

# **La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas<sup>1</sup>**

*Irene Araguàs Galcerà*

Universidad de Barcelona

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto el estudio de las novedades que, en los últimos años, se han producido en la regulación de la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones generales y, en particular, los cambios que derivan de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además de analizar las fórmulas o trámites de participación que, actualmente, prevé nuestro ordenamiento jurídico, se llevan a cabo algunas propuestas para lograr mayores niveles de participación, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo.

**PALABRAS CLAVE:** Participación, disposiciones generales, calidad normativa.

**ABSTRACT:** The object of this work is to analyze the legal development on citizen participation in rulemaking processes. Work focuses on the provisions of the Spanish Administrative Procedure Act adopted in 2015. After analyzing formulas of citizen participation under the current legal framework, we also propose improvements to achieve higher levels of participation.

**KEY WORDS:** Participation, rulemaking, better regulation.

---

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la participación en la jornada internacional “Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción”, que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el 19 de octubre de 2016.

I. PLANTEAMIENTO: LA INTERVENCIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES COMO UNA CUESTIÓN PROBLEMÁTICA. II. INNOVACIONES EN EL MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES. III. FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA ACTUALIDAD. 1. La iniciativa normativa. Especial referencia a la iniciativa popular respecto a los reglamentos autonómicos. 2. La consulta previa. 3. Los trámites de audiencia e información pública. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN EN UN FUTURO INMEDIATO. V. BIBLIOGRAFÍA

## I. PLANTEAMIENTO: LA INTERVENCIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES COMO UNA CUESTIÓN PROBLEMÁTICA

La intervención de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales resulta esencial para lograr una buena norma.

La anterior aseveración se basa, en primer lugar, en el incontestable hecho de que los ciudadanos son quienes conocen de primera mano los problemas o cuestiones que van a ser objeto de regulación, lo que exige una correcta comunicación entre éstos y los poderes públicos<sup>2</sup>, para así lograr el acierto de la norma y su adecuación a la realidad en la que debe aplicarse (STS de 13 de octubre de 2011, Ar. 7254, Ponente: Santiago Martínez-Vares García). Esta circunstancia adquiere, además, especial relevancia en la elaboración de disposiciones normativas aprobadas a nivel estatal o autonómico y también por parte de otros entes públicos con potestades normativas que carecen del nivel de proximidad que, normalmente, ostentan las entidades locales.

En segundo lugar, debemos señalar que, en la denominada “sociedad de la información”, los poderes reguladores no pueden obviar que el conocimiento se encuentra disperso, por lo que es necesario que éstos se esfuercen en recabar aquellos datos e informaciones que se encuentran en distintas manos, para así poder elaborar,

<sup>2</sup> En este sentido, MONTORO CHINER señala que: “Si la norma pretende llegar al ciudadano y dirigir su conducta a las finalidades por ella deseadas, la norma debe irradiar poder de comunicación entre la autoridad normativa y el destinatario”. MONTORO CHINER, María Jesús (2001), *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, pág. 38.

de la manera más informada posible, cada concreta disposición normativa, lo que ha llevado a hablar de la función tecnocrática de la participación<sup>3</sup>.

Finalmente, ya desde la perspectiva de la aplicación de las normas y su cumplimiento, la participación de los potenciales destinatarios en su elaboración ayuda a su mejor comprensión y, por ende, también contribuye a su cumplimiento voluntario y a una menor impugnación<sup>4</sup>.

En este contexto, la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones generales no sólo es un principio de actuación (art. 9 CE) y un derecho [así reconocido expresamente respecto a las disposiciones generales administrativas en el art. 105.a) de la Constitución]; sino que también se configura como una importante herramienta a disposición de los poderes públicos para ejercer mejor sus potestades normativas.

Pese a lo anterior, hay que indicar que, en nuestro país, la participación y, más en concreto, la falta de ella, ha sido uno de los mayores problemas suscitados en torno a la producción normativa<sup>5</sup>. Y es que, aun asumiendo que la participación es una institución “en crisis” respecto al conjunto de la actividad administrativa<sup>6</sup>, la falta de involucración de los ciudadanos en la elaboración de normas que les afectan resulta especialmente preocupante, pues los déficits que se producen en este ámbito

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ LE GAL, Annaïck y PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2005), “La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: El artículo 105 a) de la Constitución”, en *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (Coord. P.L. MURILLO DE LA CUEVA), Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 504.

<sup>4</sup> Esta cuestión es sumamente relevante si tenemos en cuenta el elevado número de recursos que se suscitan en torno a las disposiciones generales administrativas. Así, de acuerdo con estadísticas internas del Tribunal Supremo, durante el año 2013, ingresaron 116 recursos contencioso-administrativos contra disposiciones generales; que, en el año 2014, ascendieron hasta los 538. *Estadísticas internas del Tribunal Supremo 2013- 2014* (no publicadas).

<sup>5</sup> En este sentido, el Profesor Alejandro NIETO señalaba como primera quiebra del proceso de producción jurídica la posibilidad de expresar la voluntad popular en las Cortes, como consecuencia de los filtros y limitaciones propios de una sociedad pluralista. NIETO, Alejandro (1975), “La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo”, *RAP* núm. 76. Pág. 13.

<sup>6</sup> Hay que señalar que esta problemática no se reduce a la elaboración de normas; sino que alcanza, con carácter general, la actividad de la Administración en su conjunto. En este sentido, BARRERO RODRÍGUEZ señala cómo: “la participación ciudadana tan profusamente proclamada y ensalzada como pieza capital de un Estado auténticamente democrático, sigue mostrando evidentes carencias en su implantación como verdadero principio rector de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas”. BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción (2011), “De nuevo sobre la “crisis de la participación administrativa”, *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno* (Coord. F. LÓPEZ MENDUO), Ed. Iustel, Madrid, pág. 446. Sobre esta cuestión, vid. también: SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1980), *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; MUÑOZ MACHADO, Santiago (1987), “Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *RAP* núm. 84.

son de carácter cuantitativo pero también cualitativo; situación que contrasta con la existente en otros países como, por ejemplo, Estados Unidos, donde la participación ciudadana es uno de los pilares esenciales del ejercicio de las potestades de *rulemaking* por parte de las agencias administrativas<sup>7</sup>.

Así, aunque excede del objeto de este trabajo llevar a cabo un estudio exhaustivo de los problemas actuales que suscita la participación en la elaboración de disposiciones generales y las causas que han conducido a los mismos, no quisiéramos dejar señalar que, a nuestro juicio, se trata de una problemática compleja, en la que inciden diversos factores, siendo procedente destacar lo siguiente:

- En primer término, en la regulación de la participación en la elaboración de normas llevada a cabo por nuestro ordenamiento jurídico hasta hace poco, parecía subyacente la idea de que la intervención ciudadana en la producción normativa no era una oportunidad para mejorar las normas; sino más bien un estorbo para el correcto y eficiente ejercicio de las potestades normativas por parte de los poderes públicos.

En este sentido, sin perjuicio de alguna honrosa excepción, especialmente en materia urbanística<sup>8</sup> y de medioambiente<sup>9</sup>, la participación no sólo no

<sup>7</sup> LAVILLA RUBIRA, Juan José (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Ed. Civitas, Madrid; KERWIN, Cornelius M., FURLONG, Scott R. (2011) *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Fourth Edition, CQ Press, Washington D.C., pp. 72-75; DIVER, Colin S. (1981) "Policymaking Paradigms in Administrative Law", *Harvard Law Review* núm. 95; DELONG, James (1979), "Informal Rulemaking and the Integration of Law and Policy", *Virginia Law Review* núm. 65; ELLIOTT, Donald E. (1992) "Reinventing Rulemaking", *Duke Law Journal* núm. 41.

<sup>8</sup> El urbanismo ha sido uno de los ámbitos de nuestro ordenamiento en el que se ha llevado a cabo una mayor reivindicación de la participación como manifestación del principio de urbanismo democrático. Resulta ilustrativo al respecto el hecho de que el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRHL), reconozca el derecho a participar "efectivamente" en diversos procedimientos vinculados a la actuación administrativa en materia urbanística, como son: la elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental. Este precepto, prevé diversos cauces para lograr esa participación efectiva, entre las que se encuentran, no sólo la presentación de alegaciones y observaciones; sino también las propuestas, reclamaciones y quejas, recalcando el derecho a obtener de la Administración una respuesta motivada. Sobre esta cuestión: TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2016), *Derecho Urbanístico de Catalunya*, Ed. Atelier, Barcelona. Pp. 79 y ss.

<sup>9</sup> En este sentido, la Ley 27/2006, de 18 de julio, de medioambiente, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en cumplimiento de los mandatos impuestos por el ordenamiento Comunitario y, en particular, por las Directivas que transpone (Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), incorporó importantes medidas para lograr una participación real y efectiva en "asuntos de carácter medioambiental", consagrando así la participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente (arts. 16 a 18) y creó, asimismo, como órgano de participación

se fomentaba; sino que, además, la intervención de los ciudadanos en la producción normativa se articulaba a través de trámites que se auguraban complejos y rígidos para todos aquéllos ajenos a la actuación administrativa. Un claro ejemplo de ello lo hallamos en la regulación de la participación en la elaboración de reglamentos estatales contenida en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) antes de su modificación por la Disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>10</sup>. El referido art. 24 LG circunscribía la intervención de los ciudadanos en la elaboración de reglamentos estatales a los trámites de audiencia e información pública, ignorando de esta manera las posibilidades brindadas por nuestra Carta Magna (GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNÁNDEZ)<sup>11</sup>; siendo los principales problemas suscitados por esta regulación: la excesiva formalidad de ambos trámites participativos frente a otros medios más flexibles de participación; los breves plazos para realizar aportaciones; la insuficiente documentación puesta a disposición de los ciudadanos para fundamentar los comentarios al

---

específico, el Consejo Asesor de Medioambiente. Analizando estas previsiones: LOZANO CUTANDA, Blanca (2007), “Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente”, *Estudios de derecho judicial*, núm. 37; RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007), *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente, Comentario Sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Pamplona.

<sup>10</sup> La aprobación de la LRJSP se ha aprovechado para introducir numerosas modificaciones en la LG (en particular, en doce de los veintiséis artículos que conforman esta norma); alteraciones que no sólo afectan a la regulación del ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria por parte del Gobierno, sino que también se inciden en el régimen de la organización y funcionamiento del Gobierno y de sus órganos de apoyo y colaboración. Esta cuestión fue criticada por el Consejo de Estado en su Dictamen 274/2015, que señala como: “(...) esta decisión resulta objetable en términos de buena técnica normativa y, en particular, contraviene los criterios fijados por las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005”, todo ello teniendo en cuenta que los preceptos que modifican el derecho vigente deben tener carácter excepcional y que las disposiciones modificativas empleadas, asimismo, de manera restrictiva. GALÁN VIOQUE, Roberto (2016), “Modificaciones introducidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Disposición final tercera)”, en AAVV (Dir. H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los ayuntamientos Wolters Kluwer, Madrid. Pp. 476 y 477.

<sup>11</sup> Estos autores afirman que, tras la LPA de 1958, el mayor esfuerzo de la nueva regulación debía centrarse en la audiencia de los ciudadanos impuesta por el art. 105.a) CE; señalando, no obstante que: “Recoge aquí la LGO una jurisprudencia que no ha querido sustantivar la exigencia solemne del artículo 105 de la Constitución, por diferencia con lo dispuesto por otros Derechos, como el norteamericano (...)”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2008), *Curso de Derecho Administrativo I, Curso de Derecho Administrativo I*, Decimocuarta Edición, Ed. Aranzadi, Navarra, pág. 199.

texto; o la escasa utilización del trámite de información pública, de carácter facultativo<sup>12</sup>.

- En segundo lugar, desde la perspectiva de los poderes públicos, no ha coadyuvado a la participación la aplicación e interpretación que éstos han realizado respecto a las previsiones legales en esta materia; siendo muestra de ello, respecto a las disposiciones generales administrativas, la alusión con demasiada frecuencia al presunto carácter organizativo o interno de las normas para excluir la participación<sup>13</sup>.

Adicionalmente, la Administración ha mostrado, por lo general, una actitud poco receptiva respecto a las aportaciones realizadas por los ciudadanos con motivo de los trámites participativos<sup>14</sup>, siendo casi anecdóticos los supuestos de incorporación de las alegaciones al texto finalmente aprobado<sup>15</sup>.

- Por último, desde el punto de vista de los ciudadanos, se observa un déficit importante de cultura participativa. Así, cuando la participación es posible,

<sup>12</sup> SANTAMARÍA PASTOR señala como esta regulación generaba: “un marco habitual de desconfianza recíproca”, que conlleva que, con frecuencia, se estén preparando “las armas para un posterior recurso contencioso que se prevé como inevitable -y que luego suele plantearse”. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004), “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, Julio/Diciembre 2004, pág. 84.

<sup>13</sup> Así, en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 110/13, de 14 de marzo, este órgano consultivo se pronunció sobre el Proyecto de decreto posteriormente aprobado como Decreto 148/2013, de 2 de abril, de los Premios Nacionales de Cultura de la Generalitat de Catalunya. Aunque en el preámbulo de la norma se hace referencia a estos premios como un símbolo y un reconocimiento público, así como a la valía y trascendencia de la cultura en la sociedad catalana, durante la elaboración de la norma no se realizaron los trámites de audiencia ni tampoco de información pública, siendo la justificación que la norma proyectada no afectaba derechos o intereses legítimos de los ciudadanos y que no había entidades afectadas por la regulación proyectada. La Comisión Jurídica Asesora señaló, acertadamente a nuestro juicio, que la norma traspasaba el ámbito puramente organizativo; aunque la falta de audiencia e información pública no se consideró un defecto procedimental de carácter esencial. Por su parte, el Consejo de Estado se refirió en su Memoria de 2011 a “audiencias incompletas”, reiterando muchas de las manifestaciones ya realizadas sobre esta cuestión en las Memorias de 1992, 1993, 1999, 2002 y 2008. Memoria del Consejo de Estado de 2011, pp. 239 y siguientes.

<sup>14</sup> El Informe de la OCDE de 2011, *Mejora de la regulación en Europa*. España señala en este punto que: “Las partes interesadas también comunicaron una cierta reticencia de la Administración Pública para acometer un genuino diálogo, y declararon que el texto de las propuestas se modifica muy pocas veces tras la consulta”, matizando respecto a lo anterior que “dicha valoración varía según el caso y los Ministerios” (pág. 106).

<sup>15</sup> Un ejemplo de ello lo encontramos en la Orden AAM/79/2013, de 6 de mayo, sobre el régimen de obtención de la cualificación de orientación energética de los terrenos forestales y agrícolas en el ámbito de Cataluña y la garantía de trazabilidad. Tal como puso de manifiesto la *Comissió Jurídica Assessora* en el Dictamen sobre esta norma (Dictamen 148/13, de 18 de abril), durante los trámites de audiencia e información pública, diversas personas y entidades cuestionaron los motivos que justificaban que la Administración aprobara esta disposición, y solicitaron que se modificara alguno de sus preceptos o, incluso, que se retirara el proyecto de disposición, por entender que la combustión de la biomasa generaría

son pocos los ciudadanos que intervienen<sup>16</sup>; y aquéllos que lo hacen realizan aportaciones que, habitualmente, no tienen el rigor necesario para que puedan incorporarse a la norma, ya sea como consecuencia del desconocimiento del propio funcionamiento del procedimiento de producción normativa o bien respecto a la materia que es objeto de regulación.

Respecto a esta última cuestión, hay que tener en cuenta el papel que juegan en la elaboración de normas los grupos de interés o *lobbies*, pues se considera que el decreciente nivel de interés o involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas coincide con el aumento de la actividad de diferentes grupos de presión<sup>17</sup>, esto es, sujetos de carácter privado y que, aunque ajenos al poder legislativo y ejecutivo, intentan influenciar su actuación de manera profesional o regular<sup>18</sup>. Y es que, en nuestro país, al margen de la actividad desarrollada por grupos de interés o *lobbies* que ya se encuentra “semi-institucionalizada”<sup>19</sup>, la actividad de estos sujetos se lleva a cabo, prácticamente en su totalidad, al margen de cualquier regulación. En el ámbito concreto de la elaboración de normas, respecto al cual la actividad de *lobbying* se lleva

---

contaminantes perjudiciales y que la norma serviría de estímulo a la deforestación. Dichas observaciones fueron motivadamente desestimadas, sin que ninguna de ellas fuera incorporada a la norma finalmente aprobada.

<sup>16</sup> En este sentido, en la elaboración de normas con un gran número de potenciales destinatarios es frecuente que, aun abriéndose el trámite de información pública, no se reciban alegaciones, tal como sucedió en la tramitación del Decreto 121/2013, de 26 de febrero, por el que se regulan las hojas de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo, que sujeta a todos los profesionales colegiados a disponer de hojas de queja reclamación y denuncia, así como al régimen disciplinario que la legislación de consumo prevé en este ámbito (Dictamen de la *Comissió Jurídica Assessora* 131/13, de 4 de abril).

<sup>17</sup> Así lo advirtió la Comisión de Venecia en el informe de 2013: *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*, CDL-AD(2013)011, disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

<sup>18</sup> En este sentido, el “Libro Verde sobre la Transparencia Europea” [COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006], acuña una definición del concepto de *lobbying*, definiéndolo como: “una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, think-thanks u abogados”.

<sup>19</sup> En efecto, son numerosas las normas que regulan la participación formal de los grupos de interés organizados en diferentes áreas políticas y generan redes de interacción específicas en los diferentes sectores, con ciertos órganos de participación institucional muy diversos como, por ejemplo, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Consumidores y Usuarios, el Consejo de Medio Ambiente o el Consejo de la Mujer, entre muchos otros. REVUELTA, Ana, VILLORIA, Manuel (2016), “La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción”, en: *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (Dir. M. VILLORIA MENDIETA, J.M. GIMENO FELIU, J. TEJEDOR BIELSA), Ed. Atelier, Barcelona, pp. 417 y 418. Sobre esta cuestión, *vid.* también el Informe elaborado en 2014 por Transparency International España: *Una evaluación del lobby en España: Análisis y Propuestas*.

a cabo con especial intensidad<sup>20</sup>, este vacío determina, por un lado, una opacidad en la toma de decisiones o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de hacer el seguimiento de la denominada “huella normativa”; y, por otro lado, una falta de consideración igualitaria de todos los intereses a tener en cuenta<sup>21</sup>, pues los comentarios presentados por estos sujetos (que cuentan con importantes medios personales y económicos)<sup>22</sup>, son sumamente perfeccionados desde el punto de vista técnico y jurídico, lo que lleva, irremediablemente, a la captura o secuestro de la voluntad regulatoria por parte de estos actores, en detrimento de la satisfacción de los intereses generales.

Con este telón de fondo, en los últimos años y en el contexto de una renovada atención por la mejora de la técnica normativa en términos generales<sup>23</sup>, nuestro ordenamiento ha mostrado una especial preocupación por reforzar la intervención de

<sup>20</sup> El Informe de la OCDE *Mejora de la regulación en Europa. España* (2011) señala como es habitual que las leyes creen consejos consultivos cuya misión es revisar los futuros reglamentos derivados de la misma. Asimismo, este informe señala como en la elaboración de normas, “la implicación de otros grupos de interés organizados, como ONG relacionadas con el medio ambiente, no deja de crecer” (pág. 107).

<sup>21</sup> En este sentido se pronuncia el Informe elaborado en 2014 por Transparency International España: *Una evaluación del lobby en España: Análisis y Propuestas*, al analizar el Anteproyecto de ley del sector eléctrico (posteriormente aprobado como Ley 24/2013, de 26 de diciembre); y el Proyecto de reglamento referido al autoconsumo (aprobado como Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre).

<sup>22</sup> A modo de ejemplo, en Estados Unidos, de acuerdo con los datos suministrados por parte de la Oficina del Senado respecto al ejercicio 2014, había 11.760 lobbies registrados; siendo la cantidad de dinero invertida en realizar actividades de *lobbying* superior a los tres mil millones de dólares.

En el caso de la Unión Europea, el Registro de organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea tiene en la actualidad más de 9.000 personas y entidades inscritas.

<sup>23</sup> Así lo indica FONT, que se refiere a la existencia de una tendencia hacia una “nueva cultura de la calidad normativa”, plasmada en el creciente interés doctrinal, normativo y jurisprudencial en relación a esta cuestión, que determina que todo el procedimiento de elaboración de normas se analice bajo nuevas ópticas, no sólo en lo referente a los elementos formales, sino también en cuanto a los mecanismos de adecuación del ejercicio de la potestad normativa como potestad discrecional. FONT I LLOVET, Tomàs (2009), “Los órganos consultivos y la calidad normativa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 11, pág. 135.

Como muestra del creciente interés doctrinal en esta cuestión y sin ánimo de exhaustividad, podemos hacer referencia a los siguientes trabajos: BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2010), *Mejorar la regulación. Una guía de las razones y de medios*, Marcial Pons, Madrid; MIR PUIGPELAT, Oriol (2012), “Procedimiento de elaboración de reglamentos y better regulation”, en *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña* (Coord. J. TORNOS MAS), Ed. Iustel, Madrid; MUÑOZ MACHADO, Santiago (1986), *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Ed. Civitas, Madrid; NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2015), “La buena legislación en los contratos del sector público: una necesidad inaplazable”, *Die gute Rechtsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*, University Speyer, 2015; RAZQUIN LIZARRAGA, Juan Antonio (2007), “Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos” en *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (Coord. J.F. ALENZA GARCÍA y J.A. RAZQUIN LIZARRAGA), Ed. Aranzadi, Navarra; SAINZ MORENO, Fernando (1995), “Problemas actuales de la técnica normativa” en *Anuario Jurídico de La Rioja*.



los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas, tanto legales como reglamentarias, y hallar soluciones a los problemas suscitados en este ámbito.

Atendiendo a lo anterior, este trabajo tiene por objeto analizar las principales novedades en la regulación de la participación en la elaboración de disposiciones generales a través de distintas leyes, destacando las previsiones básicas de la LPACAP referidas a esta cuestión. Como consecuencia de estas normas, la participación se ha flexibilizado desde el punto de vista subjetivo, objetivo y formal. En este sentido, cauces de participación preexistentes como la audiencia y la información pública se han extendido a la elaboración de normas legales y, además, se han visto reforzados, a la vez que también se han incorporado nuevos trámites participativos como la consulta previa. Respecto a la iniciativa normativa, aunque no hay modificaciones respecto a la iniciativa relativa a normas con rango de ley y reglamentos de competencia municipal, algunas leyes autonómicas han regulado recientemente los requisitos y el procedimiento para que los ciudadanos propongan la adopción de reglamentos de carácter autonómico; cuestión que, para los reglamentos estatales, sigue careciendo, no obstante, de cualquier regulación.

Pese a los avances señalados, estamos en un ámbito en el que aun restan muchas cuestiones susceptibles de mejora. Es por ello que, en el último apartado de este trabajo, se esbozan las líneas que, a nuestro juicio, deberían marcar las futuras reformas en materia de participación, entre las que incluimos: la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de los trámites participativos; el establecimiento de plazos apropiados para participar; el diseño de medidas que incrementen la cantidad y la calidad de las aportaciones de los ciudadanos; la adecuada valoración por parte de los poderes públicos de las alegaciones recibidas; y la regulación de la intervención de los grupos de interés o *lobbies* en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales.

## II. INNOVACIONES EN EL MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES

La participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones normativas es una cuestión que, tradicionalmente, ha sido objeto en nuestro ordenamiento de una regulación escasa y escueta que no ha dado satisfacción al principio constitucional recogido en el art. 9 de nuestra Carta Magna y, aun menos, al mandato expreso que efectúa el art. 105.a) CE respecto a las disposiciones generales administrativas<sup>24</sup>;

---

<sup>24</sup> En este sentido, la doctrina ha afirmado que la regulación de la participación en la elaboración de disposiciones generales por parte de las leyes estatales y autonómicas no ha correspondido la “exigencia

circunstancias que, sin lugar a dudas, han incidido en la problemática que padecemos actualmente.

Sin embargo, en los últimos años esta situación se ha intentado revertir a través de diversas reformas legislativas. Así, uno de los primeros pasos en esa dirección se produjo con la aprobación de la Ley 2/2011, de 11 de marzo, de Economía Sostenible (LES). El Capítulo I del Título I de esta Ley, hoy derogado por la LPACAP (Disposición derogatoria única apartado 2 letra c), estaba dedicado a la mejora de la calidad de la regulación y, en particular, el art. 5.2 LES instaba a las Administraciones Públicas a prestar la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de proyectos normativos, fomentando la participación en las iniciativas normativas con el objetivo de mejorar la calidad de la norma<sup>25</sup>.

Por su parte, la legislación de transparencia también ha incidido en esta cuestión. Así, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) obliga a que se difundan, por los medios propios de la publicidad activa, los Anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos, los proyectos de reglamentos y también las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos [art. 7.b), c) y d) LTBG]<sup>26</sup>; previsiones que contribuyen, sin lugar a dudas, a conseguir una participación más informada<sup>27</sup>. La mayoría de leyes autonómicas de transparencia han ido más allá de la legislación estatal y, además de la publicidad activa de las informaciones señaladas, incorporan otras medidas tendentes a incrementar o mejorar la participación en la elaboración de disposiciones generales, pudiendo destacar: la regulación

---

solemne” contenida el art. 105.a) CE. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2008), *Curso de Derecho Administrativo I*, Decimocuarta Edición, Aranzadi, Navarra, Pág. 199.

SANTAMARÍA PASTOR va más allá y habla de un tratamiento “vergonzante” de la participación ciudadana en la legislación del gobierno. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004) “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas” *Revista Española de la Función Consultiva*, Julio/Diciembre 2004, Pág. 83.

<sup>25</sup> Sobre el impacto de esta norma en relación a la elaboración de normas: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2014), “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *RAP* núm. 193; BELLO PAREDES, Santiago A. (2011), “Los organismos reguladores”, en *Comentarios a la ley de economía sostenible* (Dir. S.A. BELLO PAREDES), La Ley, Madrid.

<sup>26</sup> Se trata de informaciones que se enmarcan en la categoría amplia de “información de relevancia jurídica” que debe ser objeto de publicidad activa. Respecto a esta cuestión: FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2014), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Ed. Aranzadi, Navarra. Pp. 119-125.

<sup>27</sup> Hay que indicar, no obstante que, en relación a la elaboración de reglamentos, el art. 7.c) LTBG concreta que la divulgación de la información señalada no conlleva, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

de la iniciativa normativa respecto a las disposiciones generales administrativas<sup>28</sup>; la inclusión de la valoración de los trámites de información pública y participación ciudadana entre las informaciones que deben ser objeto de publicidad activa<sup>29</sup>; la incorporación de períodos más largos para presentar alegaciones<sup>30</sup>; la utilización de los medios electrónicos y telemáticos en el desarrollo de los trámites participativos<sup>31</sup>; la creación de consejos de participación ciudadana<sup>32</sup>; o el reconocimiento expreso de la intervención de los grupos de interés o *lobbies* en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales<sup>33</sup>. La normativa catalana de transparencia, incluso, prevé expresamente la posibilidad de presentar propuestas o sugerencias desde el inicio del procedimiento de elaboración de la norma, en un trámite distinto de la audiencia y la información pública (art. 69 Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) que, como veremos, guarda muchas similitudes con la consulta previa que recoge el art. 133 LPACAP.

Asimismo, la preocupación por reforzar la participación también ha quedado reflejada en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM). En particular, el Capítulo III de esta Ley (Garantía de la cooperación entre Administraciones Públicas) prevé una batería de medidas dirigidas a garantizar la cooperación entre Administraciones Públicas y entre éstas y los operadores económicos a la hora de elaborar proyectos normativos. En este sentido, el art. 12 LGUM prevé la creación de conferencias sectoriales que analicen y propongan modificaciones normativas relacionadas con las finalidades de la Ley, estableciendo que, en los trabajos de dichas conferencias, pueden contribuir los operadores económicos, a través de consultas a sus entidades representativas.

Finalmente, con la aprobación de la LPACAP, que dedica su Título VI a la iniciativa legislativa y a la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones<sup>34</sup>, se ha

---

<sup>28</sup> Art. 33.1.a) Ley de la Región de Murcia 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana; art. 41.1 y 2 Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; art. 70.2 Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; art. 45.1 y 2 Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

<sup>29</sup> Art. 10.d) de la Ley catalana 19/2014.

<sup>30</sup> Así, un mes como mínimo, de acuerdo con el art. 35.1.c) Ley Foral 11/2012.

<sup>31</sup> Disposición adicional segunda Ley de Extremadura 4/2013.

<sup>32</sup> Disposición final segunda Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y art. 49 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>33</sup> Art. 47.2 Ley catalana 19/2014.

<sup>34</sup> Analizando esta regulación, podemos referirnos a los siguientes trabajos: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016), "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *REDA* núm. 175, Enero-Marzo 2016; FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel (2016), "De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria" en *Instituciones de procedimiento administrativo. Novedades de la Ley 39/2015*

producido la consolidación de la tendencia hacia el refuerzo de la participación, pues el establecimiento de “unas garantías mínimas de participación” es, precisamente, uno de los motivos que ha justificado la aprobación de este Título<sup>35</sup>. En concreto, el art. 133 LPACAP (Participación de los ciudadanos en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos) regula los términos en los que se deben desarrollar la audiencia y la información pública, incorporando algunas novedades relevantes en este ámbito; y establece también un nuevo trámite participativo: la consulta previa. Estas previsiones, que se aplican, no sólo a las disposiciones generales administrativas, sino también a las normas con rango de Ley, tienen carácter básico, por lo que, a nivel estatal, ya se ha modificado el Título V de la LG (Disposición final tercera LRJSP) y se prevé que, a nivel autonómico, esta adaptación se produzca en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición final quinta LPACAP)<sup>36</sup>.

En virtud de todas las normas anteriores y, en especial, como consecuencia de la aprobación de la LPACAP, la participación en la elaboración de disposiciones generales ha adquirido, en los últimos tiempos, unos nuevos tintes que se manifiestan en los concretos cauces a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la producción de una norma. Las nuevas reglas existentes en este ámbito se analizan en las siguientes páginas.

---

(DIRS. R. RIVERO ORTEGA, M<sup>a</sup> D. CALVO SÁNCHEZ, M. FERNANDO PABLO, M.), Juruá Editorial, Curitiba-Paraná; ORDUÑA PRADA, Enrique (2016), “Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa* núm. 2; GALÁN VIOQUE, Roberto (2016); MORA RUIZ, Manuela (2016), “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, en *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* (Dir. H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO), El Consultor de los ayuntamientos Wolters Kluwer, Madrid.

<sup>35</sup> De conformidad con la MAIN del Anteproyecto de Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas (pág. 2), se parte de la premisa que: “*aunque hasta ahora existían desarrollos legales de estos principios y derechos constitucionales que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, éstos se venían refiriendo esencialmente al ejercicio de la potestad administrativa de autotutela sin que se contara con una legislación básica que desarrollara adecuadamente estas garantías mínimas de participación en el ejercicio de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa*”.

<sup>36</sup> Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad contra el Título VI LPACAP, admitidos a trámite por providencias del Tribunal Constitucional de 19 de julio de 2016.

### III. FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA ACTUALIDAD

Tal como acabamos de señalar, en los últimos años se han producido importantes innovaciones en la regulación de las vías o cauces de participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales.

De acuerdo con el marco normativo actual, la intervención de los ciudadanos en el ejercicio de las potestades normativas no se circunscribe a un único trámite participativo. Por el contrario, existe una pluralidad de fórmulas para articular la participación, las cuales tienen un ámbito subjetivo diferenciado, se desarrollan en distintos momentos procedimentales y permiten obtener distintos tipos de aportaciones.

#### **1. La iniciativa normativa. Especial referencia a la iniciativa popular respecto a los reglamentos autonómicos**

La iniciativa normativa supone el reconocimiento de la intervención de los ciudadanos en el mismo origen o nacimiento de una norma, al permitir que éstos propongan (no de manera individual pero sí colectivamente) la adopción de una disposición general a los poderes públicos competentes para ello, normalmente con el objetivo de llegar a cubrir un vacío o laguna del ordenamiento jurídico<sup>37</sup>.

Esta es una cuestión que nuestra Constitución reconoce expresamente en relación a las disposiciones generales con rango de Ley (art. 87.3 CE); precepto que se encuentra desarrollado a nivel estatal en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; y que también ha sido objeto de regulación a nivel autonómico, después de reconocerse en los respectivos Estatutos de Autonomía<sup>38</sup>.

Por su parte, en el ámbito local, ya hace años que también se reconoció la posibilidad de que aquellos vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las

---

<sup>37</sup> En este sentido, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece en su Preámbulo que: “la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria”.

<sup>38</sup> En este sentido, podemos referirnos a las siguientes normas: Ley núm. 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular en Catalunya; Ley del País Vasco 10/2016, de 30 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular; Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de Iniciativa legislativa Popular de la Comunidad Valenciana; Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Popular de Andalucía; Ley 4/2001, de 4 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla y León; Ley 7/1984, de 4 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Aragón; Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla – La Mancha; la Ley

elecciones municipales puedan presentar propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal (art. 70 bis Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, incorporado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno)<sup>39</sup>.

En este contexto, los reglamentos estatales y autonómicos son el único resquicio de la producción normativa que se ha resistido a la implantación con carácter general de la iniciativa popular, lo cual constituye, ciertamente “anomalía”<sup>40</sup> que suscita en la actualidad importantes problemas<sup>41</sup>.

Estamos ante una cuestión que no ha sido abordada en la LPACAP, a pesar de que esta norma tenía el sustrato idóneo para regular este cauce participativo, al

---

4/1984, de 5 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular de Asturias; Ley 6/1985, de 5 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria; Ley 4/1991, de 13 de marzo, que regula la iniciativa legislativa popular de Illes Balears; Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura; Ley 9/1984, de 22 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de la Región de Murcia; Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de La Rioja; Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias; Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular de Navarra.

<sup>39</sup> Hay que tener en cuenta asimismo que, en el ámbito urbanístico, con frecuencia se reconoce a los particulares la iniciativa privada en la formulación de planes cuya tramitación y aprobación es competencia del Ayuntamiento, como es el caso de los planes especiales urbanísticos, los planes de mejora urbana y planes parciales urbanísticos. Así, en Cataluña, se refieren a esta cuestión los arts. 101 y 102 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2016): pp. 136 y ss.

<sup>40</sup> La iniciativa normativa se encuentra ampliamente extendida, no sólo en nuestro ordenamiento; sino también en el Derecho comparado. Así, en el contexto de las políticas de la Unión Europea, la iniciativa ciudadana se encuentra prevista en el Reglamento núm. 211/2011, de 16 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.

Asimismo, en el ordenamiento estadounidense, la Sección 553(e) de la *Administrative Procedure Act* reconoce el derecho de cualquier persona de solicitar la adopción, enmienda o la derogación de una norma. Esta Ley no detalla, no obstante, los términos en que puede ejercerse este derecho, por lo que la solicitud de regulación seguirá distintos cauces según la agencia administrativa a la que vaya dirigida. Así, mientras que en algunos casos existe una Ley federal que regula el proceso de solicitud de adopción de una regulación [*Laminators Safety Glass Ass'n v. Consumer Product Safety Commission*, 578 F.2d 406 (D.C. Cir. 1978)], en otros supuestos, la agencia se rige únicamente por prácticas estándar en este ámbito.

<sup>41</sup> Los órganos consultivos han señalado como la falta de regulación respecto a la iniciativa ciudadana no es óbice para que cualquier ciudadano pueda solicitar al Gobierno, estatal o autonómico, que ejerza la potestad reglamentaria sobre una determinada materia; aunque de esta solicitud, no se deriva ninguna obligación para la Administración, incluso en aquellos casos en los que existe una norma legal que remite a la Administración su desarrollo reglamentario (Dictamen del Consejo de Estado 403/1996, de 22 de febrero).

Por su parte, la doctrina ha planteado la posibilidad de poner en marcha un recurso de inactividad; o bien entender que estamos ante un supuesto de ilegalidad por omisión, aunque los Tribunales han afirmado que la aplicación de esta figura debe llevarse a cabo de manera restrictiva. MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982), *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, pág. 961; BLANQUER CRIADO, David (1998), *El control de los reglamentos arbitrarios*, Ed. Civitas, Madrid, pp. 92 y siguientes.

tratar conjuntamente la elaboración de disposiciones generales de cualquier rango. Ante este silencio de la regulación básica, debemos señalar que, mientras que la LG no prevé expresamente la iniciativa normativa en los reglamentos estatales, sí hay diversas normas de transparencia autonómicas que se refieren expresamente a la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario, consagrando así la participación ciudadana en la génesis del procedimiento de elaboración de reglamentos.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que la regulación de la iniciativa normativa respecto a las normas con rango de Ley y las ordenanzas locales, ya hace años que está vigente y por ello ha sido objeto de diferentes estudios<sup>42</sup>, consideramos que es procedente, al objeto de este trabajo, centrarnos en el análisis de los rasgos más relevantes respecto a la iniciativa normativa en la elaboración de reglamentos autonómicos que, como decimos, ha sido regulada recientemente por algunas leyes de transparencia autonómicas.

Así, todas estas normas coinciden en exigir que, desde el punto de vista objetivo, las iniciativas reglamentarias versen sobre materias en las que la Administración autonómica tenga atribuidas competencias; y, como es lógico, no pueden recaer sobre materias que se encuentren excluidas de la iniciativa legislativa popular [art. 33.1.a) Ley de la Región de Murcia 12/2014; art. 41.1 y 2 Ley de Extremadura 4/2013; art. 70.2 Ley catalana 19/2014; art. 45.1 y 2 Ley Foral 11/2012].

Desde el punto de vista subjetivo, hay algunas normas que exigen que las iniciativas reglamentarias versen sobre materias que afecten a los derechos e intereses legítimos de quienes las presenten (art. 41.1 Ley de Extremadura 4/2013; y art. 45.1 Ley Foral 11/2012); mientras que este requisito no es exigido ni por la Ley de la Región de Murcia 12/2014 ni tampoco por la Ley catalana 19/2014. En cualquier caso, sí se exige que la iniciativa ciudadana venga respaldada por un número mínimo de firmas bastante significativo<sup>43</sup>.

Desde el punto de vista formal, diversas normas autonómicas imponen al ciudadano la necesidad de que éste presente una propuesta de texto que, además, vaya

---

<sup>42</sup> En concreto, respecto a la iniciativa legislativa, vid. ARAGÓN REYES, Manuel (1986), “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16; ASTARLOA VILLEN, FRANCISCO (2002-2003), “La iniciativa popular en España”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11; BIGLINO CAMPOS, Paloma (1987), “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1985), “Artículo 87”, en *Comentarios a la Constitución* (Dir. F. GARRIDO FALLA), Ed. Civitas, Madrid. Analizando la regulación de la iniciativa legislativa en Andalucía: MEDINA GUERRERO, Manuel (2011), “La ampliación de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80.

<sup>43</sup> En particular, el art. 41.3 Ley de Extremadura 4/2013 y el art. 45.1 Ley Foral 11/2012 exigen 2.000 firmas; el art. 33.1.c) Ley de la Región de Murcia 12/2014, 6.000 firmas; y el art. 70.3 Ley catalana 19/2014, 15.000 firmas.

acompañada de “una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa” (art. 41.3 Ley Extremadura 4/2013; y art. 45.3 Ley Foral 11/2012); equiparando así la iniciativa normativa referida a un reglamento a aquélla que versa sobre una norma legal. Estas previsiones, bajo nuestro punto de vista, resultan excesivas, especialmente si tenemos en cuenta que, en la mayoría de casos, a la iniciativa de un reglamento le precede una norma legal que prevé expresamente su futuro desarrollo reglamentario y es posible, incluso, que concrete los aspectos que deben ser desarrollados y el plazo para hacerlo. Así, al menos en estos supuestos, entendemos que sería suficiente con exigir a los ciudadanos que especificaran la temática concreta respecto a la cual se solicita que la Administración elabore y apruebe una norma reglamentaria; y que alegaran, de forma sucinta, los motivos legales que justificarían su adopción y, en su caso, los principales aspectos a abordar por la futura regulación. En estos términos, la iniciativa ciudadana podría ser un mecanismo, no sólo participativo, sino también de control, que contribuiría a poner fin a los frecuentes incumplimientos de los plazos fijados para aprobar reglamentos, y evitar así las posibles situaciones de litigiosidad, de responsabilidad de la Administración u otras consecuencias perjudiciales que de ello se pudieran derivar.

En el caso de que se cumplan los requisitos objetivos, subjetivos y de forma señalados, debe dictarse una resolución en la que se determine si prospera, o no, la iniciativa normativa; previéndose en algunos casos la realización de un informe en el que se valoran los intereses de los afectados y la oportunidad que, para el interés público, representa la regulación propuesta (art. 41.3 Ley Extremadura 4/2013; y art. 45.3 Ley Foral 11/2012)<sup>44</sup>.

En cualquier caso, es común a todas las regulaciones autonómicas citadas prever que la resolución que, de forma expresa o presunta<sup>45</sup>, resuelva que la iniciativa normativa no prospera, sólo puede ser objeto de impugnación en lo relativo al ejercicio de este derecho, pero no en relación a la oportunidad de la decisión de iniciar, o no, la tramitación de la iniciativa (art. 70.6 Ley catalana 19/0214; y art. 41.5 Ley Extremadura 4/2013; art. 45.5 Ley foral 11/2012). Al respecto, entendemos que ésta última regla debe ser matizada, pues en el supuesto en que una norma con rango legal prevea de forma expresa el desarrollo reglamentario de todas o parte de sus

---

<sup>44</sup> El art. 70.4 de la Ley catalana 19/2014 determina que son aspectos a valorar por el órgano competente para iniciar el procedimiento: la necesidad de la norma, los costes que comportaría, la oportunidad de la regulación para el interés público y los efectos que produciría sobre el sector y los intereses afectados.

<sup>45</sup> El art. 70.4 de la Ley catalana 19/2014 prevé que, transcurridos tres meses sin que se adopte por parte del órgano competente una resolución sobre la iniciativa normativa, ésta debe entenderse desestimada por silencio administrativo.



previsiones; y una vez superado el plazo máximo que, en su caso, prevea la Ley para aprobar el reglamento correspondiente, ya no estamos ante una cuestión de oportunidad, sino de mera legalidad. Lo mismo cabe decir de aquellos casos en los que la aprobación de la iniciativa normativa está prevista en el Plan Normativo que, anualmente, deben elaborar todas las Administraciones Públicas (art. 132 LPACAP)<sup>46</sup>.

Atendiendo a lo anterior, las normas autonómicas que recogen la posibilidad de que los ciudadanos propongan a la Administración la adopción de reglamentos, aun siendo mucho más recientes que la regulación referida a la iniciativa legislativa popular, mantienen un mismo modelo, caracterizado por unos requisitos que, en ocasiones, resultan excesivos. Esta circunstancia, junto con la falta de controles aplicables a la decisión de no tramitar la norma, impiden que la iniciativa normativa se configure, en la actualidad, como un mecanismo verdaderamente útil para canalizar la participación<sup>47</sup>.

## **2. La consulta previa**

La consulta previa es un trámite participativo regulado con carácter básico en el art. 133.1 LPACAP con el que se persigue recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por el futuro reglamento y de las organizaciones más representativas acerca de: los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

---

<sup>46</sup> Hay que tener en cuenta que, aunque la LPACAP, por su carácter de regulación básica, no concreta muchos aspectos relativos a este instrumento de planificación; la LG ha otorgado al Plan Normativo un carácter cuasi vinculante, al prever que su cumplimiento será una de las cuestiones a valorar en el Informe Anual de evaluación al que se refiere el art. 28 LG y que la Administración debe justificar la aprobación de normas no previstas en el Plan.

<sup>47</sup> Como muestra del deficiente funcionamiento en la práctica de este mecanismo de democracia directa, hay que indicar que, a nivel estatal, desde la entrada en vigor de la LO 3/1984, se han presentado en torno a unas noventa iniciativas, de las cuales sólo ha prosperado una relativa a la reclamación de deudas comunitarias presentada en 1995 y que, en la siguiente legislatura, acabó subsumida en otra proposición de ley, suponiendo una modificación de un precepto de la Ley de Propiedad Horizontal. Asimismo, más de treinta iniciativas caducaron por no alcanzar las 500.000 firmas requeridas.

Esta situación contrasta con la existente en Suiza, paradigma de la democracia directa, donde en el mismo período han sido admitidas a trámite 133 iniciativas. [https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_2.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_2.html)

Estamos, por tanto, ante un trámite participativo distinto de la audiencia y la información pública (a los que nos referiremos en el siguiente apartado), y que reviste las siguientes notas:

- a) En primer lugar, sus *destinatarios* son los sujetos y organizaciones representativos “potencialmente afectados” por la futura norma.

No se trata, por tanto, de un trámite circunscrito sólo a los interesados, tal como sucede con el trámite de audiencia; pero tampoco se abre la participación a todos los ciudadanos, como sucede en relación al trámite de información pública, lo que permite llevar a cabo cierta delimitación en los destinatarios de este trámite<sup>48</sup>.

Pese a lo anterior, hay que indicar que, los términos en los que se configura la consulta previa, tanto en la LPACAP como en la LG, nos remiten a un trámite participativo con un ámbito subjetivo amplio; por lo que consideramos que las posibilidades de limitar la intervención en el mismo deben interpretarse de manera restrictiva y que, en cualquier caso, deben responder a criterios objetivos que guarden relación, por ejemplo, con la materia sobre la que versa la norma o su ámbito de aplicación territorial<sup>49</sup>.

- b) En segundo lugar, es importante el *momento procedimental* en el que se lleva a cabo la consulta, pues tiene carácter previo a la elaboración del proyecto normativo; y no se lleva a cabo, como sucede con la audiencia y la información pública, en el momento procedimental inmediatamente anterior a la aprobación de la disposición normativa.
- c) En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, el *objeto* de la consulta previa no es realizar alegaciones respecto a medidas concretas incorporadas a un proyecto de texto articulado; sino “recabar la opinión” sobre la propia conveniencia de que se apruebe la norma o respecto a las

---

<sup>48</sup> MORA RUIZ señala al respecto que: “el aspecto más complejo de la consulta pública es la identificación por la Administración promotora de la norma de «los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma», puesto que, en función de cuáles sean estas organizaciones o la identificación de quienes se consideren destinatarios más directos de las normas, puede correrse un cierto riesgo de lo que se ha dado en llamar “captura de intereses” en lo que constituye una auténtica fase informal del procedimiento de elaboración de normas, condicionando la evolución y tramitación del proceso, especialmente en orden a concretar el contenido inicial de la futura norma”. MORA RUIZ, Manuela (2016): pág. 542.

<sup>49</sup> Como argumento favorable esta interpretación, podemos indicar como la MAIN el Anteproyecto de Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas señala como una de las medidas que incorpora la ley para dar impulso a la mejora de la calidad normativa (pág. 10): la garantía con carácter básico de “la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas a través de la consulta pública con carácter previo a la elaboración de las normas”.

diversas opciones regulatorias o no regulatorias, esto es, cuestiones que no tendría sentido plantear en los trámites de audiencia e información pública, que se llevan a cabo cuando la norma ya ha seguido, prácticamente, toda su tramitación.

La participación que se lleva a cabo a través de este trámite participativo resulta, por tanto, muy flexible, al no estar constreñida por un texto preexistente, versando sobre aspectos muy generales de la materia que se quiere regular. Todo ello determina que, en función del resultado de la consulta, puede que no se llegue a aprobar ninguna norma o que ésta sea elaborada en unos términos radicalmente distintos a los que, inicialmente, tenía en mente la Administración.

- d) En cuarto término, y respecto a la *forma* en la que se desarrolla la consulta previa, el art. 133.1 LPACAP prevé que ésta se sustancie a través del portal web de la Administración competente.

Además, el art. 133.3 LPACAP añade que la consulta previa, al igual que el trámite de audiencia e información pública, deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual se tienen que poner a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse. Este precepto no prevé, no obstante, la antelación con la que deberá suministrarse a esta información; plazo que en el ámbito estatal ha quedado fijado en un mínimo de quince días naturales (art. 26.2 in fine LG).

- e) Finalmente, en relación al *carácter preceptivo*, o no, de este trámite, el mismo es, en principio, de observancia obligatoria, aunque no se sitúa al mismo nivel que la audiencia y la información pública, pues se puede omitir su realización cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas; si concurren graves razones de interés público que justifiquen que no se lleve a cabo; en aquellos supuestos en que se considere que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios o regula aspectos parciales de una materia y también cuando la norma se tramite por la vía de urgencia si así se prevé en la Ley respectiva (la LG recoge esta posibilidad en el art. 27.2.b). Aunque la concurrencia de estas circunstancias debe justificarse en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que se elabore con motivo de la norma (art. 133.3 y 4 LPACAP y art. 26.2 LG), no podemos ignorar que estas excepciones se formulan con un carácter excesivamente amplio pues, además de la indefinición en la Ley de lo que debe entenderse por “impacto

significativo” u “obligaciones relevantes”<sup>50</sup>, cuesta siquiera imaginar alguna norma, especialmente reglamentaria, que pueda llevar a cabo una regulación “no parcial” de una materia.

Atendiendo a lo anterior, gracias a la consulta previa se generaliza la realización de un trámite participativo distinto y más flexible que la audiencia y la información pública, importando a todos los procedimientos de elaboración de normas las experiencias positivas que, en materia de participación, tenían lugar sólo en algunos ámbitos de la actividad pública, la cual nos acerca a aquellos ordenamientos jurídicos con una cultura participativa más desarrollada.

Y es que la consulta previa en la elaboración de disposiciones generales guarda muchas similitudes con las consultas llevadas a cabo en los momentos iniciales de ciertos procedimientos ambientales<sup>51</sup>; y con el denominado “avance de planeamiento”, trámite participativo dirigido a garantizar la participación ciudadana en la fase inicial de formulación de los planes urbanísticos, previsto también en algunos supuestos para la revisión o modificación<sup>52</sup>. Con carácter general, sólo se había regulado un trámite similar en la Ley catalana 19/2014, que en su art. 69.3 prevé que las “personas” (en este caso, no se limita a los potencialmente afectados) pueden remitir sus propuestas y sugerencias en relación a las iniciativas normativas que correspondan antes del trámite de audiencia e información pública. Esta posibilidad se configura como un auténtico derecho que, de conformidad con el art. 69.1 de la Ley catalana “puede ejercerse con relación a las iniciativas normativas en que, por

---

<sup>50</sup> En este sentido, señala también MORA RUIZ que: las dificultades mayores de la aplicación de estas previsiones derivan, sin duda, del abuso de conceptos jurídicos indeterminados que conceden un amplio margen de apreciación de la Administración en orden a suprimir estos otros canales alternativos de participación”. MORA RUIZ (2016): pág. 544.

<sup>51</sup> Especialmente a nivel autonómico son diversas las normas que se refieren a las “consultas” como trámite alternativo a la audiencia y la información pública; las cuales se llevan a cabo en las etapas iniciales de elaboración de los planes, en la fase técnica de redacción e, incluso, en un momento anterior a ésta, pudiendo citar, a estos efectos, los arts. 22 y 28 de la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica de las Islas Baleares; los arts. 22 y 30 de la Ley de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de Gestión integrada de la calidad ambiental; el art. 7 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación ambiental en Castilla-La Mancha. Sobre esta cuestión, vid: BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción (2011): pp. 436 y 437.

<sup>52</sup> Así, en Cataluña, el avance de planeamiento es obligatorio para la modificación o revisión de los planes de ordenación urbanística municipal (art. 106.4), trámite que se lleva a cabo en el momento en que los trabajos de elaboración del plan han adquirido suficiente grado de desarrollo. En ese momento, la corporación u organismo que tuviesen a cargo la formulación, deben anunciar en el Boletín Oficial de la Provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma la exposición al público de los trabajos, al objeto que durante un plazo razonable puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por corporaciones, asociaciones y particulares (art. 23 RLUC). En los municipios de más de 10.000 habitantes, esta información se ha de dar a conocer y ha de ser consultable mediante procedimientos telemáticos. TRAYTER, JIMÉNEZ, Joan Manuel (2016): pp. 84 y 85.

su importancia o por la materia que regulan, la Administración pública considera pertinente abrir este proceso participativo desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo”. Bajo nuestro punto de vista, el trámite del art. 69 de la Ley catalana y la consulta previa del art. 133 LPACAP deben subsumirse en un único trámite pues, aunque con distintos redactados, ambos responden a una misma finalidad: instaurar una vía de participación en la génesis del procedimiento que permite a los poderes públicos conocer el parecer de los ciudadanos sin un texto que condicione las aportaciones. Llevar a cabo ambos trámites generaría duplicidades que no quedan justificadas, pues con ello no se aportaría ningún valor añadido al procedimiento de elaboración del texto<sup>53</sup>.

Este tipo de participación nos remite, a su vez, a aquélla que tiene lugar en el procedimiento informal de *rulemaking* (también denominado de *notice and comment*), empleado por defecto por las agencias estadounidenses<sup>54</sup>. Siguiendo los cauces de este procedimiento, cada agencia tiene que hacer público que va aprobar una norma dirigida a regular una determinada materia (*notice*), dando oportunidad a aquéllos que lo deseen de realizar comentarios (*comment*) desde el inicio de la elaboración de

---

<sup>53</sup> Y es que las previsiones del art. 69 de la Ley catalana de transparencia y la regulación de la consulta previa que, con carácter básico, lleva a cabo el art. 133 LPACAP no son contradictorias; sino más bien complementarias, todo ello por los siguientes motivos: 1) Ambos trámites se llevan a cabo en el mismo momento procedimental. Mientras que el art. 133.1 LPACAP establece expresamente que la consulta previa se sustancia antes de la elaboración del proyecto de reglamento, el art. 69.1 de la Ley catalana indica que el proceso participativo que contempla este artículo se abre “desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo”; inicio que no presupone la existencia de un texto, de acuerdo con lo previsto en el art. 61.1 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya. 2) El objeto de los dos cauces de participación también es compartido, pues a través de la consulta previa “se recabará la opinión”, mientras que, a través del trámite participativo contemplado en la Ley 19/2014, se recogen propuestas y sugerencias, sin que en ningún momento se hable de “alegaciones”, tal como sí se sucede respecto a los trámites de audiencia e información pública. 3) Finalmente, en cuanto a la obligatoriedad del trámite, como ya hemos dicho, el art. 133 LPACAP establece el carácter preceptivo de la consulta previa (aunque con unas excepciones más amplias que aquéllas predicables de los trámites de audiencia e información pública) y la Ley autonómica se remite, por su parte, a la “importancia de la iniciativa” o a la “materia”; cuestiones a valorar por la Administración en base a un criterio de pertinencia (no de oportunidad). ARAGUÁS GALCERÀ, Irene (2016), *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Ed. Atelier, Barcelona, 2016, pp. 53 y 54.

<sup>54</sup> Para elaborar una norma, las agencias también pueden acudir al procedimiento formal, en el cual la participación se lleva a cabo a través de audiencias “trial-type”, esto es, audiencias de tipo probatorio, muy similares a las que se llevan a cabo en procedimientos judiciales; y que vinculan a la agencia, en el sentido de que la norma resultante de este procedimiento se basa únicamente en aquellos hechos o circunstancias probados durante la audiencia. La inherente lentitud del procedimiento formal ha provocado que el mismo sólo se utilice cuando así lo exija expresamente una Ley, deviniendo así una excepción recurrir al mismo.

la norma; requisitos procedimentales que sólo pueden ser objeto de modulaciones en supuestos excepcionales<sup>55</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la consulta previa es un trámite que merece, necesariamente, una valoración positiva, aunque su éxito depende, esencialmente, de que la Administración sepa emplearlo adecuadamente<sup>56</sup>. La virtualidad de la consulta radica, precisamente, no sólo en que la Administración no disponga de un texto (cuestión que ya de por sí choca con la práctica administrativa habitual); sino también en que ésta se muestre flexible a variar aquellas ideas preconcebidas que, aun no estando plasmadas en un borrador, condicionan la manera de regular la materia de que se trate. En este contexto, es importante que, al definir las cuestiones que serán objeto de consulta, esto es: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de la norma, los objetivos y las posibles soluciones alternativas, la Administración no lo haga de tal manera que se influya en exceso las aportaciones de los ciudadanos. La Administración, en este caso, debe actuar como moderador del debate, y no como parte en el mismo, lo que la obliga a plantear las materias de la manera más objetiva posible<sup>57</sup>.

Lo anterior no exime, no obstante, de que se identifiquen los aspectos sobre los que los ciudadanos pueden pronunciarse; pues no les corresponde a ellos determinar cuáles son los problemas que se pretenden solucionar con la norma ni sus objetivos,

---

<sup>55</sup> Así, de acuerdo con la Sección 553 de la *Administrative Procedure Act* apartado (b)(3), letras A y B, la agencia puede eludir la realización de estos trámites en aquellos casos en que, por una “buena causa” (*good cause*), se considere que el anuncio y la publicidad del procedimiento son impracticables, innecesarias o contrarios al interés público; o bien si las normas a aprobar tienen carácter organizativo o guardan relación con asuntos militares o de seguridad interior. Sobre el desarrollo de la participación en el procedimiento informal con carácter general y la excepción de *good cause*, *vid in totum*: LAVILLA RUBIRA, Juan José (1992).

<sup>56</sup> Así lo indica también SANTAMARÍA PASTOR, que considera que es “una de las más reseñables novedades” de la nueva legislación; y valora la utilidad de este trámite para mejorar y racionalizar las normas. El autor destaca, sin embargo, como principales inconvenientes u obstáculos a la utilidad de este trámite, el sistema de realización (a través de medios informáticos) y lo inusual de esta forma de actuar en la práctica de las Administraciones Públicas, en la que el primer paso consiste en la elaboración de un borrador articulado. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): Pp. 39 a 42.

<sup>57</sup> La primera de las consultas previas llevada a cabo desde la entrada en vigor de la LPACAP, relativa a un Proyecto de Real Decreto, de carácter básico, referido al funcionamiento de la Administración electrónica, no cumple con estas premisas. En este sentido, en el apartado relativo a la necesidad y oportunidad de la aprobación, la Administración indica que “para mayor seguridad jurídica, resulta necesario acometer un desarrollo reglamentario (...)”. En la misma línea, al pronunciarse sobre las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias, después de indicar que se valoró no llevar a cabo ningún desarrollo reglamentario o modificar el reglamento existente (el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre) se afirma que: “resulta más aconsejable, para una mayor seguridad jurídica, acometer la elaboración de un real decreto de nueva planta (...)”.

aspectos que deben perfilarse mínimamente por la Administración<sup>58</sup>. La consulta previa no es un foro abierto para pronunciarse sobre cualquier cuestión; sino que debe ir enfocada a obtener aportaciones relevantes sobre la futura norma. En este punto, resulta esencial que, tal como exige el art. 133.3 LPACAP, se pongan a disposición de los ciudadanos los documentos necesarios para que tengan la posibilidad de emitir su opinión, los cuales serán claros, concisos y reunirán la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. A estos efectos, entendemos que la Administración debe facilitar a los ciudadanos informes o estudios que pongan de relieve el alcance de la problemática o, en su caso, los resultados obtenidos en aplicación de la normativa vigente.

### 3. Los trámites de audiencia e información pública

La audiencia y la información pública son los trámites que, tradicionalmente, han servido para canalizar en nuestro ordenamiento la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones generales administrativas y que, ya estando recogidos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se trasladaron posteriormente a la regulación de esta cuestión llevada a cabo por la LG para los reglamentos estatales; las diversas leyes autonómicas de gobierno y de procedimiento, respecto a los reglamentos autonómicos<sup>59</sup>; y la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) respecto a las ordenanzas locales.

De conformidad con las normas anteriores, las principales diferencias entre ambos trámites tenían que ver con su ámbito subjetivo y con el carácter preceptivo,

---

<sup>58</sup> En la referida consulta previa sobre el Proyecto de Real Decreto, de carácter básico, referido al funcionamiento de la Administración electrónica, no consideramos que estas cuestiones se hayan tenido en cuenta. En este sentido, no sólo no se ha puesto a disposición de los ciudadanos ninguna documentación, sino que los problemas que se pretenden solucionar con la nueva normativa y los objetivos de la iniciativa se definen de manera excesivamente genérica.

Así, los problemas a solucionar se “identifican” con: “Resolver algunas dudas de aplicación que se han planteado respecto del uso de ciertos medios electrónicos, como las funcionalidades de la sede electrónica, precisiones sobre el uso de los diferentes medios de identificación y firma electrónica, especificar el funcionamiento de algunas de las herramientas de relación electrónica entre las distintas Administraciones Públicas, entre otros aspectos”. Por su parte, los objetivos de la regulación se definen en los siguientes términos: “El principal objetivo de acometer este desarrollo reglamentario es lograr una mayor seguridad jurídica en las relaciones electrónicas de ciudadanos y empresas con todas las Administraciones Públicas, concretando algunos preceptos de las citadas leyes, así como lograr ganancias de eficiencia en el funcionamiento electrónico de las Administraciones reduciendo cargas administrativas y costes de gestión”

<sup>59</sup> Respecto a los trámites de audiencia e información pública en la elaboración de reglamentos, con carácter general, podemos citar, entre otros: DE LA CRUZ FERRER, Juan (1988), “Hacia la garantía jurisprudencial de la Audiencia en la elaboración de reglamentos”, *Poder Judicial*, núm. 9, pp. 129-140; DELGADO BARRIO, Javier (1994), “Participación ciudadana y disposiciones generales”, Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito contencioso administrativo, *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid; EZQUERRA HUERVA, Antonio (1994), “En torno a la participación ciudadana en el

o no, de su realización. Así, el trámite de audiencia iba dirigido a los interesados y su realización tenía carácter obligatorio, so pena de nulidad de la norma aprobada sin realizarlo (STS de 31 de enero de 2005, Ar. 5125, Ponente: Juan García-Ramos Iturralde)<sup>60</sup>; mientras que el trámite de información pública se dirigía, en cambio, a todos los ciudadanos y su apertura tenía carácter facultativo para la Administración estatal y autonómica, aunque su realización sí era obligatoria en el ámbito local (art. 49 LBRL).

La regulación básica de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales que lleva a cabo la LPACAP y, en particular, el art. 133 de esta Ley, mantiene ambos trámites participativos, que ahora se hacen extensivos también a los procedimientos de elaboración de normas con rango de Ley. Adicionalmente, se incorporan algunas novedades relevantes que podemos sintetizar del siguiente modo:

- a) Se mantiene una distinción respecto a los destinatarios del trámite de audiencia e información pública, aunque con algunas diferencias respecto a la regulación anterior. Así, la audiencia se dirige a los “ciudadanos afectados”; previéndose en el art. 133.6 LPACAP que: “asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen las personas cuyos derechos o intereses se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”. Parece, por tanto, a tenor de la redacción transcrita, que elegir si la apertura del trámite de audiencia se lleva a cabo directamente con los ciudadanos o bien a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que los agrupan o los representen ya no es, como sucedía hasta hace poco, una elección del órgano que abra este trámite<sup>61</sup>; sino que, en todo

---

procedimiento de elaboración de reglamentos por las comunidades autónomas”, *Autonomías* núm. 18, pp. 335-380; MELERO ALONSO, Eduardo (2004), “La “democracia orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos”, *Revista de estudios políticos*, núm. 126, pp. 237-264; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1998), “Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Tomo VIII, Artículos 97 a 112, EDERSA, Madrid; REBOLLO PUIG, Manuel (1988), “La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales”, *Revista de Administración Pública* núm. 115; RODRÍGUEZ PONTÓN, Francesc (1996), “Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de ley: algunas consideraciones”, *Autonomías* núm. 21; SALA ATIENZA, Pascual (2008), “El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP* núm. 177, pp. 247-263.

<sup>60</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (1992), *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 23 a 25.

<sup>61</sup> REBOLLO PUIG, Manuel (1988): pp. 99 y siguientes.



caso, los ciudadanos afectados deben tener la posibilidad de participar de forma directa.

Por su parte, el trámite de información pública tiene como destinatarios a las demás personas o entidades, respecto a los cuales se obtendrán “cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse”.

- b) Ambos trámites tienen carácter preceptivo<sup>62</sup>. Este es uno de los cambios más relevantes derivados de la LPACAP pues el art. 133.4 de esta Ley sitúa la audiencia y la información pública en un mismo nivel, estableciendo que sólo podrá prescindirse de los mismos en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurran razones de grave interés público que lo justifiquen.

A la vista de estas previsiones, es obvio que el trámite de información pública sale reforzado tras la aprobación de la LPACAP pues, como hemos señalado, su realización en la regulación anterior no era preceptiva ni para los reglamentos estatales ni para los reglamentos autonómicos. Como contrapartida, no obstante, se amplían las excepciones en las que justifican que se omita el trámite de audiencia. En este sentido, si antes sólo podía prescindirse del mismo por “graves razones de interés público”, ahora se añade la excepción referida a “las normas presupuestarias u organizativas”.

- c) Respecto a la forma en que deben sustanciarse estos trámites, el art. 133.2 LPACAP prevé que, con el objeto de realizarlos, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente<sup>63</sup>; previsión que, necesariamente, debe complementarse con lo que dispone el apartado 3 del mismo precepto, que establece que los trámites participativos deben realizarse de tal forma que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión,

---

<sup>62</sup> Hay que señalar que algunos autores consideran que en el trámite de audiencia se ha producido un “retroceso claro” respecto a la regulación anterior, al configurarse ahora como un trámite potestativo que se entiende subsumido en la genérica realización del trámite de información pública [GALÁN VIOQUE, Roberto (2016): pág. 543]. Bajo nuestro punto de vista, aunque existe sin duda una deficiente redacción del art. 133 LPACAP, ambos trámites participativos mantienen su identidad. En este sentido, la MAIN del Anteproyecto de Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas (pág. 35) señala precisamente que se dotan de carácter básico varios preceptos para, entre otras finalidades: “aclarar cuándo debe efectuarse el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración normativa (artículo 105 a) CE) y clarificar sus diferencias con respecto al trámite de información pública”.

<sup>63</sup> SANTAMARÍA PASTOR llama la atención sobre el hecho de que la publicación en las páginas web de las distintas Administraciones y organismos públicos (y de sus departamentos) pueda ser insuficiente para que los ciudadanos queden informados de la apertura de estos trámites participativos, observación que hace también extensiva a la consulta previa. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): Pp. 40 y 41.

para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Atendiendo a lo anterior, la normativa básica no se pronuncia sobre los medios a través de los cuales se pueden hacer llegar las aportaciones ni tampoco el plazo para realizarlas. Esta última cuestión sí está prevista para los reglamentos estatales en el art. 26.6 LG que establece que el plazo mínimo de la audiencia y la información pública es de quince días hábiles, que podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; y también cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, la cual está sometida a los límites del art. 27.2 LG<sup>64</sup>.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN EN UN FUTURO INMEDIATO

A la vista de las distintas leyes que, en los últimos años, han incidido en la involucración de los ciudadanos en la elaboración de normas y la configuración de los cauces de participación que, actualmente, recoge nuestro ordenamiento jurídico, podemos concluir que se han solventado algunos de los problemas que se detectaban en este ámbito y que, con carácter general, la participación se ha visto reforzada.

Y es que, en el nuevo contexto normativo, la participación ciudadana no sólo se permite; sino que también se fomenta. Para ello, los trámites participativos se flexibilizan desde el punto de vista subjetivo, objetivo y procedimental. En efecto, se permite que participen más ciudadanos, cuestión que se pone de relieve en el trámite de información pública, ahora de carácter preceptivo; y también respecto al trámite de consulta previa, dirigido a los potencialmente afectados por la norma. También se amplía el objeto de los trámites participativos o, lo que es lo mismo, las cuestiones sobre las que se pueden pronunciar los ciudadanos, que ahora siempre están limitadas por la existencia de un texto articulado preexistente pues, como hemos visto, el trámite de consulta previa se lleva a cabo antes de elaborar el proyecto normativo. Desde el punto de vista formal, se prevé que la información o documentos necesarios

---

<sup>64</sup> De conformidad con el art. 27.2 LG, la tramitación urgente queda circunscrita a aquellos supuestos en que fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea; o a la concurrencia de otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma. Adicionalmente, tramitar la norma por esta vía es una cuestión que debe ser acordada por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento al que corresponda la iniciativa normativa.

para pronunciarse sobre la futura norma se puedan consultar en la sede electrónica de la Administración correspondiente, lo que facilita su acceso por parte de todos los ciudadanos.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce, y en esta nueva regulación también hallamos algunos aspectos dignos de reflexión, cuanto no de crítica. Así, al margen de las mejoras que se podrían haber introducido y que el legislador ha decidido relegar a un momento más propicio, cuestión a la que nos referiremos a continuación, debemos señalar que la LPACAP incorpora, casi de refilón, un nuevo elemento que puede limitar de forma significativa la participación en la elaboración de normas, y que no es otro que el referido al impacto de las disposiciones proyectadas en la actividad económica.

En el conjunto del Título VI de la LPACAP se refleja la preocupación (a nuestro juicio excesiva) del legislador por el elemento económico de la regulación, cuestión que se hace patente en los títulos competenciales en los que se fundamenta el Título VI, entre los que se encuentra el art. 149.1-13 (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)<sup>65</sup>; en la configuración de los principios de buena regulación y, en concreto, en el principio de eficiencia, que exige que la iniciativa normativa facilite que se eviten “cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos” (art. 129.6 LPACAP); o en la evaluación normativa, que obliga a la Administración a comprobar en qué medida estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en las normas y a promocionar el análisis económico de las normas para evitar introducir restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica (art. 130 LPACAP). Este sesgo economicista alcanza también a la participación pues, de acuerdo con el art. 133 LPACAP, parece que la participa-

---

<sup>65</sup> El Consejo de Estado en su Dictamen 274/2015, ya citado, descartó que la regulación del Título VI de la LPCAP pudiera ampararse en este título en los siguientes términos: “A juicio del Consejo de Estado, la invocación de este título no puede en modo alguno amparar desde el punto de vista competencial la regulación proyectada, habida cuenta de que tal título se refiere a una competencia que alcanza a la regulación de la estructura, la organización interna y el funcionamiento de los sujetos económicos, así como a su actividad (STC 1/1982), de tal modo que en él “tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 235/1999, de 16 de diciembre). No es éste el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito al que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él”, (pp. 52 y 55).

ción tenga un mayor predicamento en relación a aquellos reglamentos que tengan un impacto significativo en la actividad económica. Respecto a este tipo de reglamentos, son preceptivos los tres trámites participativos que contempla la legislación básica (consulta previa, audiencia e información pública), recibiendo así un trato privilegiado respecto a los reglamentos en los que no concurre esta circunstancia, pero que tampoco son reglamentos meramente organizativos o presupuestarios.

Ante la indefinición de lo que debe entenderse por “impacto significativo en la actividad económica”, surge la duda si estamos, realmente, ante una nueva clasificación de las normas jurídicas, tal como sucede en el ordenamiento jurídico estadounidense, en el que las “actuaciones regulatorias significativas” (*significant regulatory action*)<sup>66</sup>, tienen algunas especialidades en materia de procedimiento y de participación que las distinguen del resto de reglamentos que, sin ser “significativos”<sup>67</sup>, tampoco tienen la consideración de *interim final rules* o *direct final rules*, categorías éstas últimas respecto a las cuales la participación se ve reducida significativamente<sup>68</sup>.

A la espera de que el concepto de normas con un impacto significativo sea acotado en un futuro, ya sea a través de su desarrollo normativo o por la propia práctica

<sup>66</sup> De conformidad con la Orden Ejecutiva 12.866, son actuaciones regulatorias significativas [Sec. 3 (f)] aquellas actuaciones regulatorias que probablemente tendrán como resultado una norma que:

a) Tendrá un efecto anual en la economía de 100 millones de dólares o más; o producirá efectos adversos, desde un punto de vista material, en la economía o un sector de ésta, en la productividad, en la competitividad, en la ocupación, el medio ambiente, la salud pública, la seguridad o la administración o las comunidades estatales, locales o tribales.

b) Podrá crear una inconsistencia grave o una interferencia de otro tipo con una actuación adoptada o planeada previamente por una agencia.

d) Tendrá un impacto presupuestario en derechos, becas, cobros a usuarios o programas de préstamo, o bien en los derechos u obligaciones de los sujetos que los reciben:

e) Supondrá la asunción de nuevas atribuciones normativas o políticas que se encuentren fuera del mandato legal, difieran de las prioridades del Presidente o de los principios de regulación previstos en la propia Orden Ejecutiva 12.866.

<sup>67</sup> Así, mientras que la Orden Ejecutiva 12.866 prevé que, en relación a las actuaciones regulatorias significativas el plazo de participación mínimo es de 60 días, para el resto de reglamentos, no hay un período mínimo para remitir comentarios, siendo una cuestión que la agencia determina caso por caso, siendo revisable por la jurisprudencia.

<sup>68</sup> Las denominadas “*interim final rules*” son normas en las que la agencia considera que existe una buena causa que justifica que éstas se aprueben sin antes publicar la propuesta de norma. Este tipo de reglamentos son efectivos desde el momento en que se aprueban. En la mayoría de casos la agencia establece que modificará la norma reglamentaria en el caso de que reciba diversos comentarios en este sentido. En el caso de que la agencia decida no realizar cambios en la “*interim rule*” se publica un breve anuncio en el Registro Federal confirmando la norma publicada.

Por su parte, en las “*direct final rules*”, la agencia considera que no es necesario publicar una proposición de norma porque se trata de materias que resultan rutinarias o incontrovertidas, por lo que publica, de manera directa, la norma aprobada en el registro federal. En este caso, la agencia establece que la norma entrará en vigor en una determinada fecha, excepto en el caso de que reciba comentarios

de las Administraciones Públicas, y de poder valorar la incidencia de este aspecto en el desarrollo de los trámites participativos, no quisiéramos dejar de señalar que, en nuestra opinión, el impacto económico de las normas es un aspecto importante a tener en cuenta en las nuevas regulaciones, pero no hasta el extremo de actuar como centro de gravedad de toda la producción normativa. En este sentido, si bien es cierto que en España, el ejercicio de las potestades normativas ha determinado, en muchas ocasiones, la imposición de trámites y requisitos sin suficiente reflexión acerca del coste derivado de los mismos, tanto para la Administración como para los particulares<sup>69</sup>, en la elaboración de disposiciones generales concurren muchos otros intereses. Hay muchas normas que, a pesar de no tener impacto económico (o de que éste sea escaso) pueden incidir de manera relevante en el día a día de los ciudadanos o tener un importante impacto social por lo que limitar la participación por la falta de impacto económico de la misma debe ser, a nuestro juicio, una posibilidad excepcional.

Adicionalmente, y sin perder de vista lo anterior, queremos también hacer referencia a una serie de cuestiones vinculadas a la participación que la LPACAP ha dejado pasar y que, bajo nuestro punto de vista, marcan la dirección en la que seguir avanzando en un futuro próximo.

En este sentido, consideramos que la consecución de una participación plena, que nos acerque a los sistemas más avanzados en esta materia, pasa por que se adopten las siguientes medidas:

- 1) Es necesario que, en el desarrollo de los trámites participativos, se produzca una *plena incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación* (TIC).

A pesar del avance que supone que el proyecto normativo y la documentación relativa al mismo puedan consultarse de manera telemática como consecuencia de las obligaciones de publicidad activa impuestas por la legislación de transparencia, se echa en falta que la participación se lleve a cabo, efectivamente, por medios electrónicos.

Esta cuestión se ha planteado como prioritaria en Estados Unidos, donde las agencias federales canalizan la participación a través de una plataforma

---

adversos relevantes durante el período de comentarios. En el caso de que no reciba comentarios adversos, publicará esta circunstancia en el Registro Federal; mientras que, si los recibe, la agencia tiene que empezar de nuevo el procedimiento por los trámites convencionales o bien finalizar definitivamente el procedimiento de aprobación de la norma.

<sup>69</sup> GAMERO CASADO, Eduardo (2014), “La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica”, en *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* (Coord. E. GAMERO CASADO), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 33 y 34.

electrónica (Regulations.gov)<sup>70</sup>. Sin excluir que los ciudadanos puedan hacer llegar sus alegaciones a la norma “en papel”, esta plataforma actúa como un foro virtual en el que los ciudadanos pueden “publicar” sus comentarios y leer también las aportaciones realizadas por otras personas<sup>71</sup>. Desde la puesta en marcha del Portal en enero de 2003, no tardaron en ponerse de manifiesto los importantes efectos positivos derivados de su utilización<sup>72</sup>, configurándose como una herramienta que ha tenido una gran acogida por parte de los ciudadanos<sup>73</sup>. Ello ha llevado a que, en los últimos años, se haya dado una vuelta de tuerca más, adoptándose una serie de iniciativas y recomendaciones dirigidas a conseguir que el procedimiento de *e-rulemaking*

<sup>70</sup> Se trata de una web pública común a un gran número de agencias reguladoras (más de 170 entidades, pertenecientes a más de 15 Departamentos de Gabinete distintos), a través de la cual se publican los anuncios y se permite también remitir comentarios. BLOMBERG BRINGHAM, Lisa (2010) “The next generation of Administrative Law: Building the Legal infrastructure for collaborative governance”, *Wisconsin Law Review*, pág. 314.

<sup>71</sup> Cuando los comentarios se realizan a través de la web, éstos son accesibles por el resto de los ciudadanos casi de inmediato; pues los mismos son “posteados” en un plazo aproximado de ocho horas laborables desde su sumisión en la página Regulations.gov. Si los comentarios se remiten en papel, son escaneados por la agencia para que así también estén disponibles en formato electrónico. Al respecto, *vid.* BALLA, Steven J. (2011), *Public Commenting on Federal Agency Regulations: Research on Current Practices and Recommendations to the Administrative Conference of the United States*, 15 de Marzo de 2011, Pág. 15. El trabajo está disponible en: <http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Consolidated-Reports-%2B-Memoranda.pdf>.

<sup>72</sup> Las principales ventajas que, según la doctrina estadounidense, se predicen del procedimiento de *electronic rulemaking* son esencialmente tres. En primer lugar, la información en formato electrónico resulta mucho más accesible y fácil de encontrar que la información en papel, lo cual permite que las agencias amplíen el contenido del anuncio que se publica y, por ende, superar permitido superar los déficits respecto a la información de la que disponían los ciudadanos para realizar sus comentarios.

En segundo lugar, la canalización del procedimiento de elaboración de reglamentos a través de medios electrónicos ha contribuido reducir los costes de la participación, en la medida en que la gestión de los comentarios y aportaciones en formato electrónico requiere de menos recursos materiales y personales. En tercer lugar, la creación de un foro virtual para la realización de comentarios ha incrementado notablemente la calidad y utilidad de los mismos, pues resulta mucho más fácil que los ciudadanos encuentren, lean y respondan los comentarios realizados previamente por otras personas, lo que ayuda a centrar el objeto del debate y que la Administración identifique aquellas cuestiones que pueden resultar potencialmente conflictivas.

Sobre el tema, *vid.*: LUBBERS, Jeffrey S. (2010) “A Survey of Federal Agency Rulemaker’s Attitudes About E-Rulemaking”, *Administrative Law Review* núm. 62, pp. 454 y ss.; BRANDON, Barbara H., CARLITZ, Robert D. (2002), “Online rulemaking and other tools for strengthening our civil infrastructure”, *Administrative Law Review*, núm. 54, pág. 1442

<sup>73</sup> Así se puso de manifiesto con motivo de la iniciativa *Regulations.gov Exchange*, puesta en marcha en 2003, a través de la cual los ciudadanos podían presentar propuestas y comentarios dirigidos a mejorar el procedimiento de *rulemaking*. Según los datos ofrecidos por este mismo portal, durante un período de cinco años, la plataforma recibió más de 110 millones de visitas y 580.000 comentarios. <http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Regulations-gov-Exchange>

sea aún más social y colaborativo, erigiéndose como un auténtico procedimiento 2.0<sup>74</sup>.

Teniendo en cuenta el ejemplo sentado por las agencias estadounidenses, consideramos que, en nuestro país, sería de gran utilidad que, no sólo se permita la remisión de las alegaciones de manera electrónica; sino que se implanten auténticas plataformas electrónicas de participación, a través de las cuales los ciudadanos puedan ver las alegaciones remitidas con anterioridad por otras personas e interactuar con los poderes públicos; siendo este un sistema que, en nuestro país, cuenta ya con algunas experiencias pioneras a nivel legislativo que han funcionado con éxito<sup>75</sup>.

2) *Los plazos para participar en la elaboración de una norma deben ser adecuados*<sup>76</sup>.

En nuestro país, los plazos para presentar comentarios se han demostrado, en muchas ocasiones, excesivamente breves para que los ciudadanos puedan estudiar toda la documentación que acompaña un proyecto normativo y preparar adecuadamente sus aportaciones.

Respecto a esta cuestión, a pesar que la LPACAP prevé que los trámites participativos deben realizarse de tal forma que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión (art. 133.3), es un ámbito en el que parece van a imponerse los viejos hábitos. Así, a nivel estatal, aunque el art. 26.2 *in fine* LG establece que se proporcionará a los

---

<sup>74</sup> JOHNSON, Stephen M. (2013) "Beyond the usual suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a vision for broader, more informed and more transparent rulemaking", *Administrative Law Review* núm. 65, pp. 104 y siguientes; FARINA, Cynthia R. (2011) "Rulemaking 2.0", *University of Miami Law Review* núm. 65, 2011, pág. 406; COGLIANESE, Cary (2006) "Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and future", *Duke Law Journal* núm. 55, pp. 952-954, 956-958.

<sup>75</sup> Podemos así referirnos al portal Escó136 creado por el *Parlament de Catalunya*, el cual se configura como un espacio de participación ciudadana, en el que los ciudadanos pueden realizar aportaciones, comentarios o sugerencias sobre los proyectos y proposiciones de ley que se están tramitando. Dichas aportaciones se ponen a disposición de los órganos tramitadores, que pueden contestarlas en ese mismo foro. Tanto las aportaciones como las respuestas son visibles en el espacio participativo y el resultado del debate es utilizado durante el trabajo de los órganos tramitadores, además de quedar reflejado en una memoria anexa a las iniciativas tramitadas, en la que se destacan las aportaciones finalmente incorporadas al texto <http://www.esco136.cat/>

<sup>76</sup> A nivel Comunitario, en cambio, esta cuestión ha sido tenida en cuenta como una de las medidas para fomentar la participación. Así, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea [COM (2001) 428 final, de 12 de octubre de 2001], se adoptó la Comunicación de la Comisión "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas" [COM (2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002]. Entre estas normas mínimas, se establece que la Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones que se realicen por escrito, debiendo conceder un plazo de, al menos ocho semanas, para recibir respuestas.

destinatarios de los trámites participativos “tiempo suficiente”, se mantienen los mismos períodos previos a la reforma, esto es: quince días naturales como período mínimo, reducibles a siete cuando el reglamento se tramite por la vía de urgencia.

En este punto, consideramos que es necesario encontrar un equilibrio entre la garantía de la participación ciudadana y la agilidad en la toma de decisiones que requieren, en ocasiones, los procedimientos de producción normativa. La conciliación de ambos intereses entendemos que podría lograrse fácilmente si se fijara un plazo mínimo para participar, aunque incentivando a los poderes reguladores a establecer plazos mayores, atendiendo a la complejidad de la norma, la importancia de la materia o el volumen de la documentación que justifica la propuesta o el plazo del que dispone la Administración para aprobar la norma (fijado por ejemplo, en una Directiva comunitaria o en una Ley respecto a un reglamento). El plazo finalmente elegido sería mas una cuestión a justificar en las memorias de análisis de impacto normativo o documentos equivalentes.

Asimismo, también podría preverse la posibilidad de abrir un doble período de comentarios, tal como sucede en Estados Unidos, donde es una práctica común a muchas agencias que el período de comentarios “ordinario” vaya seguido de un período de “réplica”<sup>77</sup> en el que sólo pueden participar aquellas personas que ya hubiesen realizado comentarios durante el primer período de participación y en el que se exige, además, cierto grado de interrelación o continuidad entre los comentarios realizados. En nuestro país, la posibilidad de un segundo período para presentar alegaciones podría configurarse como una cuestión a valorar, caso por caso, según el número de alegaciones recibidas y las cuestiones suscitadas en las mismas.

- 3) Deben incorporarse *medidas que contribuyan a estimular la participación* y a lograr que los comentarios realizados por los ciudadanos sean de mejor calidad y, por ende, de mayor utilidad para la Administración.

Aunque es sumamente relevante la reciente consagración del carácter informado de la participación, esta medida no aumenta el conocimiento que tienen los ciudadanos respecto al desarrollo de los procedimientos de elaboración de normas en términos generales; pues estamos ante procedimientos

---

<sup>77</sup> Aunque la APA no se refiere a este doble trámite participativo, esta cuestión sí se recoge en algunas leyes especiales, aplicables por razón de la materia sobre la que versa la regulación, como, por ejemplo, la *Clean Air Act* [42 U.S.C. 7607 (d)(5)] o la *Toxic Substances Control Act* [15 U.S.C. 2605 (c)(3)(A)], entre otras.



complejos que, normalmente, resultan incomprensibles y opacos para los ciudadanos, lo cual dificulta su participación<sup>78</sup>.

Para solventar esta situación, consideramos que los poderes públicos con competencias normativas deberían realizar guías o libros blancos de participación, en los que se hicieran recomendaciones sobre la mejor manera de remitir alegaciones e, incluso, se pusieran a disposición de los ciudadanos formularios tipo para que éstos pudieran presentar sus observaciones<sup>79</sup>. Y es que la falta de directrices que existe en nuestro ordenamiento sobre la manera de participar supone para los ciudadanos, más que una ventaja, un auténtico quebradero de cabeza, teniendo en cuenta la inexperiencia con la que, normalmente, éstos afrontan la posibilidad de intervenir en la elaboración de una disposición general.

- 4) Los poderes públicos tienen que *valorar de manera adecuada las aportaciones* que los ciudadanos lleven a cabo sobre la norma que se está elaborando.

Partiendo del carácter esencial que tiene la participación en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, su realización no puede quedar reducida a una formalidad. Para ello, consideramos que debería consagrarse la publicidad sobre las alegaciones recibidas en relación a cada proyecto normativo y su impacto en el texto finalmente aprobado, debiendo concretarse por parte de los poderes públicos cuáles son los motivos que han llevado a incorporar unas alegaciones y a rechazar otras<sup>80</sup>.

Esta medida, ya prevista en algunas normas autonómicas, tanto de procedimiento como de transparencia<sup>81</sup>, debería entenderse integrada en el carác-

---

<sup>78</sup> SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003), *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, pp. 116 y ss.

<sup>79</sup> En Estados Unidos, la *Administrative Conference of the United States* (ACUS) ha adoptado diversas iniciativas que apuntan en esa dirección. Podemos destacar así la Recomendación acerca de los comentarios realizados en el procedimiento de elaboración de reglamentos de 16 de junio de 2011, en la que se exhorta a las oficinas de gestión de proyectos de cada agencia a elaborar un documento en el que se especifiquen los comentarios que se consideren más valiosos; y también una lista de buenas prácticas para los ciudadanos participantes en el procedimiento de elaboración de normas.

<sup>80</sup> En el sistema estadounidense, esta valoración de las aportaciones recibidas en los procedimientos de *rulemaking*, denominada "*consideration*", es un elemento esencial del mismo, lo que comporta que se declare la nulidad de la norma cuando la agencia no haya considerado suficientemente los comentarios; pues entonces su actuación se considera "arbitraria y caprichosa" [*Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984)], especialmente cuando a través de las alegaciones realizadas se proponen alternativas a la regulación proyectada.

<sup>81</sup> En particular, el art. 64.5 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Cataluña dispone: "El expediente debe incluir una memoria de las observaciones y alegaciones presentadas en los trámites de consulta interdepartamental, audiencia, información pública e informes, si

ter informado de la participación; pues ello permitiría que los ciudadanos conozcan, en términos generales, cuáles son las aportaciones que tienen un mayor valor para la Administración.

- 5) *Debe regularse la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales*, garantizando el conocimiento y el control de la actividad desarrollada por estos sujetos.

Partiendo de que son pocas las normas que se aprueban sin que se consulte a los principales grupos de interés o *lobbies* afectados por la misma<sup>82</sup>, es evidente que estos sujetos disponen de una serie de medios personales y técnicos para preparar sus aportaciones de las que carecen el resto de ciudadanos, cuestión que adquiere especial relevancia cuando la participación de unos y otros se lleva a cabo por los mismos cauces<sup>83</sup>.

Por el momento, en nuestro país, la actividad desarrollada por grupos de interés o *lobbies* es una cuestión que sólo se encuentra regulada, a nivel autonómico, por la Ley catalana 19/2014, que dedica su Título IV al Registro de Grupos de Interés (arts. 47 a 53)<sup>84</sup>. En esta regulación autonómica no se ignora que, entre las actuaciones desarrolladas por grupos de interés, se en-

---

procede, así como de las razones que han conducido a la desestimación de las mismas, si se da el caso”. En el mismo sentido, el art. 10.d) de la Ley catalana 19/2014 prevé que serán objeto de publicidad activa la valoración de los procedimientos de información pública y participación ciudadana.

Por su parte, el art. 5.2.e) de la Ley foral 11/2012 reconoce el derecho “A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se le informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública”; previsión idéntica a la que contiene la Ley Canaria 5/2010 en su art. 18.3.

<sup>82</sup> Al respecto, SANTAMARÍA PASTOR afirma: “en la actualidad, ningún responsable político dotado de una mínima sensatez osa poner en marcha el procedimiento de elaboración de una norma relevante sin tomar un contacto directo con algunos de los actores económicos y sociales dotados de mayor influencia de los que van a ser afectados por la norma (...)”. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004): pág. 84.

<sup>83</sup> En Estados Unidos, país pionero en regular el fenómeno del *lobbying*, se ha puesto de manifiesto que la mayoría de comentarios recibidos durante los procedimientos de elaboración de normas provienen de grupos de interés, en lugar de ciudadanos individuales; y que, además, la Administración, se muestra más receptiva a aceptar o introducir las aportaciones realizadas por estos sujetos.

Sobre el tema: COGLIANESE, Cary (2006), “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and future”, *Duke Law Journal* núm. 55. El autor pone como ejemplo de esta tendencia los procedimientos de elaboración de normas consideradas como significativas que la EPA llevó a cabo entre 1989 y 1991, en los cuales sólo el 6% de los comentarios, aproximadamente, fue llevado a cabo por parte de ciudadanos a título individual (pág. 951).

*Vid* también: MARTINO GOLDEN, Marissa (1998), “Interest Groups in the Rule-Making Process: who participates? Whose Voices Get Heard?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Abril 1998.

<sup>84</sup> En 2016 se ha creado también un Registro de grupos de interés específico para las actividades de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; aunque la regulación de dicho Registro, efectuada

cuentra su participación en los procedimientos de elaboración de reglamentos. Es por ello que el art. 47 de la Ley catalana 19/2014 incluye de forma expresa en el ámbito de aplicación subjetivo del Registro aquellas personas y organizaciones que, con independencia de su forma o estatuto jurídico, en interés de otras personas u organizaciones, lleven a cabo actividades susceptibles de influir en la elaboración de disposiciones generales. Desde un punto de vista objetivo, el mismo precepto se refiere a las actividades llevadas a cabo con la finalidad de influir, directa o indirectamente, en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas, incluyendo a estos efectos la participación voluntaria en “consultas oficiales” sobre propuestas normativas<sup>85</sup>, las cuales deben ser objeto de inscripción en el Registro creado por la Ley (art. 49). Estas previsiones se tienen que poner en relación con lo previsto en el art. 10.d) de la misma Ley 19/2014, que prevé que será objeto de publicidad activa la relación y valoración de los documentos originados por la intervención de los grupos de interés en la elaboración de proyectos normativos.

A nivel estatal, aunque sin entrar a regular las actuaciones de *lobbying* con carácter general, la LGUM reconoce expresamente la intervención de los operadores económicos en los trabajos que desarrollan las conferencias sectoriales (art. 12 LGUM); aunque el trabajo de estas conferencias, en consonancia con los objetivos perseguidos por la Ley, queda circunscrito a la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado.

Atendiendo a lo anterior, y pese al avance que suponen las previsiones citadas, que parten de un vacío absoluto en la regulación del fenómeno del *lobbying* en nuestro país, consideramos que las normas citadas no llegan a solventar la problemática señalada respecto a la intervención de los grupos de interés en la elaboración de normas y su incidencia en la participación ciudadana. En este sentido, la Ley catalana no trata cuestiones tan importantes

---

a través de un Acuerdo de su Presidente de 26 de febrero de 2016, no aspira a ser, como en el caso de la Ley catalana, una regulación completa de este fenómeno.

<sup>85</sup> Bajo este concepto entendemos que se incluyen las posibles alegaciones o aportaciones que los grupos de interés presenten durante los trámites de audiencia, información pública, consulta previa o cualesquiera otros trámites participativos que se lleven a cabo. Se trata, no obstante, una terminología que no casa con los trámites que, en la actualidad, integran los procedimientos de elaboración de reglamentos, y que entendemos deriva de la gran influencia que, en la redacción del Título IV de la Ley 19/2014, ha tenido el Acuerdo del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea de 16 de abril de 2014. Este último acuerdo incluye en su ámbito de aplicación aquellas actuaciones cuyo objeto sean “las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales o audiencias sobre actos legislativos u otros actos jurídicos previstos de la Unión o en otras consultas abiertas”.

como el momento procedimental en el que los grupos de interés pueden intervenir en la elaboración de una disposición general; los cauces oportunos para hacerlo (además de la ya referida participación voluntaria en consultas oficiales); o el instrumento a través del cual la Administración dará cuenta al resto de ciudadanos del impacto que la actuación de estos sujetos ha tenido en la norma finalmente aprobada. El mismo vacío se produce respecto a las conferencias sectoriales contempladas en la LGUM, pues esta ley resulta imprecisa respecto a la forma de conocer y atender los planteamientos de los operadores económicos<sup>86</sup>.

Teniendo en cuenta cuanto antecede, consideramos que las especialidades que reviste la intervención de los grupos de interés en los procedimientos de elaboración de normas justifican la existencia de una regulación específica, que vaya más allá de la obligación de inscribir la actuación de *lobbying* en el registro correspondiente. En esta línea, es necesario en primer lugar que los poderes reguladores hagan públicas las aportaciones realizadas por *lobbies* a un determinado proyecto normativo, la valoración de las mismas y su impacto en la norma finalmente aprobada. Estas cuestiones deberían ser objeto de una memoria específica, que tendría que difundirse a través del Portal de la Transparencia correspondiente, tal como sucede con el resto de memorias e informes que integran los expedientes de elaboración de textos normativos [art. 7.1.d) LTBG].

Asimismo, y en segundo lugar, procede establecer unos cauces de participación diferenciados para los “ciudadanos de a pié”, por un lado, y para los grupos de interés o *lobbies*, por otro. La finalidad de todo ello es evitar que las aportaciones llevadas a cabo por los grupos de interés diluyan el posible impacto que los comentarios realizados por el resto de ciudadanos pueden tener en el contenido de la norma finalmente aprobada. De este modo, se permitiría que ambos comentarios no fueran valorados con una misma vara de medir y que, de los trámites participativos, se puedan extraer dos tipos diferenciados de aportaciones: por un lado, aquellas realizadas

---

<sup>86</sup> En este sentido, el Informe del Consejo de la Unidad de Mercado del año 2015, al valorar la actividad desarrollada por las 20 conferencias sectoriales convocadas en el momento de emitirse el Informe, señalaba que el método de trabajo de cada Conferencia Sectorial requiere de una mayor institucionalización con el fin de garantizar su continuidad; y que sería oportuno precisar en cada Conferencia Sectorial el método a seguir, en su caso, para conocer y atender los planteamientos de los operadores económicos, garantizando que sus contribuciones puedan ser valoradas y tenidas en cuenta por las Administraciones competentes, tal como establece la LGUM. Informe del Consejo de la Unidad de Mercado de 27 de enero de 2015 [[http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/INFORME\\_CUM-Enero\\_2015.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/INFORME_CUM-Enero_2015.pdf)]. Pág. 26.

por grupos de interés o *lobbies*, probablemente más perfeccionadas desde un punto de vista técnico y jurídico, aprovechando el conocimiento en manos de estos sujetos; y, por otro lado, aquéllas realizadas por ciudadanos, en virtud de las cuales se obtiene una visión de la materia a regular que sólo tienen aquéllos a los que la misma afecta en su día a día, satisfaciendo así la función garantista de la participación.

En este contexto, consideramos que, tal como hace la LGUM y también se prevé en otros ordenamientos<sup>87</sup>, sería oportuno optar por un sistema de participación caracterizado por la transacción entre los grupos de interés y los poderes públicos<sup>88</sup>. En este sentido, la elaboración de un proyecto normativo podría ir precedida de un trámite de negociación con los principales grupos afectados mediante su integración en grupos de trabajo o comisiones *ad hoc*; práctica que, en la actualidad, resulta habitual<sup>89</sup> pero que carece de cualquier regulación. Se trataría de fijar en una norma los supuestos en los que procede la negociación del proyecto normativo<sup>90</sup>, la manera de determi-

---

<sup>87</sup> Así, en Estados Unidos, el denominado procedimiento negociado de elaboración de normas está regulado en la *Negotiated Rulemaking Act* (NRA) y en la *Administrative Dispute Resolution Act*, ambas de 1990. En aplicación de estas leyes, se crean comisiones *ad hoc* formadas por representantes de la Administración y del sector privado que negocian los términos de la futura norma. Al respecto, hay que destacar que no estamos propiamente ante un procedimiento de elaboración de normas autónomo, pues las negociaciones de la comisión no culminan con la aprobación de una norma; sino con una propuesta o proyecto, que después seguirá los cauces del procedimiento de elaboración de normas que correspondan (normalmente, el de *notice and comment*). Sobre el tema, *vid*: LANGBEIN, Laura I., KERWIN, Cornelius M. (2000) “Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims and Empirical Evidence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

En Alemania también se sigue un sistema similar en relación a la elaboración de normas con rango de Ley, pues el Reglamento Común de los Ministerios Federales (GGO) de la República Federal, prevé que en todos los proyectos de ley importantes debe haber una toma de contacto con los grupos de interés afectados. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Luis (2012), *La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico*, PPU Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., Barcelona, pág. 88.

<sup>88</sup> En el mismo sentido: PONCE SOLÉ, Juli (2015), *Negociación de normas y lobbies*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2015; DEL OLMO ALONSO, Jesús (1998), “El procedimiento de elaboración negociada de reglamentos en la legislación de los Estados Unidos”. *RVAP* núm. 52.

<sup>89</sup> A modo de ejemplo, por Acuerdo del Gobierno español de 5 de julio de 2013, se nombró una Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario. Dicho Comisión, realizó un análisis del sistema existente con el fin de preparar un conjunto de propuestas de reforma que se incorporaron en un informe, que se presentó en febrero de 2014 (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>).

<sup>90</sup> Entendemos que debería implantarse un sistema similar al estadounidense, en el que la apertura del trámite de negociación tiene carácter potestativo, por lo que la agencia reguladora debe valorar, en cada caso, si ésta procede, o no, teniendo en cuenta, entre otros criterios: la materia a regular; la facilidad para identificar los principales grupos de interés afectados; y la posibilidad de crear comisiones u órganos de negociación con una composición equilibrada.

nar la composición de los órganos de negociación, las reglas aplicables a su funcionamiento o el régimen de publicidad aplicable a sus trabajos.

En definitiva, las medidas propuestas tratan de llevar la participación en la elaboración de normas a otro nivel. Los progresos producidos en los últimos años son relevantes y, aunque es necesario digerirlos e integrarlos adecuadamente en la forma de hacer de nuestros poderes públicos, no lo es menos seguir innovando e incorporando nuevas fórmulas para involucrar a los ciudadanos en la formación del ordenamiento jurídico.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (1986), “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16.
- ARAGUÀS GALCERÀ, Irene (2016), *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Ed. Atelier, Barcelona.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco (2002-2003), “La iniciativa popular en España”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11.
- BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción (2011), “De nuevo sobre la “crisis de la participación administrativa”, *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno* (Coord. F. LÓPEZ MENUDO), Ed. Iustel, Madrid.
- BELLO PAREDES, Santiago A. (2011), “Los organismos reguladores”, en *Comentarios a la ley de economía sostenible* (Dir. S.A. BELLO PAREDES), La Ley, Madrid.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2010), *Mejorar la regulación. Una guía de las razones y de medios*, Marcial Pons, Madrid.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1987), “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19.
- BLANQUER CRIADO, David (1998), *El control de los reglamentos arbitrarios*, Ed. Civitas, Madrid.
- BLOMBERG BRINGHAM, Lisa (2010) “The next generation of Administrative Law: Building the Legal infrastructure for collaborative governance”, *Wisconsin Law Review*.
- BRANDON, Barbara H., CARLITZ, Robert D. (2002), “Online rulemaking and other tools for strengthening our civil infrastructure”, *Administrative Law Review*, núm. 54.
- COGLIANESE, Cary (2006) “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and future”, *Duke Law Journal* núm. 55.
- CUTANDA, Blanca (2007), “Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente”, *Estudios de derecho judicial*, núm. 37.

- DE LA CRUZ FERRER, Juan (1988), “Hacia la garantía jurisprudencial de la Audiencia en la elaboración de reglamentos”, *Poder Judicial*, núm. 9.
- DELGADO BARRIO, Javier (1994), “Participación ciudadana y disposiciones generales”, Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito contencioso administrativo, *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid.
- DELONG, James (1979), “Informal Rulemaking and the Integration of Law and Policy”, *Virginia Law Review* núm. 65.
- DIVER, Colin S. (1981) “Policymaking Paradigms in Administrative Law”, *Harvard Law Review* núm. 95.
- ELLIOTT, Donald E. (1992) “Reinventing Rulemaking”, *Duke Law Journal* núm. 41.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio (1994), “En torno a la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos por las comunidades autónomas”, *Autonomías* núm. 18.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Luis (2012), *La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico*, PPU Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., Barcelona.
- FERNÁNDEZ LE GAL, Annaïck y PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2005), “La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: El artículo 105 a) de la Constitución”, en *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (Coord. P.L. MURILLO DE LA CUEVA), Tirant lo Blanch, Valencia
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2014), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Ed. Aranzadi, Navarra.
- FONT I LLOVET, Tomàs (2009), “Los órganos consultivos y la calidad normativa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 11.
- FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel (2016), “De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria” en *Instituciones de procedimiento administrativo. Novedades de la Ley 39/2015* (Dir. R. RIVERO ORTEGA, M<sup>a</sup> D. CALVO SÁNCHEZ, M. FERNANDO PABLO, M.), Juruá Editorial, Curitiba-Paraná.
- GALÁN VIOQUE, Roberto (2016), “Modificaciones introducidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Disposición final tercera)”, en AAVV (Dir. H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los ayuntamientos Wolters Kluwer, Madrid.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2014), “La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica”, en *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* (Coord. E. GAMERO CASADO), Tirant lo Blanch, Valencia.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2008), *Curso de Derecho Administrativo I, Curso de Derecho Administrativo I*, Decimocuarta Edición, Ed. Aranzadi, Navarra.

- JOHNSON, Stephen M. (2013) “Beyond the usual suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a vision for broader, more informed and more transparent rulemaking”, *Administrative Law Review* núm. 65.
- KERWIN, Cornelius M., FURLONG, Scott R. (2011) *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Fourth Edition, CQ Press, Washington D.C.
- LANGBEIN, Laura I., KERWIN, Cornelius M. (2000) “Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims and Empirical Evidence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Ed. Civitas, Madrid.
- LUBBERS, Jeffrey S. (2010) “A Survey of Federal Agency Rulemaker’s Attitudes About E-Rulemaking”, *Administrative Law Review* núm. 62.
- MARTINO GOLDEN, Marissa (1998), “Interest Groups in the Rule-Making Process: who participates? Whose Voices Get Heard?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2011), “La ampliación de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80.
- MELERO ALONSO, Eduardo (2004), “La “democracia orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos”, *Revista de estudios políticos*, núm. 126.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2012), “Procedimiento de elaboración de reglamentos y better regulation”, en *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña* (Coord. J. TORNOS MAS), Ed. Iustel, Madrid.
- MONTORO CHINER, María Jesús (2001), *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona.
- MORA RUIZ, Manuela (2016), “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, en *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* (Dir. H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO), El Consultor de los ayuntamientos Wolters Kluwer, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982), *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1986), *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Ed. Civitas, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1987), “Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *RAP* núm. 84.
- NIETO, Alejandro (1975), “La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo”, *RAP* núm. 76.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2015); “La buena legislación en los contratos del sector público: una necesidad inaplazable”, *Die gute Rechtsetzung, Forschungsinstitut für öffentliche, Verwaltung*, University Speyer.



- DEL OLMO ALONSO, Jesús (1998), “El procedimiento de elaboración negociada de reglamentos en la legislación de los Estados Unidos”. *RVAP* núm. 52.
- ORDUÑA PRADA, Enrique (2016), “Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa* núm. 2.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1998), “Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Tomo VIII, Artículos 97 a 112, EDESA, Madrid.
- PONCE SOLÉ, Juli (2015), *Negociación de normas y lobbies*, Ed. Aranzadi, Navarra.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007), *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente, Comentario Sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Pamplona.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Juan Antonio (2007), “Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos” en *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (Coord. J.F. ALENZA GARCÍA y J.A. RAZQUIN LIZARRAGA), Ed. Aranzadi, Navarra.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1988), “La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales”, *Revista de Administración Pública* núm. 115.
- REVUELTA, Ana, VILLORIA, Manuel (2016), “La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción”, en: *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (Dir. M. VILLORIA MENDIETA, J.M. GIMENO FELIU, J. TEJEDOR BIELSA), Ed. Atelier, Barcelona.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2014), “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *RAP* núm. 193.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisc (1996), “Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de ley: algunas consideraciones”, *Autonomías* núm. 21.
- SAINZ MORENO, Fernando (1995), “Problemas actuales de la técnica normativa” en *Anuario Jurídico de La Rioja*.
- SALA ATIENZA, Pascual (2008), “El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP* núm. 177.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1980), *La participación del ciudadano en la Administración Pública, Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1985), “Artículo 87”, en *Comentarios a la Constitución* (Dir. F. GARRIDO FALLA), Ed. Civitas, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004), “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, Julio/Diciembre 2004.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *REDA* núm. 175.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003), *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (1992), *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*, Ed. Tecnos, Madrid.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2016), *Derecho Urbanístico de Catalunya*, Ed. Atelier, Barcelona.