inobservancia trascendente", siempre y cuando, insistimos, quede subsanada a través del trámite posterior de audiencia e información pública.

3.2. Los principios de buena regulación (artículo 129 LPAC).

Una de las novedades de esta nueva regulación contenida en el título VI respecto de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, es la concreción de los principios de buena regulación como principios vinculantes en el ámbito de esa actividad administrativa, que el artículo 129.1 expresa diciendo que: "En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia."[41] Ciertamente estos principios ya se habían introducido en el

[38] "¿Qué sucede si es el resultado de la consulta es negativo, es decir, si se deduce que la propuesta no es necesaria ni oportuna, por ejemplo, porque exista otra solución alternativa no regulatoria? En nuestra opinión, parece que el precepto obliga a practicar el trámite de consulta a la ciudadanía, pero no establece que el resultado sea vinculante para la Administración, sin perjuicio de que en la memoria de análisis de impacto normativo deba explicitarse las razones que han motivado la desestimación de las observaciones formuladas en dicho trámite. Respecto de lo cual todavía los interesados tendrán ocasión de pronunciarse en el trámite de audiencia e información públicas, eso sí ya sobre la base de una propuesta concreta definida en el proyecto." PRIETO ROMERO, C. (2016), "El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria", Revista de Administración Pública, 201 (Septiembre-Diciembre 2016) p. 360.

[39] PRIETO ROMERO, C. (2016:359-360). Una opinión distinta puede verse en ARAGUÁS GALCERÁ, I. (2017), "La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos", INAP, pp. 487-497.

[40] Sobre la aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales puede verse CASADO CASADO (2018:183-191).

[41] SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2016), "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175 (Enero-Marzo 2016), pp. 5 y ss. y PRIETO ROMERO, C. (2016), "El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, 201 (Septiembre-Diciembre 2016), pp. 343-357.

Derecho positivo, a través de la Ley de Economía Sostenible de 2011[42] y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 2013[43] si bien por su incorporación a normas sectoriales parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado, ahora en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general con independencia de la materia –económica, social, sanitaria, etc.- que constituya el objeto de la regulación de que se trate.

Seguidamente el artículo 129.1 precisa que el sentido o la finalidad de las exposiciones de motivos de los anteproyectos de las leyes o de los preámbulos de los proyectos de reglamentos es exponer o acreditar la adecuación de la norma a dichos principios, es decir, "[e]n la exposición de motivos o en el preámbulo (...) quedará suficientemente justificada[44] su adecuación a dichos principios.", sin perjuicio de su motivación en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo[45]. Se trata, por tanto, de una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa[46] y abre unas posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios de las mismas en el marco del recurso directo o indirecto contra ellos[47].

Los principios de buena regulación constituyen un mandato dirigido a todas las Administraciones Públicas y sus organismos o entidades públicas vinculadas incluidas en el ámbito de aplicación de la LPAC, de manera que estas deberán respetarlos cuando ejerzan sus potestades normativas, es decir, no alteran la titularidad de dichas potestades, pero suponen una injerencia en su ejercicio.

La STC 55/2018 ha corroborado el carácter básico del artículo 129 y del artículo 130.2 referente a los principios de buena regulación en lo que se refiere a la elaboración de normas con carácter reglamentario, por lo tanto, resultan plenamente aplicables a la producción normativa de las entidades locales, incluida la exigencia implícita de elaborar las memorias del análisis de impacto normativo.

---

[42] Sobre estos principios puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

[43] El objetivo general de esta Ley, un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, trata de alcanzarse a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance. Puede verse sobre ello J. TORNOS MAS, J. (2014), "La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia." REAF, 19, p.169. Puede verse también una valoración general de su contenido realizado por MUÑOZ MACHADO, S. (2014) en el prólogo a la obra *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado, comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M.J. ALONSO MAS, Madrid: la Ley (2014). Sobre la esta Ley se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 79/2017, de 22 de junio y 110/2017, de 5 de octubre, en las que se declara la inconstitucionalidad, entre otros, de la "eficacia nacional" de las autorizaciones y licencias que reconocía y regulaba en su artículo 20 (STC 79/2017).

[44] Puede apreciarse que la justificación ha de ser "suficiente" lo que nos plantea una serie de interrogantes: ¿de qué forma se cumple esta obligación de justificación "suficiente"?, ¿basta con citar el cumplimiento de dichos principios, debe razonarse sobre su cumplimiento de forma general o con mención específica a cada uno de ellos? Por otra parte, cabe plantearse también si el grado de justificación debe atender al tipo de norma de que se trate, por ejemplo, ¿deben justificarse con mayor detalle si se trata de normas que afectan a los derechos de las personas o tienen un impacto significativo en la economía?, ¿o de forma más general o sucinta cuando se trata de normas con menor impacto, organizativas, etc.?.

[45] SANTAMARIA PASTOR, J.A. "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", Revista Española de Derecho Administrativo, 175 (REDA, 2016:44 y ss.).

[46] RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2007) *Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos*, en el libro homenaje al profesor Francisco González Navarro, Organización y Procedimientos Administrativos, edit. Thomson Aranzadi, pp. 243 y 244.

[47] SANTAMARIA PASTOR, J.A. (REDA, 2016:37).

3.3. La elaboración de la propuesta normativa y su memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.3 LG)

La función de elaboración de las propuestas normativas corresponde a los órganos políticos o directivos competentes por razón de la materia, al menos a dichos órganos corresponde asumir el proyecto, redactado por sus propios servicios o por otros, impulsarlo y tramitarlo con la colaboración de la Secretaría (régimen común) o de la Asesoría Jurídica (régimen de gran población) en cuanto órganos competentes en materia de asesoramiento legal.

Dicho proyecto debe ir acompañado de la correspondiente memoria del análisis de sus impactos económicos y sociales[48]. En este sentido existe una consolidada jurisprudencia que destaca la importancia de estas memorias que deben elaborarse de forma completa, es decir, deben contener la motivación de la propuesta y un análisis detallado de sus impactos. Por lo tanto, en la actualidad no es admisible una propuesta sin memoria, pero tampoco lo es con una memoria incompleta, que ha omitido el análisis de todos los impactos económicos o sociales[49] derivados del proyecto. El Tribunal Supremo ha entendido que "tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) LG, pero deben cumplir la finalidad a que responden"[50].

La LPAC y la LRBRL no se refieren de forma expresa a este instrumento esencial en el procedimiento de elaboración de normas, aunque puede entenderse implícito en la redacción de su artículo 129 referente a los principios de buena regulación[51], cuyo cumplimiento debe quedar plasmado por escrito[52], como una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad que reclama la motivación de las propuestas regulatorias y del derecho a la buena administración. En consecuencia, se trata de un requisito exigible también a las entidades locales para todo tipo de propuestas normativas, no solo para las que la legislación específica así lo haya indicado, por ejemplo, en el caso de los

[48] GIL RUIZ, J.M., (2012), *Las nuevas técnicas legislativas en España: Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Edit. Tirant Lo Blanch, pp. 67-130.

[49] Sentencia 5 de diciembre de 2015 recurso 378/2013.

[50] Sentencia de 16 de diciembre de 2011, rec. 6507/2009, ponente: Celsa Pico Lorenzo.

[51] SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:239).

[52] En este sentido, podemos recordar la anulación por el Tribunal Supremo del Decreto 49/2013, de 12 de abril, del Consell por el que se aprueba el Catálogo del sistema viario de la Comunidad Valenciana, debido a la falta de incorporación de la memoria económica al procedimiento de elaboración de esa norma, lo que determina la concurrencia de un vicio esencial del procedimiento, además, de la infracción del principio de jerarquía normativa. O también la sentencia Tribunal Supremo de 15 de julio de 2010, recurso 25/2008, en la que se apunta que "el deber de buena administración, de buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva."
El Tribunal Supremo también ha invocado el principio de sostenibilidad social (artículo 135.4 CE), "del que no parece irrazonable deducir la necesidad de requerir un esfuerzo complementario de motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas normativas que inciden negativamente sobre los derechos sociales."
Aunque el artículo 129 no se refiere de forma expresa a los impactos de carácter social o medioambiental, vienen exigidos por la legislación sectorial, por ejemplo, el análisis del impacto de género, igualdad, familia, infancia, discapacidad, etc., se encuentra previsto en diferentes normas estatales y autonómicas, por lo que habrá de estarse a esta legislación para determinar su exigibilidad y alcance. Por ejemplo, el análisis de impacto de igualdad se exige en la Comunidad de Madrid (Ley 3/2016, de 22 de junio) y de Aragón (Ley 18/2018, de 20 de diciembre).

presupuestos se exige la elaboración de una "memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente" y de un informe económico financiero respecto del proyecto de los presupuestos (artículo 168.1.a) y g) TRLRHL), en el caso de regulación de las tasas mediante ordenanza el exige la elaboración de un informe técnico-económico (artículo 25 TRLRHL) y en el caso de los precios públicos se requiere de la correspondiente memoria económica-financiera (artículo 26.2 Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos). Por su parte, la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina, como se ha indicado, que las disposiciones legales y reglamentarias, "en su fase de elaboración y aprobación", "que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" (artículo 7.3), en estos casos, la elaboración de la memoria económica se convierte en un requisito esencial en la elaboración de la propuesta normativa. También la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, precisa que las administraciones públicas deberán someter a "evaluación de impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que se seleccionan por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley", que define como "la combinación de procedimientos, métodos y herramientas con las que puede ser analizada una norma (…) en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de los mismos" (artículo 35). Y la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece la "transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres", y precisa que las administraciones públicas "la integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas" (artículo 15).

En definitiva, estas memorias justificativas deben contener una justificación respecto de la necesidad, oportunidad y legalidad de la propuesta fundamentada en los correspondientes informes técnicos y análisis de los impactos de la propuesta normativa, al menos en materia presupuestaria, tasas y precios públicos, salud pública, igualdad entre mujeres y hombres, es decir, se ha evolucionado hacia una motivación más rigurosa del proyecto, pues se exige no solo una justificación general, sino de detalle de su contenido y de sus impactos. Lo que, a su vez, facilita, como se ha dicho, el control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de sus potestades normativas[53].

La memoria del análisis de impacto normativo es un documento dinámico, es decir, se elabora y se completa a medida que se desarrolla el procedimiento de elaboración de la propuesta, en este sentido, la memoria inicial tendrá un contenido diferente de la memoria final que es la que contendrá la motivación completa y los análisis de todos los impactos, las valoraciones o informes emitidos por órganos administrativos especializados, las alegaciones formuladas por los interesados y el estudio y cuantificación de las cargas administrativas, todo lo cual permitirá a los órganos

[53] RIVERA PÉREZ. I. (2014), "Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, número 193, enero-abril.

políticos competentes decidir sobre la aprobación de la norma con mayor rigor y fundamento.

Aun tratándose de un documento esencial en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, lo cierto es que la legislación ni tan siquiera la menciona, como es el caso de la LRBRL o más recientemente la Ley de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid[54]. Solo la LG describe su estructura y contenido (artículo 26.3 desarrollado en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), que puede servir de guía o aplicarse con carácter supletorio a las entidades locales[55].

Mención específica podemos hacer al caso de la exigencia del informe técnico-económico o memoria económica para la elaboración de las ordenanzas de tasas prevista en el artículo 25 TRLRHL, en la que ha de ponerse de manifiesto "el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de los nuevos servicios", se trata, por lo tanto, de un trámite preceptivo y previo a la aprobación de la ordenanza, cuya omisión acarreará su nulidad tal y como ha expresado el Tribunal Supremo en una abundante jurisprudencia[56] (STS 1249/2017, de 13 de julio, rec. 1619/2016; 2617/2016, de 15 de diciembre, rec. 3828/2015), que ha reconocido que se vulnera dicho precepto en los siguientes supuestos:

[54] Tampoco la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones generales del País Vasco, exige la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo, aunque si lo hace el artículo 13 del proyecto de ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que se encuentra actualmente, en 2019, en tramitación en el Parlamento Vasco. Ni la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (artículos 26 a 29).

[55] La Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, regula en su artículo 70.1 el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que exige que la orden de iniciación vaya acompañada como anexo de "un informe que determinará su incidencia en el ordenamiento jurídico vigente, su viabilidad económica e incidencia en los presupuestos del Territorio Histórico y los trámites e informes que sean preceptivos según la normativa sectorial y de género, y aquéllos que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta." (letra b). Pues bien, en el apartado siguiente exige que la redacción de la disposición se realice atendiendo al contenido de la orden de iniciación y al resultado de los estudios e informes "que habrán de efectuarse sobre la factibilidad de las normas, su coste y, en su caso, de las medidas correctoras derivadas de la evaluación previa en función del género y dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo." (letra c).

[56] "El artículo 26.2 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, de 13 abril 1989, resulta de adecuada aplicación supletoria en el ámbito local (como resulta de la Disposición Adicional 7.ª de la misma Ley, en relación con los artículos 117 y 41 a 48 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre), y resulta tajante al afirmar que toda propuesta, tanto de fijación como -en el presente caso- de modificación de precios públicos, deberá ir acompañada de una Memoria Económico-Financiera, que justificará el importe de los mismos, el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes y, en su caso, las utilidades derivadas de la realización de las actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia. La omisión de tal Memoria resulta comprobada en este caso, como declara la sentencia recurrida. Esa es la cuestión esencial, con independencia de que se haya actuado dentro del ámbito de discrecionalidad de la Administración en la materia o de la naturaleza que ostenten los precios públicos. Y es certera la interpretación de la normativa del caso que efectúa la sentencia recurrida, cuando considera que la infracción del artículo 26.2 de la Ley 8/1989 constituye un vicio verdaderamente esencial, que comporta la nulidad [ex artículo 47.1.c) y 47.2 de la LPA tanto de los actos de aprobación, como de la Ordenanza misma, por resultar imposible que los Concejales, los ciudadanos y -en última instancia- los propios órganos jurisdiccionales podamos examinar, valorar y fiscalizar -en ausencia de dicha Memoria- si el precio público que se fija o modifica está o no justificado, por concurrir las circunstancias y condiciones adecuadas para su determinación, que expresa el repetido artículo 26.2." Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia de 15 junio 1994, RJ\1994\4600, rec. 1360/1992, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

a) En los casos de omisión de dicho trámite, salvo cuando se trate de "revalorizaciones o actualizaciones de carácter general" que no requiere de memoria económica-financiera según lo previsto en el artículo 25 citado.

b) En los casos en los que la memoria elaborada sea insuficiente por falta de algún elemento sustancial.

c) En los casos en los que la memoria no cumpla los requisitos para la determinación de los parámetros para la cuantificación de la cuota tributaria.

En definitiva, estos supuestos son igualmente aplicables a la memoria que debe acompañar a cualquier propuesta de ordenanza, es decir, debe existir dicha memoria y debe contener los argumentos suficientes y adecuados que justifiquen el contenido del proyecto.

3.4. Los informes preceptivos y las consultas a otras Administraciones Públicas.

a) El informe de calidad normativa (artículo 26.9 LG)

El informe de calidad normativa es otra de las herramientas de las políticas de calidad normativa, que se emite al inicio del procedimiento normativo respecto del primer borrador del proyecto y de su memoria del análisis de impacto normativo, cuya finalidad es contribuir a la mejora de sus contenidos y a la concreción de la tramitación de la propuesta. Es decir, el informe de calidad orienta al centro directivo proponente sobre la mejor propuesta normativa posible, sobre su debida fundamentación, los análisis de impactos y sobre los trámites necesarios para su aprobación. Se trata, por lo tanto, de una suerte de guía para la mejor definición del contenido del proyecto y de su motivación.

La LPAC no contempla este instrumento de calidad normativa, sino que lo hace el artículo 26.9 LG para el caso de la Administración General del Estado, cuya competencia se ha atribuido al Ministerio de la Presidencia y a su Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, por lo tanto, no goza de la condición de legislación básica, si bien, en cuanto herramienta de mejora regulatoria constituye un referente para las comunidades autónomas[57] y las entidades locales que al amparo de sus potestades de autoorganización pueden introducirlo en sus procedimientos normativos. En el caso de las entidades locales, puede atribuirse las funciones de coordinación y de calidad de las normas a la secretaria o a través de órganos especializados en el caso de los municipios de gran población.

[57] La Comunidad de Madrid ha atribuido las funciones de coordinación y calidad normativa a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, de la cual depende la Oficina de Calidad Normativa.

b) Otros informes preceptivos y consultas a otras Administraciones Públicas

Los informes preceptivos pretenden constituir una garantía de acierto y legalidad de la propuesta normativa. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, son conocidos los informes de la secretaria general técnica del departamento proponente, de la Abogacía, del órgano consultivo, de los consejos sectoriales, etc. Sin embargo, en el caso de las entidades locales, el artículo 49 LRBRL y preceptos concordantes no aluden a estos informes, solo la legislación sectorial, como se ha explicado antes, establece la exigencia de determinados informes preceptivos, así, por ejemplo, el informe económico-financiero en el caso de las ordenanzas reguladoras de las tasas (artículo 25 TRLRHL). Ni tan siquiera la LRBRL atribuye dicha tarea a la secretaría o a la asesoría jurídica a las que corresponde el asesoramiento legal (artículo 92 bis. 1.a y 129), salvo en los supuestos relacionados en el artículo 47 LRBRL en los que se requiere una mayoría cualificada que comprende la aprobación del reglamento orgánico, no así la aprobación de ordenanzas.

No obstante, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, atribuye a la secretaria la función de informar con carácter preceptivo la "aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local."[58] (artículo 3.3). A la Intervención, por su parte, le corresponde informar el proyecto de presupuestos generales, y los demás proyectos normativos que supongan una implantación de nuevos servicios públicos o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas (artículo 4.1).

Ello obliga a conocer o valorar en cada caso, conforme al contenido de la propuesta, los informes que deban solicitarse, por ejemplo, el artículo 20.6 TRLRHL sujeta a informe previo, por "aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuya alguna facultad de intervención sobre las mismas", la aprobación de las ordenanzas que regulen las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente por la utilización de los servicios públicos previstos en el apartado 4 de ese artículo; o las que aprueben el establecimiento de tasas requerirá del correspondiente informe técnico-económico previsto en el artículo 25 TRLRHL.

Además, de la regulación de los principios de colaboración y de respeto de las competencias de las demás administraciones públicas contenida en los artículos 10 y 55 LRBRL, el Tribunal Supremo extrae una obligación de las entidades locales de someter el proyecto normativo a consulta o informe de la administración afectada, así ha dicho

[58] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 3 de junio de 1996, rec. 6560/1991, ponente Jaime Rouanet Moscardó, que declara nula la aprobación del Índice de Tipos Unitarios del bienio 1989-1990, en su calidad de disposición de carácter general, complementaria de la pertinente ordenanza fiscal del impuesto, entre otras razones, por omitir "el preceptivo informe previo del Secretario".

que: "Es de destacar que la Ordenanza que se enjuicia ha sido expedida unilateralmente sin que conste en el expediente que haya existido consulta previa o relación con la Administración del Estado, por lo que la actuación municipal no ha respetado lo establecido en los arts. 10.1 y 55 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que expresan los principios esenciales de colaboración y de respeto de las competencias de las demás Administraciones Públicas. En circunstancias como la presente, en que concurren varias Administraciones en el ejercicio de competencias legalmente atribuidas, la Ley 7/1985 proscribe toda actuación unilateral debiendo la Administración que actúe ponderar adecuadamente, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados en el caso y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones -art. 55 b) LRBRL-"[59].

Dicho esquema ha de completarse, además, con la normativa propia de la entidad local, que al amparo de su potestad de autoorganización (artículo 4 LRBRL), puede determinar o atribuir a determinados órganos, unipersonales o colegiados, principalmente, en este último caso, los que son de participación ciudadana, la función de emitir informe con carácter preceptivo respecto de los proyectos de ordenanzas. Esta atribución de competencia para la emisión de informes preceptivos de la propia entidad local, puede hacerse mediante el reglamento orgánico, ordenanzas o incluso mediante los acuerdos de organización y de atribución de competencias.

En el ámbito de las entidades locales, en atención al principio democrático que fundamenta su autonomía y al carácter representativo del Pleno, los proyectos de ordenanzas no deben ser sometidos a informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico que lo son del Gobierno de la Nación o de los gobiernos autonómicos, pero no de las entidades locales.

3.5. La aprobación inicial por el Pleno (artículo 49.a LRBRL)

Este es el primer trámite del procedimiento de elaboración de ordenanzas previsto en la letra a) del artículo 49 LRBRL, que se describe así "aprobación inicial por el Pleno"[60], sin más, lo que parece apuntar que todos los trámites anteriores descritos no son necesarios, al menos no lo son al amparo de dicho precepto, que ha de interpretarse, por lo tanto, de forma sistemática con otros preceptos de la propia LRBRL, de la LPAC y de sus disposiciones de desarrollo, de modo que dicha aprobación se producirá previa preparación de expediente que contenga el proyecto, la memoria de análisis de impacto normativo, la realización del trámite de consulta pública previa, los informes pertinentes, las consultas a otras administraciones púbicas en su caso, etc., orientados todos ellos a

[59] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia de 15 junio de 1993, RJ\1993\4426, rec. 8212/1990, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

[60] La competencia para la aprobación de ordenanzas y reglamentos atribuida al Pleno en los artículos 22.2.d) y 33.2.b) no son delegables conforme a lo dispuesto en los artículos 22.4 y 33.4 LRBRL. En el caso de los municipios de gran población, se contempla la delegación de la potestad normativa (ordenanzas y reglamentos) en las comisiones del Pleno (artículo 123.3 en relación 122.4 LRBRL). En el caso de las Diputaciones se encuentra atribuida, igualmente, al Pleno y tampoco es delegable (artículo 33.2.a) y 33.4 LRBRL).

garantizar el acierto, la oportunidad y la legalidad de la propuesta que se eleva para su aprobación al Pleno.

La remisión al Pleno se realizará por el Alcalde en el caso de los municipios de régimen común (artículo 21.1 en relación con el artículo 23.3 LRBRL) y por la Junta de Gobierno en el ámbito de los municipios de gran población (artículo 127.1.a). En el caso de las diputaciones esa competencia corresponde al Presidente de la Diputación (artículo 34 en relación con el artículo 35 LRBRL).

El texto aprobado inicialmente deberá publicarse íntegramente, aunque el citado artículo 49 LRBRL no precisa el medio en el que debe publicarse, habrá de estarse a lo dispuesto en su artículo 70.2 del que se deduce que la publicación de los acuerdos de aprobación de las ordenanzas se realizarán en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio de lo dispuesto para las ordenanzas fiscales y los presupuestos a lo que nos referiremos después, por lo tanto, el acuerdo inicial se publicará en dicho boletín para general conocimiento y a los efectos de permitir la realización del segundo trámite previsto en el artículo 49.b) LRBRL que es el de "información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias".

Los artículos 17 y 169 TRLRHL referidos a la tramitación y aprobación de las ordenanzas fiscales y los presupuestos generales respectivamente, determinan que el acuerdo inicial de su aprobación, se expondrán en el tablón de anuncios de la entidad local durante treinta días en el primer caso y quince días en el segundo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar "reclamaciones"[61] que consideren. Asimismo, publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Como puede verse, en estos casos, se exige, además, la publicación en tablón de anuncios de la entidad local; requisito no previsto, como se ha indicado, en el caso de las ordenanzas conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL. En esos casos, la publicación en el tablón de anuncios ha sido considerado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como un requisito esencial, pues "por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las dos de autos, que excedan del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la

[61] No se trata de un trámite para formular reclamaciones en el sentido de reclamar contra una actuación administrativa que perjudica los derechos o intereses legítimos del reclamante, sino del trámite para hacer efectiva la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, tal y como indican la Sentencia de 1 de julio de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente: Jaime Rouanet Moscardó (que se reproduce en parte en la nota 60) y la STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

publicación en el Boletín Oficial) habrá de estimarse preceptivo. Imperatividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones generales es la de garantizar «la legalidad, el acierto y la oportunidad» de las mismas y, bajo este prisma, la «exposición» cuestionada es un elemento esencial a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su artículo 9.2, la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en los supuestos establecidos en el subsiguiente artículo 105.a)"[62].

La exigencia de esta publicación de la aprobación inicial de la propuesta de ordenanza por el Pleno en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio de su publicación adicional en el tablón de edictos en los casos apuntados, permite, a su vez, la máximo difusión de la convocatoria del trámite de audiencia e información pública, que debe cumplir, además, con todas las garantías de la publicación completa en dichos medios, pues, como indica el último ppárrafo del artículo 49 LRBRL, "en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional"; es decir, que estos casos, la aprobación inicial se convierte *ex lege* en definitiva y su publicación se convierte también en publicación definitiva[63] a los efectos de su entrada en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL, sin que sea necesario una nueva publicación. En el mismo sentido se pronuncian los artículos 17 y 169 TRLRH para las ordenanzas fiscales y los presupuestos generales, respectivamente.

---

[62] Dicha sentencia continua diciendo que "La omisión, pues, en la elaboración de una disposición general del trámite de audiencia a través de la exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial (a efectos de poder tomar conocimiento, en este caso, de la modificación proyectada y presentar las reclamaciones oportunas) a cuantos potenciales contribuyentes resulten afectados, en cuanto implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución y 47.2 y 130.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición." Y añade: "Ineludible es, por lo tanto, el cumplimiento conjunto de los dos mecanismos previstos en la ley (la publicación en el Boletín Oficial y la Exposición en el Tablón de Anuncios) para dar conocimiento y audiencia a los interesados, a los efectos vistos, de las modificaciones de Ordenanzas o disposiciones generales que puedan afectarles; hasta el punto de que, si se omite uno de ellos, como aquí ha ocurrido, limitándose así las garantías de los potenciales contribuyentes, tales modificaciones son nulas y, en consecuencia, ineficaces y carentes de habilitación normativa las liquidaciones tributarias que en ellas se basan." Sentencia de 1 de julio de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente: Jaime Rouanet Moscardó. Y también la STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

[63] "Es cierto que el art. 190 del Real Decreto Legislativo referido (781/1986, de 18 abril), determina que: «los acuerdos definitivos de imposición de tributos y las correspondientes Ordenanzas reguladoras y sus modificaciones se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia», pero también lo es, que el art. 189 del propio cuerpo legal establece un procedimiento abreviado para la vigencia de las normas fiscales de las Entidades Locales, al decir que, «si no se hubieran presentado reclamaciones o sugerencias, se entenderá definitivamente aprobado el acuerdo de imposición de tributos y aprobación o modificación de Ordenanzas Fiscales»" Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 27 mayo 1992, RJ\1992\5338, rec.1841/1989, ponente: José Moreno Moreno.

3.6. Trámite de audiencia e información pública (artículo 49.b LRBRL)

Como se ha indicado, el artículo 49 letra b) LRBRL establece como segundo trámite esencial del procedimiento de elaboración de ordenanzas, la "información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias", que deriva del principio constitucional de participación ciudadana establecido en el artículo 105 CE, permite la defensa de los derechos e intereses concretos afectados, mejorar el contenido de las normas[64] y garantizar su acierto y pertinencia[65]. Por lo tanto, se trata de un trámite esencial cuya omisión puede ser causa de nulidad de pleno derecho de la norma adoptada.

Recordemos que de la regulación contenida en el artículo 133 LPAC, respecto del trámite de audiencia e información pública, ostenta la condición de legislación básica conforme a la STC 55/2018, solamente el párrafo primero de su apartado 4, que establece los supuestos en los que puede prescindirse de dicho trámite, en concreto, "en el caso de normas presupuestarias u organizativas (…) de la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen", que en el caso de las entidades locales queda reducida al supuesto de las normas organizativas, incluido, se entiende, el reglamento orgánico o los estatutos de los organismos públicos, pero no así la aprobación de los presupuestos generales que, como se verá, queda sujeto expresamente a dicho trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 169 TRLRHL.

En nuestra opinión, conforme al principio de economía procesal, la publicación de la aprobación inicial del proyecto de ordenanza en el boletín oficial de la provincia debe convocar, como se ha dicho, el de audiencia e información pública durante un plazo de treinta días hábiles a contar desde esa publicación, a fin de garantizar el mencionado derecho de participación de todos los ciudadanos en el proceso de aprobación o modificación de las ordenanzas, de modo que puedan "formular reclamaciones contra el acuerdo adoptado" y "presentar las sugerencias" que estimen oportuno para "enriquecer el contenido de aquél". Por ello, para la efectividad de dicha participación "se requiere, por tanto, el conocimiento no sólo del contenido de la norma sino de todo el expediente

[64] PRIETO ROMERO, C. (2016:.361-368).

[65] "La potestad reglamentaria, en cualquier ámbito de la Administración, aun con grandes límites reglados, tiene importantes matices discrecionales, y, a pesar de que se han venido creando técnicas, cada vez más eficaces, para el control de esa discrecionalidad, reiteradamente aplicadas por la jurisprudencia, siempre queda un último vestigio o resquicio de oportunidad, en el que caben varias soluciones igualmente justas y donde no es posible ya, o resulta muy difícil, sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Es en ese ámbito de oportunidad en el que es esencial la participación directa o indirecta de los ciudadanos o la audiencia de los interesados, pero, si bien para garantizar la legalidad del reglamento el recurso en sede jurisdiccional es una vía plenamente adecuada, ya no lo es tanto para asegurar su acierto y pertinencia; en este último marco, pueden existir alegaciones o reclamaciones que, hechas en la vía administrativa como consecuencia de la «exposición» del artículo 18.1 de la Ley 40/81 y 111, 70.2 y 49 de la Ley 7/85, dan lugar a una rectificación del criterio de la Administración y que, sin embargo, formuladas en la vía jurisdiccional resultan ya inoperantes." Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 1 julio 1991, RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente Jaime Rouanet Moscardó.

tramitado para la adopción del acuerdo por lo que el principio de publicidad se satisface con la puesta de dicho expediente a disposición de quien quiera conocerlo".[66]

El trámite de audiencia e información pública es preceptivo, como se ha explicado, si bien, las alegaciones o sugerencias que se formulen durante dicho trámite no son vinculantes para la entidad local que podrá aceptarlas o no. A esta cuestión tampoco se refiere el artículo 49 LRBRL y concordantes, pero así lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo[67]. No obstante, todas las presentadas dentro del plazo de los treinta días deben ser resueltas por el Pleno, como se indica en la letra c) del artículo 49, y de todo ello debe quedar constancia en el acta de la sesión del Pleno en la que se hubieren tratado.[68]

En el caso de que existan interesados claramente identificados y conocidos por la entidad local[69] deberá procederse a la notificación individual del trámite de audiencia e información pública, así lo ha reconocido el Tribunal Supremo: "Con inspiración en esta corriente jurisprudencial consolidada, y en el artículo 105.a) de la Norma Fundamental, es de entender que la expresión «audiencia a los interesados», del citado artículo 49 de la Ley 7/1985, también tiene una significación acorde al artículo 91 de la LPA -al que sustituye- en el trámite que acabamos de examinar, y que, por ello, no obliga sólo a la normal publicación oficial del acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados, sino también a efectuar una notificación individual (artículo 194 del ROFRJEL, en relación con el artículo 80 de la LPA) del acuerdo de apertura del trámite en todos aquellos casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración que promueve el proyecto de Ordenanza".[70]

Por su parte, el régimen de aprobación de ordenanzas a propuesta de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid difiere de lo establecido anteriormente, en concreto, respecto del trámite de audiencia e información pública, que se realiza en el ámbito del

---

[66] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 1 abril 1993. RJ\1993\2635, rec. 5128/1991, ponente: Ricardo Enríquez Sancho.

[67] PRIETO ROMERO, C. (2016:365).
En la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2003 (Rº 627/2000) se indica que: "La Administración puede atender o desatender esas observaciones y propuestas. Tiene la facultad, por consiguiente, de recoger en el texto sometido a audiencia las modificaciones que se le propongan y le parezcan ajustadas a derecho. De otro modo el trámite de audiencia no tendría finalidad. Ahora bien, a lo que la ley no obliga es a que cada modificación que se pretenda introducir en el proyecto de norma reglamentaria como consecuencia de la audiencia haya de ser sometida a un segundo trámite de esta clase, lo que igualmente valdría para un tercero y un cuarto."

[68] La aceptación de alegaciones puede dar lugar a la modificación de la propuesta normativa y a la posible incongruencia entre la MAIN y la propuesta finalmente aprobada. Sobre esta cuestión puede verse VELASCO CABALLERO (2019:334-336).

[69] "Además, de la propia naturaleza normativa de la ordenanza deriva que la notificación individualizada de la ordenanza aprobada inicialmente sólo es propiamente exigible por sujetos *muy singularizados* en la propia regulación. Esto es, no los simples destinatarios determinados o determinables de las normas, sino aquellos sujetos directa y especialmente considerados por la ordenanza. Aquellos sujetos cuyas concretas características hayan sido *inmediatamente tomadas* en cuanta por la entidad local para su regulación." VELASCO CABALLERO (2019:339).

[70] Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia de 14 junio, 1994 RJ\1994\4597, rec. 11108/1990, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

ejecutivo. Es decir, conforme al artículo 48.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, el proyecto inicialmente aprobado por la Junta de Gobierno se somete al trámite de alegaciones si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, durante un plazo no inferior a treinta días naturales. Y, una vez examinadas las alegaciones y valoradas en la memoria de análisis de impacto normativo, el proyecto definitivo será aprobado por la Junta de Gobierno y remitido al Pleno, para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento Orgánico. En la remisión, el proyecto irá acompañado de todas las alegaciones recibidas y de la memoria que recoja su valoración.

Una cuestión que se plantea frecuentemente es la referente a si la estimación de reclamaciones y sugerencias con la consiguiente modificación, sustancial o no, del texto inicial que fue objeto del trámite de audiencia e información pública, requiere o comporta la necesidad de realizar un nuevo trámite de audiencia e información pública respecto del texto que incorpora dichos cambios.

Ciertamente la respuesta a esta cuestión no la encontraremos en la redacción del artículo 49 LRBRL[71] ni en los relacionados para los casos de las ordenanzas fiscales, los presupuestos generales, ni tampoco en el régimen especial de la Ciudad de Madrid, solo la legislación sectorial aplicable al planeamiento urbanístico aborda este asunto de forma expresa, por ejemplo, el artículo 130[72] del Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) o la legislación del suelo autonómica como el artículo 57[73] de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que establecen la obligación de realizar un nuevo trámite de audiencia cuando se introducen

[71] La STC 28/2017 analiza la regulación del trámite de audiencia e información pública contenida en el artículo 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre), en el que se concretaban los detalles de ese trámite en la tramitación de los planes urbanísticos precisándose que "no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento si se introdujesen modificaciones sustanciales en el Plan a causa, bien de las alegaciones formuladas en la información pública, bien de los informes emitidos por otras Administraciones públicas, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones". En dicha sentencia el TC declara la inconstitucionalidad de ese precepto por contravenir lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones, ya derogada, que decía que "la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares."

[72] "Artículo 130. El Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos."

[73] Artículo 57.c). "A la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el documento las correcciones pertinentes. Si tales correcciones supusieran cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento volverá a ser sometido a los trámites de información pública y requerimiento de informes, tal como se regula en la letra anterior."

modificaciones sustanciales en el proyecto aún en el supuesto de que procedan de las alegaciones formuladas en dicho trámite.[74]

Por su parte, el Tribunal Supremo ha establecido una consolidada doctrina jurisprudencial que precisa, por un lado, que "es consustancial al procedimiento de elaboración de una disposición general que se vayan introduciendo modificaciones al texto inicialmente aprobado, a medida que avanza la tramitación del procedimiento y se evacúan los informes y dictámenes preceptivos, como resultado, en su caso, de las observaciones que se consideren pertinentes"; y, por otro lado, que "solo debe retrotraerse el procedimiento para conceder un nuevo trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial"[75], es decir, "sólo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del texto sometido a información pública, que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas, cabe apreciar la infracción el artículo 24 de la Ley del Gobierno, resultando procedente la concesión de un nuevo trámite de información pública"[76]. Ello supone, en primer lugar, la necesidad de apreciar el dato fáctico de la existencia de una modificación; en segundo lugar, que la modificación aplicada o introducida en el proyecto normativo pueda calificarse como "sustancial"[77], pues solo una modificación de

[74] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5º), Sentencia de 30 de octubre de 2014, rec. 3329/2012, ponente: Juan José Suay Rincón.

[75] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 07 noviembre de 2017, rec. 1376/2016, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.
"Es jurisprudencia de esta Sala que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989, 11 de diciembre de 1991, 27 de mayo de 1993, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996, 10 de noviembre de 1997, 17 de enero de 2000, 31 de enero de 2001 (recurso 507/1998, fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000, fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno) y 15 de noviembre de 2004 (recurso de casación 22/2002, fundamento jurídico segundo). Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 8 marzo 2006, RJ\2006\2277, rec. 58/2005, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

[76] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 29 octubre 2012, RJ\2012\10263, rec. 393/2010, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat; también la Sentencia 1110/2007, de 9 de febrero de 2010, rec. 186/2007, con el mismo ponente.

[77] "En el caso enjuiciado no se puede negar la relevancia que la causa de inelegibilidad, introducida con posterioridad a la consulta de las asociaciones de Fiscales y de los informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia y del Consejo Fiscal, tiene para la Asociación recurrente, en la que se agrupan miembros del Ministerio Fiscal, e incluso para éstos en general si solicitan cualquiera de los puestos a los que se impide presentarse como candidatos a las elecciones al Consejo Fiscal, y, ante todo, para los en ellos destinados, pero, respecto de la constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, no considera esta Sala, en contra del parecer de la Asociación recurrente, que la modificación introducida, cuando el proyecto de reglamento se encontraba pendiente del dictamen del Consejo de Estado, deba calificarse de esencial o sustancial, razón por la que el irregular modo de proceder en la tramitación del expediente no puede acarrear, de acuerdo con la referida

relevancia respecto del texto del proyecto sometido al trámite de audiencia e información pública puede exigir su reiteración; y, en tercer lugar, como se ha dicho, siempre que la modificación sustancial no derive de una alegación o sugerencia presentada en ese trámite.[78]

3.7. La aprobación definitiva (artículo 49.c LRBRL)

La realización de los trámites anteriores permite la aprobación definitiva por el Pleno. Es decir, en el caso de que se hayan presentado alegaciones o sugerencias deberán ser contestadas, en su caso, aceptadas y sometido el texto definitivo a aprobación definitiva conforme a lo dispuesto en el artículo 49 LRBRL, debiéndose proceder a su publicación y entrada y vigor. No obstante, el Tribunal Supremo ha interpretado "los acuerdos definitivos de aprobación, sólo son necesarios, cuando en el período de información pública, se presentan impugnaciones, reclamaciones o sugerencias, mas no en el caso contrario, en el que el acuerdo inicial se transforma en aprobatorio transcurrido el plazo informativo".[79]

Tanto la aprobación inicial como la definitiva de las ordenanzas se realizará por mayoría simple, pues solo se reserva a la mayoría absoluta la aprobación del reglamento orgánico (artículo 47 LRBRL). Por lo tanto, los presupuestos, las ordenanzas fiscales y los demás tipos de normas se aprobarán también por mayoría simple. Existe dicha mayoría cuando los votos afirmativos son más que los negativos (artículo 47.1 LRBRL). Esta regla es igualmente aplicable a los municipios de gran población (artículo 123.2 LRBRL).

4. EL PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE LAS ORDENANZAS

Aunque el artículo 49 LRBRL se refiere de forma expresa a la "aprobación" de las ordenanzas es evidente que el procedimiento que regula es igualmente aplicable en los casos de su modificación. Por ello, más acertado sería decir que el artículo 49 regula el procedimiento general para el ejercicio de la potestad de ordenanza, sin perjuicio de las especialidades previstas para determinados tipos de normas o derivadas de su propia naturaleza, que se concreta en la aprobación de una ordenanza, en la modificación de una existente o simplemente en su derogación. Esta idea aparece recogida en el artículo 56[80] del Texto Refundido por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia

jurisprudencia, la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado." Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 8 marzo 2006, RJ\2006\2277, rec. 58/2005, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

[78] STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

[79] Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 27 mayo 1992, RJ\1992\5338, rec.1841/1989, ponente: José Moreno Moreno.

[80] Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo), sentencia de 24 de febrero de 1999, rec. 3640/1993, ponente: Rodolfo Soto Vázquez.

de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 7 de abril), en el que se indica que "para la modificación de las Ordenanzas y Reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación", lo que no deja de ser una obviedad.

Por otra parte, podemos preguntarnos si la modificación de una ordenanza exige la realización de los mismos trámites que los efectuados para su aprobación, y la repuesta, en nuestra opinión, ha de ser afirmativa. En primer lugar, porque los trámites esenciales de aprobación de cualquier ordenanza son los definidos en el artículo 49 LRBRL así como los demás reconocidos en otras normas según lo expuesto en este trabajo y, en segundo lugar, porque, en general, la norma modificativa tendrá un contenido similar al de la norma modificada por lo que será necesario realizar, al menos, los mismos trámites preceptivos.[81] A la misma conclusión ha de llegarse en el caso de que el objeto exclusivo de la ordenanza sea la derogación de otra, que, en cuanto norma jurídica, se tramitará conforme al procedimiento del artículo 49 LRBRL y los demás trámites preceptivos realizados para la aprobación de la que se pretende derogar, en particular, se realizará el trámite de consulta pública previa, se elaborará la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo que justifique la derogación así como sus impactos económicos y sociales, se solicitarán los informes preceptivos, etc.

5. LAS ORDENANZAS REGULADORAS DE LAS ACTIVIDADES DE LOS CIUDADANOS, EN PARTICULAR, DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A través de las ordenanzas, las entidades locales inciden, en el marco de la ley, en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en sus actividades, por ejemplo, cuando se regula la movilidad urbana se incide de forma directa en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, como es el derecho a la movilidad, o también cuando se regulan actividades económicas, por ejemplo, el comercio minorista, la edificación, la venta ambulante, los quioscos de prensa, etc., se establecen requisitos o limitaciones a su ejercicio.

Como se ha visto, el artículo 49 LRBRL regula la aprobación de las ordenanzas en general y la legislación sectorial ha reconocido especialidades procedimentales a determinados tipos de ordenanzas, como sucede en el caso de las ordenanzas fiscales (artículo 17 TRLRHL). Pues bien, en el caso de las ordenanzas reguladoras de las actividades de los ciudadanos el artículo 4 LRJSP, que lleva por título "principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad", les reconoce también determinadas especialidades.

Efectivamente, dicho precepto indica que cuando las administraciones públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias "establezcan medidas que limiten el ejercicio de los derechos individuales o colectivos", lo que, por ejemplo, suele suceder en el caso de las ordenanzas de movilidad, "o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad", lo que, por ejemplo, sucede con las ordenanzas reguladora

[81] STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

las licencias urbanísticas, deberán cumplir una serie de requisitos que podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva. Estos principios conectan a su vez con los de necesidad y proporcionalidad contemplados en los artículos 129 LPAC, 5 LGUM y 84.2 LRBRL.

b) Motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Esta exigencia de motivación es un requisito general, como se ha visto, en todo procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y así aparece exigido por los principios de buena regulación del artículo 129 LPAC y los principios de la LGUM referidos específicamente a la regulación de las actividades económicas, que debe plasmarse en la memoria de análisis de impacto normativo.

c) Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos. Esta exigencia de evaluación periódica expresa conecta con la función evaluación normativa prevista en el artículo 130 LPAC y en el artículo 15 LGUM.

Adicionalmente, para el caso de las actividades económicas el artículo 84 *bis*[82] LRBRL ha establecido una serie de especialidades sustantivas. En concreto, reconoce el principio de libre ejercicio de actividades económicas, también expresado en el artículo 16 LGUM, que contiene un mandato dirigido a las entidades locales de no establecer limitaciones al mismo; en particular, de no someterlas a licencias u otros medios de control preventivo, que se expresa diciendo que: "sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo". Ello supone un límite a la discrecionalidad administrativa a la hora de regular mediante ordenanza esas actividades económicas, de modo que la posibilidad de someterlas a un sistema de control administrativo previo será excepcional, y habrá de justificarse en las razones de interés general delimitadas en dicho precepto, que son:

"a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de

[82] El artículo 84 bis fue introducido por la Ley de Economía Sostenible de 2011 y modificado posteriormente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado".

Por lo tanto, fuera de esas razones justificativas no cabe la posibilidad de que la ordenanza someta la actividad económica regulada a un sistema de control administrativo previo, las cuales deben quedar claramente expresadas en la memoria de análisis de impacto normativo (artículo 129 LPAC) y reflejadas en el preámbulo de la ordenanza (artículo 129.1 LPAC), sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la LGUM.[83]

Además, si el proyecto de ordenanza pretende la regulación de las instalaciones o infraestructuras físicas que sirvan para el ejercicio de actividades económicas, por ejemplo, las instalaciones necesarias para los espectáculos públicos y actividades recreativas o para el comercio minorista, solo podrán someter dichas instalaciones a un régimen de control administrativo previo o de licencia cuando así lo establezca una norma con rango de ley "que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado." Es decir, en estos casos, el correspondiente proyecto de ordenanza deberá cumplir con la reserva de ley establecida en dicho precepto y, consecuentemente, deberá fundamentarse en una Ley previa que contemple dicho sistema de control administrativo fundamentándose, a su vez, en que la infraestructura en cuestión puede generar daños sobre "el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico"[84] y, siempre y cuando, dicho sistema de control resulte "proporcionado" o conforme con el principio de proporcionalidad (artículo 129.3 LPAC y artículo 5 LGUM).

El tercer limite sustantivo establecido en el apartado 3 del artículo 84 *bis* se refiere al supuesto en que la entidad local pretenda establecer mediante ordenanza una licencia o autorización que concurre con otra licencia de la respectiva comunidad autónoma o de la Administración General del Estado, en cuyo caso deberá motivarla conforme a lo expuesto arriba, pero, además, deberá indicar en dicha motivación "el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto" con la autorización correspondiente a la otra administración. Es decir, se exige un esfuerzo en la racionalización del sistema de licencias, con la finalidad de evitar una posible duplicidad o concurrencia innecesaria, de modo que cada una de ellas encuentre

[83] La LGUM exige un esfuerzo adicional de motivación de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17), de simplificación de cargas (artículo 7), de transparencia (artículo 8), de cooperación en la elaboración de proyectos normativos (artículo 14) y de evaluación posterior (artículos 15) que, sin duda, resulta concordante con las exigencias derivadas de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC.

[84] Según el apartado 2 del artículo 84 *bis* LRBRL: "La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:
a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.
b) La capacidad o aforo de la instalación.
c) La contaminación acústica.
d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.
e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.
f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico."

su fundamento en una razón de interés general diferente, que debe quedar claramente expuesta en la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de ordenanza que pretenda establecerla y en su preámbulo.

En definitiva, la regulación de las actividades por las entidades locales ha de partir del respeto al principio de su libre ejercicio, de modo que solo podrán someterse su ejercicio a licencia cuando concurran algunas de las razones de interés general previstas en el apartado 1 del citado artículo 84 *bis* en relación con los preceptos correspondientes de la LGUM. Además, si la licencia se refiere a la infraestructura necesaria para dicha actividad su determinación queda reservada a la ley estatal o autonómica que, a su vez, deberán fundamentarla en las razones de interés general que detallan en su apartado 2 y, en tercer lugar, si la licencia que pretenda establecer la entidad local mediante ordenanza concurre con otras pertenecientes a otras administraciones pública, deberá realizarse un esfuerzo adicional de motivación a fin de evitar su duplicidad, debiéndose destacar que la razón de interés general que la fundamenta es distinta de la que ampara las otras licencias de oras administraciones.

6. PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR

La publicidad de las normas supone una garantía de certeza del Derecho para los ciudadanos y los poderes públicos, que se corresponde con una obligación para las administraciones de proceder a su completa y correcta publicación, empleándose para ello las nuevas tecnologías de las comunicaciones, a través de los boletines oficiales electrónicos y de las bases de datos de legislación que facilitan su conocimiento y consulta permanente y actualizada. La publicación y la divulgación del Derecho mediante instrumentos electrónicos que permitan su conocimiento actualizado en cada momento constituyen acciones propias de las políticas de mejora regulatoria.

Es el último trámite del procedimiento para la adopción de las normas y el que las incorpora al ordenamiento jurídico[85], permitiendo su conocimiento por todos y el inicio de su eficacia. Sin publicación o con publicación defectuosa la norma no es conocida o lo es solo parcialmente por lo que, consecuentemente, no formará parte del Derecho positivo, no entrará en vigor, no podrá aplicarse. En definitiva, el principio de publicidad de las normas supone también una prohibición de normas reservadas u ocultas, ni tan siquiera en los estados excepcionales regulados en el artículo 116 en relación con el artículo 55 CE.

Sin duda, se trata de una exigencia del principio constitucional de publicidad de las normas (artículo 9.3 CE) y, según el TC, constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico "que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes"[86], "antes

[85] Nótese que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en su conjunto está sujeto a publicación conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que respecto a la publicidad activa de la información relevancia jurídica obliga a la publicación en la web correspondiente de los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda (artículo 7.c).
[86] STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10.

de que pueda exigirse su cumplimiento general"[87]. Esta garantía, según el Alto Tribunal, "aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento"[88].

Esta garantía de publicidad se concreta en varios preceptos de la propia CE, disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales tras la sanción real (artículo 91) o condicionando la eficacia de los tratados internacionales a su publicación oficial en España (artículo 96.1). Además, la CE reserva al Estado la competencia para la determinación de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (artículo 149.1.8) que comprende los requisitos para su publicación.[89]

En la legislación ordinaria esta garantía se encuentra en el artículo 2 del Código Civil: "Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa", que se complementa con lo dispuesto en el artículo 131 LPAC que se refiere de forma específica a la publicidad de las normas y comprende a todas ellas, es decir, tanto a las normas con rango de ley, como a los reglamentos y las disposiciones administrativas, entre las que también se incluyen las normas locales, indicando que "habrán de publicarse en el diario oficial que correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos", pudiendo las Administraciones Públicas establecer "otros medios de publicidad complementarios." A ello añade que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas[90] de la Administración, organismo público o entidad competente tendrá, "en las condiciones y con las garantías que cada administración pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa." Y, finalmente, para el caso de las entidades locales, las reglas anteriores se complementan con lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL que exige la publicación de las ordenanzas en el boletín oficial de la provincia o en el de la comunidad autónoma uniprovincial correspondiente y, además, el transcurso del plazo de los quince días hábiles previsto en su artículo 65.2.

El principio de publicidad de las normas exige su completa publicación en el boletín oficial correspondiente (estatal, autonómico o provincial) y la concreción en la propia norma, conforme a su contenido e impactos económicos y sociales, del momento en que iniciará su vigencia o en su defecto entrará en vigor a los veinte días de dicha publicación.

[87] STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5.
[88] STC 136/2011, de 13 de septiembre.
[89] SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 5.
[90] JEREZ DELGADO, CARMEN (2005), "Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información", Anuario de derecho civil, Vol. 58, número 2, pp. 765-812.

La doctrina ha destacado que la publicación es un requisito esencial para la existencia de la norma[91], "no una mera regla formal o una simple condición de eficacia"[92], por lo tanto, se considera como un requisito imprescindible para la perfección de la norma jurídica y, consecuentemente, para su eficacia general. El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre esta cuestión respecto de las normas con rango de ley, pero ha considerado ambas posibilidades. En concreto, en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, dice que el principio de publicidad de las normas "exige solamente en esencia que las normas, para serlo o para poder producir efectos, sean convenientemente publicadas a través de los instrumentos legalmente predispuestos para ello". Por contra, en su Sentencia 61/1997, se decanta por afirmar que se trata de un requisito de eficacia[93] de las normas. Por su parte, el Tribunal Supremo ha afirmado claramente que el requisito de publicidad de las normas constituye un requisito para su eficacia.[94]

Sin duda la publicación incide en la eficacia general de las normas, pues permite que puedan producir efectos, sin perjuicio de otros principios constitucionales que también inciden o modulan la eficacia normativa, como el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 CE).

Como se ha dicho, en el caso de las normas de las entidades locales la exigencia de la publicación en el boletín oficial de la provincia de las ordenanzas, incluidos 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, se complementa, según el artículo 70.2 LRBRL, con la obligación de dejar transcurrir el plazo de quince días hábiles previsto en su artículo 65.2. En concreto, se dice que las normas locales entrarán en vigor cuando "se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales". Es decir, se requiere de tres requisitos[95] imprescindibles para la vigencia y eficacia general de dichas normas que son, por un lado, la necesaria publicación completa[96] de su texto, principalmente, en el boletín oficial de la provincia, que realizará de oficio la propia entidad local; por otro lado, la comunicación de la norma aprobada a la Administración

[91] SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:244-245).
[92] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T-R (2015), Curso de Derecho Administrativo volumen I, (pp. 223-224), Edit. Thomson Reuters.
[93] "En el apartado 1º del precepto impugnado se consideran los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva formal del acto final que culmina el procedimiento de elaboración de aquéllos, en tanto que disposiciones administrativas, estableciendo la publicación de tales actos, es decir, de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, requisito -el de la publicación- de eficacia, en los términos establecidos por el art. 131 del propio T.R.L.S."
[94] Tribunal Supremo, sentencia 1071/2014, rec. 1361/2011, ponente: Fernández Valverde.
[95] TOSCANO GIL, F (2012), "El procedimiento de elaboración de las normas locales", laadministracionaldia.inap.es.
[96] Esta regla de la publicación integra no se aplica en el caso de los presupuestos de las entidades locales, pues se publican de forma resumida en el boletín oficial de la provincia y completo en el propio de la entidad local, si lo tuviera, tal y como indica el artículo 112.3 LRBRL.

General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente; y, en tercer lugar, el transcurso del plazo de quince días desde la recepción de esa comunicación.

Sin duda, el párrafo genera dudas razonables, como ha destacado la doctrina[97], pues no permite al ciudadano conocer el día exacto de entrada en vigor de las normas locales, ya que el momento de la recepción de la comunicación por la Administración competente no es público, por lo que difícilmente podrá conocerse la fecha de entrada en vigor acudiendo al boletín oficial, salvo que la publicación expresamente lo indique[98]. Más complicado aún lo será en el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 49 LRBRL.

Analicemos los tres requisitos expuestos:

a) La comunicación de la norma local aprobada a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente no se menciona de forma expresa en el artículo 70.2 LRBRL, si bien se deduce por la remisión que realiza al artículo 65.2, en el que se regula la función de control de legalidad de dichas instituciones sobre los acuerdos adoptados por las entidades locales y la posibilidad de formular requerimiento de anulación en los casos en los que se aprecie algún tipo de infracción del ordenamiento jurídico. En definitiva, se trata de un precepto de aplicación general, por lo tanto, también a los acuerdos de aprobación de ordenanzas. La comunicación será escrita y previa a la publicación, aunque esto tampoco se dice expresamente, pero se deduce del orden lógico en el que deben practicarse dichas actuaciones. Así, primero se practicará la comunicación, luego se dejará transcurrir el plazo de quince días hábiles exigidos por la relación de aquellos dos preceptos y, finalmente, se publicará y entrará en vigor. Esta comunicación facilita el conocimiento de la norma aprobada y el ejercicio de las funciones de control de legalidad por aquellas administraciones, pudiendo formular a la entidad local competente, en el plazo de quince días hábiles, requerimiento motivado, expresando la normativa que estima vulnerada, para que proceda a su anulación de la norma aprobada en el plazo de un mes. Por último, conviene resaltar que el artículo 65 no

[97] EMBID IRUJO A. (2010:89-92) y SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:246).

[98] "Respecto al segundo de los motivos arriba mencionados, cabe llegar a una conclusión semejante, porque, centrando la atención en el requisito de que, para poder entrar en vigor en la fecha proyectada las modificaciones reglamentarias de la Ordenanza Fiscal 21 y del Callejero definitivamente aprobadas (sin exposición, sin embargo, en el Tablón de Anuncios de su aprobación inicial) por el acuerdo de 29 de noviembre de 1985, era preciso que «hubiera transcurrido el plazo de 15 días hábiles del artículo 65.2, en relación con el 70.2, de la Ley 7/85», es obvio que no consta, de forma objetiva (como un elemento imprescindible para la vigencia y eficacia general de la modificación, que no requiere, por tanto, de la prueba, negativa y de difícil realización, de su omisión, por parte de la empresa inicialmente recurrente), la existencia de la consumación de tal plazo, o, con otras palabras, de la remisión por la Corporación municipal y de la recepción por la Administración del Estado o Comunidad Autónoma de Andalucía, y en tiempo hábil, de la comunicación del acuerdo aprobatorio definitivo, pues, siendo condición indispensable para la vigencia de la Ordenanza 21 y del Callejero la constancia y conocimiento formal erga omnes del transcurso de ese plazo y de 15 días, no obra, tampoco, ni en la publicación en los Boletines Oficiales de la Provincia de 15 y 25 de diciembre de 1985, ni en el expediente remitido a la Sala de instancia a que antes se ha hecho mención, referencia alguna al cumplimiento de tal requisito y del consecuente vencimiento del plazo controvertido (con lo que, como se expresa en la sentencia impugnada, mal puede establecerse la fecha de la entrada en vigor de las disposiciones modificadas y la legalidad de la liquidación impositiva fundada en las mismas)." Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 1 julio 1991.- RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, Ponente: Jaime Rouanet Moscardó.

exige la publicación de la comunicación, aunque de ella conviene dejar constancia en la publicación de la norma a los efectos de facilitar el conocimiento del inicio de su entrada en vigor.

Esta obligación de comunicación parece que no es aplicable a las ordenanzas fiscales, a ello nos referiremos más adelante.

b) El plazo de quince días hábiles con el que cuenta las administraciones para ejercer sus funciones de control de legalidad, actúa como una suerte de período de *vacatio* imperativa, pues durante el mismo la norma, en el caso de que se haya publicado, no podrá iniciar su eficacia.

Este requisito no es exigible en el caso de las ordenanzas fiscales y tampoco en la aprobación de los presupuestos generales de las entidades locales.

c) La completa publicación de la norma debe producirse en cualquier caso (artículo 9.3 CE, principio de publicidad de las normas), pues, como se ha indicado *ut supra,* "resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento". Por otra parte, ha de considerarse que el requisito exigido es la completa publicación de la norma aprobada, no así del acuerdo de aprobación pues su contenido consiste precisamente en la aprobación de la norma publicada, es decir, coincide con el texto de la ordenanza a cuya publicación se procede[99], aunque ello no obsta a que se publique también el acuerdo pero no es un requisito necesario.

Conforme a la regulación expuesta lo razonable, como se ha dicho, es que la publicación se produzca con posterioridad a la comunicación a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente, aunque no es imperativo, pudiéndose dar las siguientes circunstancias:

Por un lado, la norma puede publicarse dentro del plazo de los quince días hábiles posteriores a la comunicación, en cuyo caso deberá indicarse el momento exacto, posterior a ese plazo, en el que se producirá la entrada en vigor, pues, como también se ha dicho, la fecha de la comunicación no es pública, por lo que debería indicarse de forma

[99] "La segunda de las cuestiones suscitadas surge en torno al momento de entrada en vigor de la Ordenanza, pues la parte demandante basándose en el texto de la disposición final de dicha norma, en cuya virtud «la presente Ordenanza entrará en vigor el día siguiente de publicarse su aprobación definitiva», entiende necesario que se proceda a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva, sin que baste con la publicación del texto de la Ordenanza definitivamente aprobado. Tanto el art. 70-2 de la LBRL, como el art. 196-2 de ROF, ponen de manifiesto que las ordenanzas locales entrarán en vigor una vez se haya publicado íntegramente su texto en el BO de la Comunidad Autónoma, y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65 de la LBRL, no es preciso, por lo tanto, más que la publicación del texto íntegro de la Ordenanza. En tal sentido, ha de ser entendida la disposición final de la norma cuando prevé como momento de entrada en vigor el día siguiente de publicarse su "aprobación definitiva" sin que sea precisa la publicación del acuerdo plenario por el que se procede a la aprobación de la Ordenanza, ya que, en último término, el contenido de dicho acto es el texto de la Ordenanza a cuya publicación se procede." Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 12 junio 1993, RJ\1993\4343, rec. 37/1990, ponente: José María Reyes Monterreal.

expresa en la publicación de la norma el momento en el que finaliza y se inicia su vigencia.

Por otro lado, la norma puede publicarse con posterioridad al agotamiento de dicho plazo. Pues bien, en este caso, no existe el límite temporal alguno, de modo que la ordenanza puede determinar su entrada en vigor incluso el día siguiente de su publicación, aunque de acuerdo con el principio de seguridad jurídica puede indicarse que dicho plazo se ha cumplido.

Por último, una vez agotado el plazo indicado, la ordenanza puede decidir el momento de su entrada en vigor, que será al día siguiente de su publicación o en cualquier otro momento posterior introduciendo un período de *vacatio legis*[100] y, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil, si no se contempla una disposición específica al respecto producirá efectos a los veinte días de su publicación.

De los requisitos expuestos, el referente a la publicación resulta imperativo en todos los casos, pues, como se ha dicho, es una exigencia del principio de publicidad de las normas como manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), de modo que solo pueden producir efectos las normas que hayan sido debidamente publicadas. En cambio, los otros dos requisitos, el de comunicación y el transcurso del plazo de quince días hábiles, es de aplicación a las ordenanzas y reglamentos con carácter general, tal y como se deduce del artículo 70.2 LRBRL, si bien la legislación ha previsto determinadas especialidades en su aplicación a los presupuestos generales y a las ordenanzas fiscales. Así, en el caso de los presupuestos, el artículo 169 del TRLRHL exige, en su apartado cuatro, la remisión de copia del presupuesto general aprobado a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma respectiva, y precisa, además, que dicha remisión se realizará "simultáneamente" al envío al boletín oficial que corresponda y, en su apartado cinco, determina que su entrada en vigor se producirá "en el ejercicio correspondiente, una vez publicado.", por lo tanto, la comunicación debe producirse, si bien el plazo de los quince días hábiles no limita la entrada en vigor de los presupuestos que ha de producirse *ex lege* al inicio del siguiente ejercicio. Sin duda, ello no impide o limita el control de legalidad previsto en el artículo 65 LRBRL, pues pude realizarse plenamente con los presupuestos en vigor.

En el caso de las ordenanzas fiscales, el artículo 17 LRHL exige la publicación de su texto íntegro o de sus modificaciones en el boletín oficial que corresponda, pero no

[100] Puede verse en este sentido los criterios establecidos en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que no son de aplicación a las entidades locales, pero puede servir para decidir sobre la conveniencia de demorar la entrada en vigor de las normas locales en atención a su contenido y efectos:
"Artículo 23. Disposiciones de entrada en vigor.
Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.
Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria."

hace mención expresa ni a la obligación de comunicación ni al transcurso del plazo de los quince días previsto en el artículo 65.2 LRBRL. Por lo tanto, en este caso, la entrada en vigor queda condicionada a la publicación, tal y como sucede, con carácter general, en el caso de las normas estatales y autonómicas. Igual que en el caso anterior, la función de control prevista en el artículo 65 LRBRL puede realizarse respecto de las ordenanzas fiscales ya en vigor, pudiendo la Administración General del Estado o de la comunidad autónoma respectiva formular requerimiento motivado de anulación de la norma por infracción del ordenamiento jurídico.

La regulación expuesta no es objeto de desarrollo por la legislación autonómica de régimen local, salvo contadas excepciones, por ejemplo, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyo artículo 141[101] regula la entrada en vigor de los reglamentos y ordenanzas en los mismos términos expuestos (comunicación, transcurso del plazo de quince días, publicación y entrada en vigor). Una regulación diferente podemos encontrarla en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, cuyo artículo 48.2 determina que las normas aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid entran en vigor "al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa". Es decir, en este caso, al igual que en el caso de las ordenanzas fiscales, no resulta de aplicación el requisito de la comunicación previa ni tampoco el del transcurso del plazo de quince días hábiles como condicionantes de la entrada en vigor de las normas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid, si bien, sin perjuicio de lo anterior, la norma aprobada debe ser comunicada pero no como requisito previo de su eficacia (artículo 48.3.f)[102]. Puede verse en este sentido las reglas sobre la "publicación, entrada en vigor y comunicación" que suele incorporar las ordenanzas aprobadas por el citado Ayuntamiento, como disposición final, indicando respecto de la publicación que comprende "el acuerdo de aprobación y la ordenanza" y se realizará íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid; respecto de la entrada en vigor se precisa el momento exacto en el que acontecerá, es decir, al día siguiente o cualquier otro posterior, y respecto de la comunicación se indica que "sin perjuicio de lo

[101] "Artículo 141. Entrada en vigor.
1. Los reglamentos y las ordenanzas, incluidos los contenidos normativos de los planes urbanísticos, no producirán efectos jurídicos en tanto no hayan transcurrido quince días contados desde el siguiente al de la publicación de su texto íntegro en el «Boletín Oficial» de la provincia, plazo en el que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrán ejercer sus facultades de requerimiento a las entidades locales, en orden a la anulación del reglamento u ordenanza.
2. Las ordenanzas fiscales entrarán en vigor una vez que se haya publicado íntegramente el acuerdo definitivo y el texto de las mismas en dicho boletín, a no ser que se demore su aplicación a una fecha posterior."

[102] El artículo 48.3 letras e) y f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid determinan lo siguiente:
"e) La norma aprobada por el Pleno se publicará íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y entrará en vigor al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa, todo ello sin perjuicio de su publicación en el Boletín de la Ciudad de Madrid.
f) Sin perjuicio de lo anterior, la aprobación de la norma se comunicará a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid."

anterior, la aprobación de la norma se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid".[103]

En definitiva, la regulación contenida en el artículo 70.2 LRBRL requiere de la correspondiente actualización a fin de mejorar el sistema de entrada en vigor de las normas locales, aplicando el régimen establecido en el artículo 2 del Código Civil y suprimiendo la exigencia del transcurso del plazo de los quince días establecido en el artículo 65.2 LRBL, sin perjuicio de la obligatoria comunicación de su aprobación a la Administración General del Estado y de la comunidad autónoma respectiva a los efectos del control de legalidad.

7. CONCLUSIONES

Las políticas de mejora regulatoria comprenden todos los tipos de normas, por lo tanto, también la potestad reglamentaria de las entidades locales. Así está dicho, además, en el título VI LPAC, que exige a las administraciones públicas el empleo de nuevas herramientas para la consecución de normas de calidad, que sirvan de garantía de eficacia y eficiencia de la actuación pública.

Entre esas herramientas de calidad normativa cumple una función destacada el procedimiento para su elaboración, porque mediante la realización de sus diferentes trámites se garantiza su acierto, oportunidad y legalidad, pues el procedimiento es un conjunto de trámites ordenados a la realización de los principios constitucionales (jerarquía, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.) y el cumplimiento de la ley en su conjunto. Sin embargo, en el ámbito de las entidades locales, su regulación de mínimos ha quedado anticuada, así, el artículo 49 LRBRL ni tan siquiera alude, por ejemplo, a la necesidad de elaborar una memoria justificativa y de análisis de los impactos del proyecto de ordenanza cuando la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene destacando su carácter esencial, ni tampoco concreta la forma en que debe practicarse el también esencial trámite de audiencia e información pública, ni la conveniencia de recabar determinados informes preceptivos.

Por ello, con la finalidad de impulsar las políticas de mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales, en definitiva, que "regulen mejor", convendría establecer una nueva regulación del procedimiento de elaboración de las normas locales en general

[103] Por ejemplo, la disposición adicional cuarta de la Ordenanza de Atención a la Ciudadanía y Administraciónn Electrónica del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de febrero de 2019, indica:
"Disposición final cuarta. *Publicación, entrada en vigor y comunicación.*
1. De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de la presente ordenanza se producirá de la siguiente forma:
a) El acuerdo de aprobación y la ordenanza se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.
b) La ordenanza entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
c) Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid."

y de las ordenanzas en particular, que permita a dicho procedimiento cumplir su función de garante de la calidad normativa, o dicho en otras palabras, de su acierto, oportunidad y legalidad, labor que corresponde no solo al legislador estatal básico sino también al autonómico y local mediante su regulación, en este último caso, en los reglamentos orgánicos. Resultando esencial la revisión del esquema del procedimiento establecido en el artículo 49 LRBRL.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017), "La mejora regulatoria en España como política pública: análisis y evolución." *Revista Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17.

ARAGUÁS GALCERÁ, I. (2017), "La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos", INAP.

BOUIS, R. and R. DUVAL, "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", OECD Economics Department Working Papers, No. 835, 2011, OECD Publishing, Paris.

CALVO GARCÍA, J. (2006), Régimen Jurídico y Procedimiento de la Ley Especial de Madrid, *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Dir. Antonio Troncoso Reigada, Edit. Thomson-Aranzadi.

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

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

CANALS AMETLLER, D. (2019), "El proceso ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivo", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm.50.

CIERCO SEIRA, C. y ROPERO VILARÓ, A. (2017) "La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias.", *Anuario de Gobierno Local* (2017).

EMBID IRUJO, A (2010), *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Edit. Iustel.

GALÁN GALÁN A. (2001), *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona: Atelier Libros.

GALÁN GALÁN A. (2010), "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista CEMCI*, número 8 julio-septiembre.

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

GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T-R (2015), *Curso de Derecho Administrativo* volumen I, Edit. Thomson Reuters.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984), *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Edit. Civitas.

GIL RUIZ, J.M., (2012), *Las nuevas técnicas legislativas en España: Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Edit. Tirant Lo Blanch.

JEREZ DELGADO, CARMEN (2005), "Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información", *Anuario de derecho civil*, Vol. 58, número 2.

MERCADO PACHECO, P. (2013), "Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.

MESEGUER YEBRA J. (2016), "Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local", en C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer.

MUÑOZ MACHADO, S. (2014) en el prólogo a la obra *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado, comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M.J. ALONSO MAS, Madrid.

PONCE SOLÉ, J. (2017), "La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de las ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los restos en el caso español.", *Cuadernos de Derecho Local*, QDAL.

PRIETO ROMERO, C. (2016), "El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, 201 (Septiembre-Diciembre 2016).

PRIETO ROMERO, C. (2017), "La planificación y evaluación normativa en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, www.madrid.org/revistajuridica.

PRIETO ROMERO, C. (2019), "La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales", *Revista ICE* número 907, marzo-abril, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2007) "Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos", en el libro homenaje al profesor Francisco González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, edit. Thomson Aranzadi.

RIVERA PÉREZ. I. (2014), "Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, número 193.

SAINZ MORENO F. (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Edit. Technos.

SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2016), "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175.

SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), *Principios del Derecho Administrativo General I*, Edit. Iustel.

TORNOS MAS, J. (2014), "La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia", *REAF*, 19.

TOSCANO GIL, F (2012), "El procedimiento de elaboración de las normas locales", *laadministracionaldia.inap.es*.

VELASCO CABALLERO, F. (2019*)*, "La elaboración de ordenanzas y la Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (enero-abril 219).