

La participación ciudadana como requisito de la legalidad de las normas

Citizen participation as a requirement for the legality of the rules

Lucas Blanco Rey
Ltrado del Consejo de Estado
Socio en Martínez-Echevarría Abogados

RESUMEN: La participación de los ciudadanos en los modernos Estados de Derecho es un fenómeno que cada vez tiene más ramificaciones. Desde la clásica participación democrática en los procesos electorales para la elección de sus representantes en los parlamentos, hasta el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en el marco de la transparencia de la actividad de los poderes públicos, son múltiples las manifestaciones que dicho principio tiene en los ordenamientos actuales. Una de las más relevantes es la consistente en la participación ciudadana en la tramitación de los procedimientos de elaboración de normas, que en España tiene reconocimiento en el artículo 105 de la Constitución. Los diferentes trámites en que se articula ese derecho siguen generando dudas en la doctrina y en la jurisprudencia. Recientes sentencias han puesto de manifiesto algunas deficiencias del marco legal de esos procedimientos, que ha sido recientemente revisado por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Palabras clave: Participación. Elaboración de normas. Consulta previa. Audiencia. Tribunal Supremo.

ABSTRACT: The participation of citizens in modern states of law is a phenomenon that has more and more ramifications. From the classic democratic participation in electoral processes for the election of their representatives in parliaments, to the recognition of the right of access to public information within the framework of the transparency of the activity of the public authorities, there are multiple manifestations that this principle has in current legal systems. One of the most relevant is that consisting of citizen participation in the processing of rule-making procedures, which in Spain is recognised in Article 105 of the Constitution. The different procedures in which this right is articulated continue to generate doubts in doctrine and jurisprudence. Recent rulings have highlighted some shortcomings in the legal framework for these procedures, which has recently been revised by Organic Law 1/2025, of 2 January, on measures in terms of efficiency of the Public Justice Service.

Keywords: Participation. Elaboration of legal norms. Prior consultation. Hearing. Supreme Court.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 3. REGULACIÓN ESTATAL ACTUAL DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL. 3.1. Introducción. 3.2. La consulta pública previa. 3.2.1. Regulación. 3.2.2. Evolución jurisprudencial. 3.2.3. Postura del Consejo de Estado. 3.2.4. La Ley Orgánica 1/2025. 3.3. El trámite de audiencia e información pública. 3.3.1. Orígenes de su regulación actual. 3.3.2. La Ley 50/1997. 3.3.3. Análisis de la regulación vigente. 3.3.4. La eventual reiteración del trámite de audiencia. 4. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a pesar de haber tenido un ámbito reducido durante siglos por las limitaciones del derecho mismo de participación en cuanto sufragio, ha sido un elemento clave de la configuración de nuestros modernos sistemas políticos, caracterizados generalmente como regímenes parlamentarios representativos¹.

En la evolución de las instituciones políticas desde la Edad Media se detecta la generalización del empleo del principio de origen romano *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* (“lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos”)², en unión del uso de la elección como mecanismos de participación (Manin, 1998: 112). Dicho principio contribuyó a propagar y establecer la creencia de que el consentimiento de los gobernados era fuente de legitimidad y aprobación política³.

¹ Sus raíces en el plano político, sin necesidad de acudir a precedentes remotos como la polis griega y su especial configuración, pueden encontrarse en la Edad Media, en la que fueron configurándose órganos colegiados, denominados cortes, estados generales o asambleas de estados, en los que los representantes electos de determinados segmentos de la población daban su consentimiento a lo propuesto por las autoridades respectivas. De este modo, se articulaba el germen de la participación política de los gobernados en los asuntos públicos por medio de la elección de representantes plenipotenciarios, lo que generaba, a su vez, un vínculo de aquéllos con lo decidido, fundamento de la obligación política.

² El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española recoge que se trata de una “*regula iuris según la cual lo que a todos atañe debe ser decidido por todos*”. A ello añade: “*Este principio se aplica en el derecho canónico clásico a las decisiones de los órganos colegiados (Summa Decretalium, 75). CIC, c. 119 § 3. Puede considerarse como la pervivencia de la regla XXIX de Bonifacio VIII: quod autem omnes uti singulos tangit, ab omnibus approbari debet*”.

³ Esta creencia se fue compartida por los teóricos del Derecho natural y por autores como Hobbes y Locke, recogándose en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.

La participación, en cualquier caso, no se agota en la actividad de los representantes políticos y, por ello, en la dinámica propia de la democracia indirecta o representativa, pues, sin duda, admite otras manifestaciones.

Así, la participación puede ser entendida, en efecto, en clave electoral, con su doble vertiente de derecho de sufragio activo y pasivo, pero también puede presentar otras posibles variantes, como la celebración de consultas a la ciudadanía sobre asuntos de índole pública o la participación directa en procedimientos de elaboración de presupuestos de entes públicos o en los específicamente articulados para la tramitación de disposiciones de carácter general, participación que puede producirse tanto a iniciativa propia, como a solicitud de la autoridad competente.

Desde una perspectiva más amplia, la participación puede proyectarse sobre la propia actividad administrativa, dando lugar al conjunto de fenómenos englobados bajo la rúbrica del ejercicio privado de funciones públicas, en el que la doctrina administrativa tradicional ha incluido supuestos como el Notariado o los prácticos de puerto (Sáiz, 1983: 1701) o las federaciones deportivas.

Y también puede considerarse una forma de participación el derecho de acceso a la información pública, como derecho subjetivo que acompaña a las crecientes demandas de transparencia de la actividad pública, crecientemente regulada en nuestro país y los ordenamientos de nuestro entorno⁴.

En suma, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es un elemento esencial de legitimación democrática y de control institucional en un Estado social y democrático de Derecho.

En cualquier caso, como puede comprobarse, la participación es un término de contornos teóricos y prácticos muy amplios, cuyo análisis jurídico exige concretar los aspectos que desean examinarse en cada caso.

Desde una perspectiva propiamente jurídico-administrativa, la doctrina ha considerado que la participación de los ciudadanos como tales —*uti cives*— entraña, ante todo, la inserción o la intervención ciudadana en la Administración pública. Se diferencia así entre la participación orgánica y la participación funcional, siendo la primera aquella en que se atribuye a los ciudadanos la condi-

⁴ En este sentido, la jurisprudencia ha considerado que la transparencia alcanza a conocer el destino de los fondos públicos: “...existe un destacado interés público en conocer el funcionamiento las Administraciones, organismos y entidades integrantes del sector público, propiciando la transparencia que ha de presidir su actuación lo que permitirá ejercer un control sobre la forma en que se utilizan los fondos públicos... el control del uso de fondos públicos es una cuestión de un marcado interés público... la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos (...) tiene especial importancia para la ley, sin olvidar que forma parte de la información activa los aspectos económicos y presupuestarios de la actividad de las Administraciones Públicas” (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de diciembre de 2023, recurso número 628/2022).

ción de miembros de órganos administrativos, usualmente con competencias consultivas, en representación de determinados intereses, en tanto que la de orden funcional es aquella en que los ciudadanos participan en procedimientos administrativos, entre ellos, el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativa de carácter general (Lavilla, 1995: 4776-4777).

Esta segunda será la que se analizará en particular en el presente artículo, tras recordar el tratamiento que la Constitución de 1978 depara a la participación ciudadana.

2. LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como destacara la primera doctrina que analizó la cuestión, a nivel constitucional el tratamiento técnico del problema de la participación del ciudadano en la Administración pública es claramente insuficiente, cuando no falta por completo (Sánchez, 1980: 91).

Y aun siendo cierto que nuestra Constitución de 1978 es pródiga en referencias a distintas variantes del principio de participación, no puede considerarse, según dicho autor, que reflejen un planteamiento coherente de la cuestión de la participación administrativa.

En cualquier caso, una cosa es que se entienda que no hay en sede constitucional un tratamiento coherente de la figura y otra muy diferente que no haya múltiples menciones a la participación y a sus diversas variantes.

Ante todo, la Constitución Española (CE) reconoce la participación ciudadana como un principio estructural del ordenamiento en múltiples preceptos.

El artículo 1.1 CE establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. Esta configuración, con la apelación al carácter democrático del Estado y al pluralismo político, implica necesariamente el impulso de fórmulas de implicación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Esta configuración se ve reforzada por el artículo 1.2 CE, que establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, y por el artículo 1.3 CE, que declara que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria, proclamación de la que resultan la específica determinación de la Jefatura del Estado y su carácter parlamentario, en el sentido de sistema parlamentario representativo.

Por su parte, el artículo 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Y de forma más concreta, en su vertiente clásica de participación política, el artículo 23 CE regula el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos

públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

El carácter nuclear de este derecho en la configuración de los sistemas políticos occidentales está fuera de toda discusión, perteneciendo a la categoría de los derechos fundamentales.

Para la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, FJ 3.º, *“fuera del art. 23 C.E. quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 C.E. es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”*.

Fuera por tanto del ámbito específico del artículo 23 CE, se encuentran todos aquellos de sus preceptos que no puedan incardinarse en la participación política en el sentido apuntado.

Entre ellos, presenta particular importancia lo establecido en el artículo 105 CE, que dispone lo siguiente:

“La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*.

El artículo 105 CE se ubica en su Título IV (Gobierno y Administración), y no en el Título I sobre derechos fundamentales y libertades públicas.

Por ello, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la participación en los procedimientos administrativos *“no es un derecho de participación política incardinable en el art. 23.1 C.E”*, sino una participación en la actuación administrativa que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular, cuanto uno de los cauces propios del Estado social de los que han de disponer

los ciudadanos —bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses “difusos”— para poder defender sus derechos e intereses en relación con la adopción de las decisiones que les afectan.

Se trataría, por tanto, de *“una participación —en modo alguno desdeñable— en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento, cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”* (STS 119/1995, de 17 de julio).

Ahora bien, como ha destacado la jurisprudencia, la naturaleza jurídica de ambas manifestaciones de un mismo principio, esto es, las contenidas en las letras a) y c) del artículo 105 CE, es, completamente diferente. Así, la participación en la elaboración de las disposiciones generales procede del tronco de la participación en los asuntos públicos, que, de una forma genérica, establece el artículo 23 CE, y responde a varios objetivos: (i) responde a un principio democrático, el logro de una Administración participativa, en la que los propios ciudadanos puedan colaborar en la elaboración de las normas; (ii) persigue la mejora de la calidad normativa, al someter los proyectos de normas a un examen crítico antes de su aprobación; (iii) así como fomentar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos⁵.

Sin embargo, la audiencia en el procedimiento administrativo para la generación de actos administrativos se ubica en el contexto de los derechos de los interesados y encuentra su fundamento en el principio de contradicción y de conocimiento del expediente administrativo y; por tanto, de la defensa de los derechos que son propios de los interesados en un procedimiento administrativo.

Los derechos regulados en dicho artículo 105, en consecuencia, no pueden calificarse como derechos fundamentales, sino como derechos de configuración legal. Es decir, dicho precepto contiene un mandato al legislador para garantizar la participación ciudadana en los ámbitos que relaciona y, en particular, en el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general. Puede así considerarse que dicho precepto constitucional constituye el fundamento constitucional directo del artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC).

Tanto uno como otro precepto puede considerarse dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”* y de *“proce-*

⁵ Esta conexión se pone de relieve en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, en la que se incluye dentro de las obligaciones de publicidad activa de información de relevancia jurídica (artículo 7) a los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, así como a los proyectos de reglamentos.

dimiento administrativo común". En cualquier caso, el alcance de la regulación que puede aprobarse en este ámbito al amparo de dicho artículo 149.1.18 CE tiene sus limitaciones.

Como señala la STC 91/2017, de 6 de julio, con cita de las Sentencias 130/2013, de 4 de junio, y 141/2014, de 11 de septiembre, la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas habilita al Estado para establecer "*principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas*", con el objetivo fundamental, que no único, de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas. Por su parte, con la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, "*el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración*", esto es, "*la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto*": "*iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos*" (STC 50/1999); "*y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento*" (STC 227/1988 y STC 130/2013)".

En cualquier caso, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2020, de 18 de junio, "*las competencias estatales de adopción de normas procedimentales no se agotan en las que con carácter general le atribuye el art. 149.1.18 CE, sino que el Estado también puede dictar requisitos o trámites procedimentales específicos cuando ejerza las competencias normativas que le confieren otros títulos competenciales. La exigencia constitucional de un procedimiento administrativo [art. 105 a) y c) CE] no se relaciona solo con la garantía del principio de Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y de la objetividad, la eficacia y la legalidad de la actuación administrativa (arts. 103.1 y 106.1 CE). También está vinculada a la garantía de otros importantes valores constitucionales, como la participación de los ciudadanos [arts. 9.2, 23.2 y 105 a) CE], la protección por la administración de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), la audiencia de los interesados [art. 105 c) CE] y la tutela efectiva de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses, con anterioridad a la que constitucionalmente garantizan los jueces y tribunales (art. 24.1 CE). En suma, las normas procedimentales no solo tienen como finalidad garantizar, en abstracto, el acierto, la legalidad y la eficacia de la actuación administrativa, sino que también ofrecen una vía idónea para conseguir otros fines con relevancia constitucional*".

Ahora bien, en la determinación de esas bases no puede descenderse a cuestiones de detalle que cercenen la potestad normativa de las Comunidades Autónomas para regular aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas.

Para el Alto Tribunal (STC 55/2018, 24 de mayo) deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18 CE las previsiones en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general contenidas en los artículos 129⁶, 130.1, párrafo primero⁷, 130.2⁸ y 133, apartado 1, primer inciso⁹, y primer párrafo de su apartado 4¹⁰, todos ellos de la LPAC, en tanto que sus artículos 132¹¹ y 133¹², en todo lo no indicado en dicha Sentencia, se consideraron contrarios al orden constitucional de competencias¹³, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas.

⁶ “Principios de buena regulación”.

⁷ “Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas”.

⁸ “2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

⁹ “Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública...”.

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

¹¹ “Planificación administrativa”.

¹² “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”.

¹³ Interesa destacar que el Consejo de Estado, en el dictamen número 275/2015, de 29 de abril, emitido en relación con el entonces anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, ya puso de manifiesto en los apartados B.3 y C.4 de su Consideración III, la dudosa compatibilidad con el orden de distribución de competencias de la regulación contenida en su Título VI sobre el “procedimiento de elaboración de normas y disposiciones”. En concreto, se afirmaba en dicho dictamen que “no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento “común” de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce”. Por ello, se sugería que se reconsiderase en este punto la opción seguida por el anteproyecto.

En cuanto a la Administración local, que la LPAC, según el Tribunal Constitucional, no contenga “un” procedimiento reglamentario, sino algunas reglas básicas sobre la elaboración de reglamentos, tiene como consecuencia natural que no rige aquí la reserva “legal” de ley para establecer “trámites adicionales o distintos” de procedimiento administrativo. El art. 1.2 LPAC establece que “sólo mediante ley»” podrán establecerse trámites adicionales o distintos de los contemplados en ella. Esta reserva legal de ley, cuestionada por la doctrina aunque haya sido admitida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 55/2018 y 110/2018), impediría que las entidades locales, dado que carecen de potestad legislativa, puedan innovar sobre el “procedimiento común” regulado en la propia LPAC. Pero precisamente porque la LPAC no contiene “un” procedimiento o iter procedimental reglamentario, sino algunas normas básicas de régimen jurídico que se proyectan sobre todos los procedimientos reglamentarios (y entre ellos, el de elaboración de ordenanzas), se llega a la conclusión de que los reglamentos orgánicos municipales pueden regular de forma innovadora sus procedimientos normativos, incluyendo nuevos trámites. Obviamente, respetando los mandatos de las leyes, y entre ellas las reglas básicas de la LPAC (Velasco, 2019: 306).

En suma, los derechos del artículo 105 CE son derechos de configuración legal, pero cuyo régimen y articulación la CE no reserva a una ley del Estado. Indica a este respecto el Consejo de Estado¹⁴, partiendo de la STC 102/1995, que la audiencia a los ciudadanos en los procedimientos que, siendo distintos del administrativo común, puedan ser regulados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, deberá ser garantizada por éstas. Entre tales procedimientos, se encuentra expresamente el de elaboración de normas, que destaca la STC 102/1995 del resto de los procedimientos administrativos, por ser trasunto de la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas. A lo que añade el Consejo de Estado que una eventual falta de regulación de la audiencia de los ciudadanos por las correspondientes normas autonómicas no obstaría al ejercicio por parte de aquéllos del derecho que tal artículo 105.a) les reconoce, pues se trataría, con apoyo en la temprana STC 18/1981, de 8 de junio, de un principio constitucional de aplicación inmediata.

En esta misma línea de razonamientos, puede concluirse que la participación en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, garantiza tanto la corrección del procedimiento, cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Las específicas formulas en que esa participación se articula permiten que quienes tengan interés o lo deseen expresen sus opiniones para que sirvan de fuente de información a la Administración y puedan favorecer así el acierto y la oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados. Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos

¹⁴ Dictamen número 275/2015.

interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos o de elaboración de normas. Como indica la STC 119/1995, de 17 de julio, *“una vez establecidas [esas formas de participación derivadas del artículo 105 CE], no son disponibles para los poderes públicos, pudiendo incluso viciar de nulidad las disposiciones adoptadas con infracción de las mismas”*.

Precisamente esa consecuencia de la posible nulidad de la disposición en cuya elaboración no se ha respetado el principio de audiencia a los ciudadanos se examinará con posterioridad.

3. REGULACIÓN ESTATAL ACTUAL DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

3.1. Introducción

El derecho de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general ha sido objeto de regulación por el Estado a través de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno¹⁵, y de la citada LPAC.

En particular, se regulan en términos muy semejantes, pero no coincidentes los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública, de los que se tratará en el presente apartado.

Esas disparidades cuando menos han de calificarse de llamativas, habida cuenta de que tanto la LPCA, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que dio nueva redacción al artículo 26 de la Ley 50/1997, son ambas de 1 de octubre y entraron en vigor en la misma fecha.

Pero han sido precisamente esas disimilitudes las que han dado lugar a un notable vaivén en el tratamiento jurisprudencial de la omisión de la celebración de la consulta pública previa, que se tratará a continuación.

Posteriormente se examinará el estado actual de la regulación del trámite de audiencia e información pública.

3.2. La consulta pública previa

3.2.1. Regulación

Este trámite, en el que en puridad no se produce la participación en relación con un proyecto normativo, tiene por finalidad que los sujetos potencialmen-

¹⁵ En la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

te afectados por una posible futura regulación expresen su opinión acerca del planteamiento jurídico ofrecido por la Administración competente. Por medio de la introducción de esta figura *“la participación se produce desde la gestación de la norma, antes que exista una propuesta normativa redactada, a diferencia de lo que venía siendo práctica habitual hasta la entrada en vigor”* de la LPAC (Casado, 2018: 165).

Como indican tanto el artículo 26 de la Ley del Gobierno como el artículo 133 de la LPAC, se trata de recabar la opinión de dichos sujetos acerca de (i) los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; (ii) la necesidad y oportunidad de su aprobación; (iii) los objetivos de la norma; y (iv) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Ambas normas legales prevén que este trámite de consulta pública previa *“se sustanciará”*, expresión que no deja lugar a dudas acerca del carácter obligatorio de su articulación con carácter previo a la elaboración del correspondiente proyecto normativo¹⁶.

Esa obligatoriedad se acompaña de la determinación de una serie de supuestos en los que es posible prescindir de la celebración del trámite por parte de la autoridad competente, supuestos cuya concurrencia ha de ser debidamente justificada en la memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.2, párrafo tercero)¹⁷. Las indicadas leyes, sin embargo, guardan silencio acerca de las eventuales consecuencias jurídicas de la omisión del trámite por parte de la Administración competente en el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria de que se trate, cuando la omisión de este trámite debería tener consecuencias jurídicas y no tratarse de una mera formalidad (Casado, 2018: 199).

Ha sido precisamente la regulación de estas circunstancias que permiten no celebrar la consulta pública previa la que ha dado lugar a una jurisprudencia cambiante acerca de si la omisión de tal trámite motivaba la nulidad de la norma aprobada o si se trataba de una irregularidad procedimental no invalidante.

3.2.2. Evolución jurisprudencial

El tratamiento jurisprudencial de la cuestión ha ido evolucionando en el Tribunal Supremo, si bien para la mayoría de las salas de lo contencioso-admi-

¹⁶ Sobre el alcance de su aplicación a la iniciativa legislativa y a la tramitación de disposiciones administrativas por parte de las Comunidades Autónomas se pronunciaron las Sentencias del Tribunal Constitucional 91/2017 y 55/2018, en los términos que han sido anteriormente expuestos, por lo que su aplicación plena solo predicarse con respecto a la Administración General del Estado.

¹⁷ En este ámbito, debe recordarse la existencia de la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

nistrativo de los tribunales superiores de justicia (Cataluña, Navarra, Aragón o Canarias) la omisión del trámite, o su práctica inadecuada, comportaba la nulidad de pleno derecho de la disposición administrativa aprobada (Rodríguez, 221: 189-190).

El Tribunal Supremo, sin embargo, había entendido que la omisión era una irregularidad procedimental sin alcance anulatorio. Así, en la Sentencia de 14 de diciembre de 2022, recurso 1740/2021, se sintetizó la jurisprudencia de la Sala Tercera del siguiente modo:

- El procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general implica la aprobación de normas jurídicas que se integran en el ordenamiento, con eficacia general y vigencia indefinida, lo que explica que las ilegalidades reglamentarias, tanto sustantivas como procedimentales, sean causa de nulidad de pleno Derecho (artículo 47.2 de la LPAC).
- Se trata de un procedimiento administrativo especial en el que son especialmente exigibles principios como los de transparencia, seguridad, eficiencia o la aplicación de principios propios como es el de buena regulación (cf. artículo 129 LPAC).
- En este procedimiento, es más intensa la idea de administración participativa, que se canaliza por medio de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública.
- A efectos del artículo 105 CE, esas dos fases se configuran como trámites participativos diferentes. La exigencia de ambos trámites es la regla general y su excepción se regula en los casos previstos en el artículo 133.4 de la LPAC, cuyo párrafo primero es el que hoy sólo tiene carácter básico tras la declaración de inconstitucionalidad del párrafo segundo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.
- Sin perjuicio de la relevancia de la infracción de esos trámites del procedimiento, la jurisprudencia sostiene una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales: se trata de no caer en el formalismo y atender más a la finalidad a la que responden las reglas procedimentales, de ahí que ante su eventual infracción se valoren las especialidades de la disposición general de que se trate (vgr. Sentencia de la Sección Cuarta, de 13 de septiembre de 1996, recurso de casación 7198/1991).

Esta Sentencia se inserta en la línea jurisprudencial que adopta una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales, que evita análisis excesivamente rigurosos y formales y que atiende a la finalidad de las reglas procedimentales y valora las especialidades concretas (Rodríguez, 2023: 192).

No obstante, en 2024 la Sala Tercera efectuó una interpretación novedosa de la regulación de las circunstancias que legitiman la posibilidad de no celebrar el trámite consulta previa.

En concreto, el párrafo segundo del artículo 26.2 de la Ley del Gobierno dispone que:

“Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”.

La Administración del Estado venía considerando que cabía la aplicación individualizada de cada una de estas circunstancias, en el sentido de que bastaba con que (i) se tratase de una norma presupuestaria u organizativa para poder prescindir del trámite de consulta pública previa, (ii) concurriesen razones graves de interés público que lo justificasen o (iii) la propuesta normativa no tuviese un impacto significativo en la actividad económica, no impusiese obligaciones relevantes a los destinatarios o solo regulase aspectos parciales de una materia.

Sin embargo, en la Sentencia de 22 de septiembre de 2022, recurso 418/2021, la Sala Tercera entendió que para prescindir legítimamente del trámite de consulta pública era condición necesaria, con arreglo al transcrito artículo 26.2, que se trate de “normas presupuestarias u organizativas” de la Administración General del Estado. A lo que debía añadirse una segunda condición de concurrencia inexcusable: que la norma organizativa o presupuestaria no tenga impacto significativo en la actividad económica, que no imponga obligaciones relevantes a terceros, etc.

Ello significaba para la Sala *“que deben darse dos condiciones cumulativamente y que una de ellas es, en todo caso, que la norma reglamentaria a elaborar sea de índole organizativa o presupuestaria. Si esta primera condición no se cumple, de nada sirve razonar sobre esas otras posibles circunstancias contempladas en el art. 26.2 de la Ley del Gobierno, sencillamente porque son un requisito añadido al requisito insoslayable de que la norma a elaborar sea presupuestaria u organizativa. En pocas palabras, el art. 26.2 de la Ley del Gobierno no permite prescindir del trámite de consulta pública para la elaboración de disposiciones generales que, por su objeto, quedan fuera del ámbito presupuestario y organizativo”.*

Este razonamiento fue confirmado por la Sentencia de 31 de enero de 2024, recurso 911/2022, en la que se afirmó que *“para el supuesto de normas reglamentarias de la Administración General del Estado, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública, han de concurrir las circunstancias acumuladas de que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además de*

esas específicas normas reglamentarias, que concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos esenciales de una materia”.

Al no haberse celebrado ese trámite con ocasión de la tramitación del proyecto normativo que posteriormente se aprobó como Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto (BOE de 2 de agosto de 2022), por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, la indicada Sentencia declaró su nulidad de pleno derecho.

La jurisprudencia expuesta efectuaba una interpretación rigorista de la legislación aplicable que, en cualquier caso, no alcanzaba a tener carácter general, dada la existencia de sectores del ordenamiento como el tributario local o el urbanístico dotados de regulaciones específicas.

3.2.3. Postura del Consejo de Estado

En relación con esta evolución jurisprudencial, cabe destacar que el Consejo de Estado no ha variado su doctrina en la materia. Así, en el dictamen número 1.179/2024, de 27 de junio, que cita otros precedentes como el dictamen número 1.117/2024/746/2024, de 20 de junio, se destacaba que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo había mantenido criterios dispares en relación con la correcta interpretación del penúltimo párrafo del apartado 2 del artículo 26 de la Ley del Gobierno —en particular, si para prescindir del trámite de consulta pública previa han de concurrir los dos requisitos que allí se contemplan alternativa o cumulativamente— y con los efectos derivados del incumplimiento de este precepto —esto es, si la omisión de la consulta pública previa sin que concurran los presupuestos legalmente establecidos para ello, determina la nulidad radical de la disposición general o no afecta en modo alguno a su validez—. Ante esos criterios disímiles, el Consejo de Estado había estimado (entre otros, en el dictamen número 249/2024, de 29 de febrero) que *“procede aplicar su doctrina consolidada sobre la materia y entender que se puede prescindir del trámite de consulta pública previa cuando se trate de “normas presupuestarias u organizativas”, cuando “concurran razones graves de interés público que lo justifiquen” o cuando “la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”*”.

Como puede observarse, el Consejo de Estado ha seguido considerando que el artículo 26.2 de la Ley 50/1997 establece un régimen de apreciación alternativa y no cumulativa de las circunstancias que permiten excluir la celebración del trámite de consulta pública previa.

En cualquier caso, debe destacarse que el último hito de esta problemática jurídica ha sido protagonizado por el legislador.

3.2.4. La Ley Orgánica 1/2025

En efecto, la disposición final undécima¹⁸ de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en su apartado 2, ha dado nueva redacción al artículo 26.2 de la Ley 50/1997 para reforzar el carácter alternativo de la apreciación de esas circunstancias¹⁹. Así lo refrenda, además, la nueva disposición transitoria única que se añade a la Ley 50/1997 por el apartado 3 de la disposición final undécima de la citada Ley Orgánica 1/2025:

“Disposición transitoria única. Régimen aplicable a los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos ya iniciados con carácter previo a la modificación del artículo 26.2 por la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

No será necesaria la consulta pública en aquellos procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en los que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 26.2 de esta ley”.

¹⁸ Esta disposición tiene su origen en la enmienda número 309 presentada en el trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista, en cuya justificación se indica que “se entiende oportuno aclarar la redacción vigente, para que la concurrencia de cualquiera de esas circunstancias [de las contempladas en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno] permita prescindir de la consulta”.

Puede consultarse en este enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG-A/BOCG-15-A-16-3.PDF#page=1

¹⁹ “2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica.

d) Cuando la propuesta no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.

e) Cuando la propuesta regule aspectos parciales de una materia.

f) Cuando se acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas, en los términos previstos en el artículo 27.2.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales”.

En definitiva, en la actualidad rige la aplicación alternativa de las indicadas cláusulas que permiten no celebrar el trámite de consulta pública previa en los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general de la Administración General del Estado.

Ello no quiere decir que baste con la mera invocación de cualesquiera de dichas circunstancias para que quede legitimada la eliminación de este cauce de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Antes bien, como establece el propio artículo 26, la concurrencia de alguna o varias de esas circunstancias, debidamente motivada, ha de consignarse en la memoria del análisis de impacto normativo, a lo que ha de añadirse que “la omisión del trámite de consulta pública y de audiencia, en cuanto excepción a la regla general, debe ser interpretada restrictivamente. y su empleo ha de efectuarse siempre de forma restrictiva” (STS de 22 de septiembre de 2022).

No basta, por ello, con la mera invocación de una o varias de esas circunstancias, sino que ha de concurrir una justificación suficiente y adecuada para que pueda admitirse la prescindencia del analizado trámite²⁰.

3.3. El trámite de audiencia e información pública

3.3.1. Orígenes de su regulación actual

Estas figuras, de capital relevancia en la tramitación de las normas, no cuentan con una larga trayectoria histórica de reconocimiento en nuestro Derecho, pues su origen puede situarse en el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Su despliegue en los años iniciales fue escaso, habida cuenta las reticencias de la jurisprudencia, que llegaron a calificar dichas novedades como “consejo sano del legislador” (STS de 6 de diciembre de 1966), que quedaban supeditados a la discrecional apreciación de la Administración pública (Coello, 2023: 84).

²⁰ A este respecto, no está de más recordar que el Tribunal Supremo, en esa misma sentencia, puso coto al empleo de la cláusula relativa a la “norma organizativa”, al analizar una modificación del objeto social de la entidad pública SEPES, considerando que *“el ámbito de actuación de una entidad pública es un elemento imprescindible para el correcto funcionamiento del principio de legalidad de la actuación administrativa y, por ello mismo, su delimitación no puede considerarse nunca como una cuestión meramente doméstica de la Administración”*.

Por otro lado, en relación con la invocación de la cláusula de la tramitación urgente de iniciativas normativas, prevista en el artículo 27.2 de la Ley del Gobierno, el Consejo de Estado ha entendido que debe concurrir el acuerdo expreso adoptado por el Consejo de Ministros por así imponerlo el artículo 27.1 de la propia Ley. Según el dictamen 1.179/2024, *“sin la existencia de dicho acuerdo (...) no puede invocarse el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997 para justificar la falta de observancia del trámite de consulta pública previa”*.

Hubo de esperarse a la consagración en el artículo 105 CE del derecho de audiencia en los términos ya expuestos para que de forma paulatina se fuera admitiendo por la jurisprudencia no ya su viabilidad sino su condición de trámite esencial del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, siendo capital a tal fin la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 1990, que consideró por primera vez que la omisión del trámite de audiencia determinaba la nulidad de la norma impugnada²¹. Esta Sentencia fue confirmada ese mismo año por la Sentencia de 21 de noviembre de 1990, de la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, aunque introdujo importantes matizaciones al ligar el carácter preceptivo de la audiencia a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, en tanto que para las asociaciones “voluntarias” el llamamiento a la participación se condicionaba al conocimiento por la Administración, a la que no se imponía labor alguna de investigación previa. Esta solución motivó la reacción de la sociedad civil, en el sentido de que muchas asociaciones se dirigieron a los ministerios correspondientes para comunicar que se les diera audiencia en la tramitación de toda norma que pudiera afectarles.

La situación no mejoró con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues no contenía un procedimiento especial de elaboración de reglamentos y siguieron vigentes las previsiones de la Ley de 1958. Constatadas estas carencias normativas, fue determinante la labor del Consejo de Estado en la configuración jurídica del procedimiento de elaboración normativa, alcanzado sus observaciones a la relevancia de la audiencia a los ciudadanos y las organizaciones representativas. Buena muestra de la trascendencia de su labor consultiva en la materia puede apreciarse en las reflexiones que al respecto contiene su Memoria de 1990²².

En suma, la primera regulación posconstitucional del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, en el que se da un tratamiento específico al derecho de audiencia reconocido en el artículo 105 CE, hubo de esperar a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

3.3.2. *La Ley 50/1997*

El artículo 26 de la Ley del Gobierno, en su redacción actual dada como se ha indicado por la Ley 40/2015, establece en su apartado 6 la siguiente regulación del trámite de audiencia e información pública:

²¹ En dicho caso se trataba del Reglamento de la prestación social de los objetores de conciencia, aprobado por el Real Decreto 20/1988, de 15 de enero, en cuya tramitación no se dio audiencia a los interesados. La impugnación se llevó a cabo por la Asociación de Objetores de Conciencia.

²² Esta Memoria se debe al genio imperecedero de quien fuera Letrado del Consejo de Estado y Consejero Permanente Landelino Lavilla Alsina.

“6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas”.

La doctrina ha analizado el alcance de esta regulación, poniendo de manifiesto sus insuficiencias, muchas de ellas ya destacadas en su momento por las observaciones que efectuó el Consejo de Estado al entonces anteproyecto de ley que posteriormente se aprobaría como LPAC²³.

3.3.3. Análisis de la regulación vigente

Configurada por la CE la audiencia de los ciudadanos como un derecho en el reiterado artículo 105.a) (*“La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*), el empleo del verbo *“podrá”* en el párrafo primero del transcrito artículo 26.6 aleja a este precepto de un recto entendimiento del indicado derecho, ya que la publicación de un proyecto normativo en la web ministerial de turno no puede considerarse

²³ Se trata del ya citado dictamen número 275/2015, en el que se sostenía con evidente acierto que no estaba en mano del legislador una regulación como la sometida a la consideración del Consejo de Estado de la que podía deducirse que se convertían en alternativas la audiencia y la información pública, ya que *“la audiencia, ya sea directa, ya a través de organizaciones o asociaciones representativas, debe concederse siempre por imperativo de diversos preceptos constitucionales (artículos 9.2 o 105), salvo que concurran graves razones de interés público que justifiquen la omisión”*.

suficiente para atender el mandato constitucional de participación ciudadana en su vertiente de audiencia a los interesados.

A lo sumo, esa publicación podría considerarse como vehículo para canalizar la “información pública”, pero no para dar forma a la audiencia directa de los ciudadanos afectados por la norma o a la indirecta a través de las organizaciones o asociaciones representativas de sus intereses. La audiencia implica oír en el procedimiento a quienes son titulares de derechos o intereses legítimos afectados por la norma, sin que la Administración puede considerar su participación como meramente potestativa. La jurisprudencia, por ello, se ha centrado en numerosas ocasiones en la determinación de los casos en que pueden considerarse que existe esa afectación que confiere carácter preceptivo a la audiencia, habiéndose exigido de ordinario que se trate de una afectación directa y sustancial (Tolivar, 2010: 975).

La importancia de la participación en forma de audiencia, en cualquier caso, no se limita a la mera articulación del trámite en el marco del correspondiente procedimiento administrativo especial, de modo que las aportaciones que se efectúen por los interesados queden incorporadas al expediente.

Antes bien, esa participación tiene por finalidad la de poner en conocimiento de la Administración pública las cuestiones que son de relieve para esos ciudadanos, presentes o representados, en relación con la concreta iniciativa normativa, sin que haya más limitación *a priori* para la formulación de las alegaciones que estimen oportunas que la de su conexión con los derechos e intereses que consideren afectados por el proyecto normativo²⁴.

Por ello, la audiencia no es un mero trámite formal, sino que está dirigido a permitir una participación efectiva de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas de modo que sus aportaciones sean valoradas y, en su caso, den lugar a modificaciones en el concreto proyecto normativo sobre el que se han efectuado las alegaciones. El trámite de audiencia, en definitiva, tiene por finalidad permitir a los sectores afectados explicitar los motivos de su discrepancia con el texto, efectuando las observaciones y sugiriendo las modificaciones que estimen pertinentes a fin de que sus opiniones puedan ser acogidas y lleven

²⁴ Ello no impide que, en un determinado procedimiento de elaboración de una concreta disposición administrativa de carácter general, un ciudadano o una fundación, un asociación o entidad representativa o un colegio profesional, decidan efectuar alegaciones que exceden de la específica esfera de intereses en la que incide la iniciativa normativa, lo que será admisible siempre que guarden conexión con aquellos de los que son titulares o cuya representación o defensa les ha sido encomendada y que puedan relacionarse con el objeto y alcance del proyecto normativo en cuestión. Ahora bien, a medida que las alegaciones se alejen de los derechos e intereses específicamente afectados por el proyecto en cuestión, menor será la permeabilidad de la Administración instructora del procedimiento para tenerlas en consideración de cara a introducir modificaciones en el proyecto sometido a audiencia e información pública. Menos probabilidad habrá aún en el caso de que las alegaciones versen sobre cuestiones ajenas a la iniciativa normativa, por muy relacionadas que estén con los derechos e intereses de los alegantes.

en ese caso a la eventual modificación del texto proyectado, suministrando, al tiempo, elementos que contribuyan a una mejor aproximación a la realidad que se está normando en garantía de un mayor acierto.

La audiencia tiene también relevancia, de este modo, en la configuración misma de la iniciativa normativa.

Si a raíz del trámite de audiencia son tomadas en consideraciones en todo o en parte las alegaciones efectuadas y se generan cambios en el concreto proyecto normativo, éste habrá cambiado en relación con aquella versión que fue sometida a audiencia.

La cuestión en modo alguno es baladí, porque la relevancia de esos cambios, de esas modificaciones introducidas a consecuencia de lo alegado en el trámite de audiencia, puede tener importantes consecuencias en la tramitación pendiente del procedimiento de elaboración de la norma en cuestión.

3.3.4. La eventual reiteración del trámite de audiencia

Como es sabido, los procedimientos administrativos son una sucesión concatenada de trámites orientados a la producción de un acto, una resolución o una disposición administrativa. O como recoge el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico en su primera acepción, el procedimiento administrativo es el *“sistema lineal de trámites seriados, concatenados y jurídicamente regulados, que, con o sin la intervención de otras personas, se desarrolla por órganos que ejercen funciones ejecutivas de cualquier nivel (estatal, regional, local, etc.), sirviéndoles de cauce formal obligatorio para producir, modificar, extinguir o ejecutar, en el ámbito de su competencia, una disposición final, válida, eficaz y fundada en derecho, con el carácter de acto o reglamento administrativo”*.

Pues bien, en relación con el procedimiento regulado en el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el impacto que en su desarrollo tiene el resultado del trámite de audiencia, el Tribunal Supremo ha declarado, en la Sentencia número 1262/2023, de 16 de octubre de 2023, con cita de las precedentes de 10 de noviembre de 2020, recurso 455/2018, y de 30 de septiembre de 2020, recurso 36/2019, que a lo largo del procedimiento de elaboración de un reglamento —precisamente por ese principio participativo que lo informa— es frecuente que vaya cambiando la redacción del texto proyectado. Si bien, advierte la Sala Tercera, esos cambios son lo normal, al no aplicarse el principio contradictorio en los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, *“la regla general es que no es exigible reiniciar una y otra vez los trámites de audiencia, información o recabar informes a medida que en ese proceso de elaboración va cambiándose el proyecto que se gesta”*.

Esta declaración general tiene, sin embargo, una excepción, de la que ya se habían hecho eco las Sentencias números 1608/2017, de 25 de octubre (recurso contencioso-administrativo 1386/2016, F.J. 3.º), 466/2018 de 20 de marzo de 2018

(recurso 454/2016, F.J. 2.º), 1822/2018, de 19 de diciembre (recurso 4908/2016, F.J. 6.º), 821/2019, de 13 de junio de 2019 (rec. 87/2017), 35/2019, de 21 de enero (recurso 639/2017. F.J. 4.º), y 611/2020, de 28 de mayo de 2020 (rec. 47/2018).

Como ha razonado recientemente la Sentencia número 519/2025, de 6 de mayo de 2025, de la propia Sala Tercera, recaída en el recurso 853/2022, dicha regla general *“tiene como excepción aquellos casos en los que en una nueva versión del proyecto se introducen cambios sustanciales, que afectan a los aspectos nucleares de lo proyectado (cf. Sentencias de esta Sala, Sección Sexta, de 23 de enero de 2013, recurso contencioso-administrativo 589/2011²⁵; de la Sección Tercera de 21 de febrero de 2014, recurso de casación 954/2012; dos Sentencias de la Sección Cuarta, ambas de 19 de mayo de 2015, recursos contencioso-administrativos 534 y 626/2012 o la Sentencia de la Sección Tercera 1253/2018, de 17 de julio, recurso contencioso-administrativo 400/2017, entre otras)”*.

Para la Sala, *“en el caso de cambios o alteraciones en el proyecto tras el trámite de audiencia o información pública, aunque hayan sido sugeridas en el curso de la propia tramitación, será necesario reiterar el trámite si los cambios introducidos son sustanciales; definida la sustancialidad en los términos ya vistos: que los cambios introducidos afecten a aspectos nucleares de lo proyectado, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto. Como dijo la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (RC 4145/2021), tal sustancialidad deriva de que se trate de una modificación en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública que suponga “una modificación esencial de la norma... en su concepción o estructura”, “en su finalidad” o “en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública”*”.

En el supuesto analizado por la referida Sentencia 519/2025 se trataba de dilucidar si, reconocida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que la modificación por la Orden litigiosa tras el trámite de

²⁵ FD 7.º: *“cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos”*.

información pública de las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2010 tenía un carácter relevante en la estructura y sustancia normativa de la Orden combatida, podía justificarse la falta de reiteración del trámite indicado en que las modificaciones de las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2004 se produjeron como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública y en que la recurrente dispuso de un trámite de audiencia ante el Consejo de Estado en el que pudo alegar cuanto tuvo por conveniente.

La respuesta del Tribunal Supremo a la primera cuestión fue clara, atendida la referida jurisprudencia, pues se apreciaba que las modificaciones introducidas en el proyecto de orden ministerial tras el trámite de audiencia presentaban auténtica “relevancia estructural”. De hecho, se pasaba de modificar una Orden a tres y no se trataba de un supuesto en que se modificasen aspectos conexos y complementarios de una concreta materia contenidos en otras normas distintas a la inicialmente prevista, sino que las dos Órdenes cuya modificación se introdujo como novedosa presentaban un alcance regulatorio no limitado a la materia inicialmente considerada (créditos *revolving*), alterándose en definitiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto, sin que de ello hubiera siquiera reflejo en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo²⁶. Por tanto, lo cierto es que respecto de la modificación de tales Órdenes adicionales la Sala apreció que se había omitido por completo el trámite de información pública. A lo que añadía que también podía considerarse sustancial la modificación introducida tras el trámite de audiencia e información pública en el contenido inicial de la orden ministerial proyectada, por lo que *“la omisión de un nuevo trámite supone una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia”*.

Y descarta, además, el criterio de la Sala de instancia consistente en que podía justificarse la falta de reiteración del trámite de información pública en que las modificaciones de las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2004 se produjeron como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública. Y ello porque, para el Tribunal Supremo, *“si la modificación producida tras el trámite de información pública es sustancial, es irrelevante que haya sido sugerida durante la propia tramitación de la disposición”*.

La jurisprudencia expuesta tiene repercusiones de calado en la tramitación de los procedimientos del artículo 26 de la Ley del Gobierno.

Ante todo, corresponderá a la Administración la valoración de si se procede o no a la introducción de modificaciones en los textos normativos sometidos a audiencia e información pública, debiendo examinar acto seguido, en caso de que

²⁶ Indicaba la Sentencia a este respecto que bastaba el análisis de la memoria para constatar que *“en el trámite de información pública sustanciado se refería estrictamente a la regulación contenida en la Orden que inicialmente se proponía modificar, y luego se han introducido párrafos referidos a las demás Órdenes”*.

se introdujesen aquellas, si tienen o no carácter sustancial. La jurisprudencia ha tratado de sintetizar los contornos de esa “sustancialidad”, indicando que se trata de aquellos casos en que se produce *“una modificación esencial de la norma... en su concepción o estructura”*, o *“en su finalidad”* o *“en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública”*. Como puede deducirse, se trata de una labor de indagación puramente casuística, en la que la apreciación al efecto de la Administración puede no coincidir con la de los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Buen ejemplo de ello es el caso examinado en la Sentencia de la Sala Tercera número 1262/2023, de 16 de octubre de 2023, recurso 848/2022²⁷, en el que se analizaba la conformidad a derecho del cambio de régimen introducido durante la tramitación del proyecto normativo sobre el derecho de conformidad previa que asistía a los centros de titularidad privada de acuerdo con el artículo 13 de la Orden Ministerial de 27 de junio de 1989 y con la disposición transitoria 5.ª-1.a) del Real Decreto 183/2008, normas que regulaban ese derecho como único desarrollo del artículo 22.4 de la Ley de Ordenación de Profesiones Sanitarias de 2003. En particular, la demandante alegaba que los cambios introducidos en la regulación de ese derecho, que comportaban su supresión, derivaron de la aceptación de algunas observaciones formuladas por varias entidades en la fase de audiencia e información pública, que nunca pudo aquella conocer y que se aceptaron directamente por el Departamento proponente cuando se habían presentado también alegaciones en favor de su mantenimiento por otras entidades. Se introdujeron los cambios, en definitiva, sin que hubiese debate en el expediente ni la más mínima justificación ni estudio (sanitario, económico, docente, etc.), a propuesta de terceros y sin escuchar el parecer de los centros titulares del derecho que venía a suprimirse. A ello añadía que nunca tuvo acceso a la versión del proyecto real decreto resultante de la audiencia e información pública, a pesar de estar perfectamente identificada en el expediente y ser una de las pocas entidades titulares del derecho suprimido.

La Sala recuerda su jurisprudencia sobre los cambios sustanciales derivados de la tramitación del procedimiento, ya expuesta y que considera aplicable al supuesto analizado, y destaca que no se emitiera en el caso examinado algún informe que analizase o confrontase todas las alegaciones que, en favor o en contra del mantenimiento de ese derecho, fueron presentadas en el trámite de audiencia. Y añade (FD 4.º):

²⁷ Se examinaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Universidad de Navarra contra el Real Decreto 589/2022, de 19 de julio, por el que se regulan la formación transversal de las especialidades en Ciencias de la Salud, el procedimiento y criterios para la propuesta de un nuevo título de especialista en Ciencias de la Salud o diploma de área de capacitación específica, y la revisión de los establecidos, y el acceso y la formación de las áreas de capacitación específica; y se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación en especialidades en Ciencias de la Salud, publicado en el BOE el 20 de julio de 2022, núm. 173.

“También es cierto que no hubo (...) la más mínima justificación ni estudio o informe de cualquier carácter (sanitario, económico, técnico, docente, etc.), que diese razón del porqué del cambio de contenido. Las alegaciones en contra del mantenimiento de la conformidad previa se aceptaron directamente por el Departamento proponente con expresiones como “se acepta” o “se acepta que el acceso a la FSE se realice en igualdad de condiciones en centros públicos y privados, eliminando la conformidad previa”, tal y como aparecen en la MAIN de 3 de diciembre de 2021 (documento 4 del expediente administrativo). No hubo respuesta a la confrontación de pareceres. Tampoco un informe del Ministerio de Sanidad que diese razón del cambio que se acometía y de su justificación.

Y, además, es evidente que todo ello se llevó a efecto sin escuchar el parecer de los centros titulares del derecho de conformidad previa que venía a suprimirse y que bien pudieron no participar en el trámite de audiencia e información previa ante el contenido originario de la regulación proyectada, que dejaba incólume la regulación anterior del mencionado derecho de conformidad previa”.

Para la Sala, por consiguiente, debería haberse dado un nuevo y segundo trámite de audiencia a los titulares de los centros privados afectados por el cambio de sistema, exigible con arreglo a la jurisprudencia examinada, fijando la siguiente doctrina jurisprudencial:

“(...) si se produce una modificación de un proyecto de disposición de carácter general, tras el trámite de información o audiencia pública, con un carácter sustancial —relevante en la estructura y sustancia normativa de la disposición—, no se puede justificar la falta de reiteración del trámite de información pública en que las modificaciones se produjeran como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública ni meramente en que la recurrente dispusiera de un trámite de audiencia ante el Consejo de Estado en el que pudo alegar cuanto tuvo por conveniente”.

Como puede deducirse de la lectura de la Sentencia²⁸, la versión del Proyecto sometida a audiencia e información pública mantenía la regulación del derecho de conformidad previa de los centros privados, pero a resultas de las alegaciones en contra del indicado derecho vertidas en ese trámite con base en el principio de igualdad, que fueron aceptadas, se suprimió el derecho, sin dar nueva audiencia a las titulares de aquél. Criticaba la Sentencia que en la memoria —o por mejor decir en los anexos que suelen acompañarla— simplemente se indicara que se aceptaban las alegaciones efectuadas por determinadas entidades, dando lugar a los correspondientes cambios en el proyecto normativo. Más allá de que

²⁸ Que concluyó con la estimación parcial del recurso, declarando únicamente la nulidad de los artículos primero y segundo de la Orden ETD/699/2020, por los que se modificaban respectivamente las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2010, al ser los afectados por las insuficiencias del trámite de audiencia e información pública analizados.

esa práctica usual sea criticable, lo cierto es que sí puede deducirse de la propia resolución judicial la existencia de una valoración por parte de la Administración instructora de las alegaciones efectuadas en contra del mantenimiento del derecho de conformidad previa, a las que se dio mayor peso que a las que defendían su mantenimiento. A la postre, la supresión se llevó a cabo menos de un año después de la indicada Sentencia por medio del Real Decreto 535/2024, de 11 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 589/2022, de 19 de julio, y se da nueva redacción a su artículo 16, suprimiendo el reiterado derecho.

El conjunto de resoluciones judiciales analizado no permite determinar *a priori* y de una manera clara el modo de proceder de las Administraciones en la materia, que deberán ponderar en cada caso si procede conceder un nuevo trámite de audiencia, que podría no ser de alcance general, sino limitado a los actores afectados por una determinada modificación derivada de las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia e información pública, o si, por el contrario, procede seguir con la tramitación del procedimiento. En este segundo caso, podría darse el caso de que fuera otra instancia pública la que considerase, en contra del parecer de la Administración instructora, que la modificación sí era sustancial y que debería celebrarse una nueva audiencia. Así podría ocurrir, por ejemplo, con el Consejo de Estado²⁹.

Estas posibles derivas pueden generar indudables complejidades adicionales en la tramitación de los procedimientos del artículo 26 de la Ley del Gobierno, pero es obvio que ha de prevalecer la adecuada articulación en ellos del derecho de participación de los ciudadanos, sin merma de la debida eficacia de la actuación administrativa.

En el criterio de la citada Sentencia de 6 de mayo de 2025, esa adecuada articulación, que obliga en los términos expuestos a la celebración de un nuevo trámite de audiencia, parece que no puede considerarse subsanada por medio de la celebración del específico trámite de audiencia ante el Consejo de Estado, ante el que puede alegarse lo que se estime conveniente, pues esa concreta audiencia es una mera posibilidad otorgada al Alto Órgano Consultivo por el artículo 125 de su Reglamento Orgánico, de manera que es “un trámite distinto y no necesario, por lo que no puede dejarse a esta eventualidad la omisión de la debida tramitación, responsabilidad del órgano proponente de la norma”.

Ahora bien, para la Sala Tercera el trámite de audiencia ante el Consejo de Estado podría haber tenido “*alguna virtualidad subsanatoria*” si resultara inequí-

²⁹ A este respecto, cabe destacar que el Consejo tiene la potestad reconocida en su normativa propia de proceder a la devolución de los expedientes que le son remitidos para la emisión de dictamen para que se completen “*con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los Organismos o personas que tuviesen notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen*”, como establece el artículo 127 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

voco que las observaciones vertidas en ese trámite hubieran sido trasladadas al titular de la potestad reglamentaria, es decir, si aun omitido formalmente el trámite de audiencia e información pública del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, se hubiera cumplido su finalidad.

No es claro el alcance de esta afirmación de la Sala Tercera, pues descarta en el supuesto analizado que se hubiera alcanzado esa subsanación del vicio del procedimiento pues el dictamen del Consejo de Estado no incorporó a su texto las observaciones efectuadas por la demandante. Tampoco cabe discernir a qué se refiere la Sentencia cuando menciona que las alegaciones efectuadas en audiencia ante el Consejo de Estado *“hubieran sido trasladadas al titular de la potestad reglamentaria”*, habida cuenta de que el Consejo de Estado puede, o bien devolver los expedientes por antecedentes en los términos indicados, o bien emitir dictamen en el que se recojan o no las indicadas alegaciones³⁰.

En cualquier caso, es aventurado afirmar sin ningún género de dudas que la Sala Tercera pueda llegar a considerar que la audiencia ante el Consejo de Estado sí podría tener ese efecto de subsanación del trámite omitido, siempre que el dictamen emitido incorpore las alegaciones efectuadas por los interesados ante el propio Alto Cuerpo Consultivo, de modo que la autoridad consultante tome conocimiento de ese modo de las alegaciones efectuadas en ese trámite, que debían haber sido canalizadas en un duplicado trámite de audiencia.

4. CONCLUSIONES

La participación ciudadana es un pilar fundamental de los sistemas democráticos que sirve para reforzar su legitimidad de origen mediante la práctica de la legitimidad de ejercicio. La intervención orgánica y funcional de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos está orientada a introducir un elemento de transparencia en el funcionamiento del sistema político y administrativo.

Las cuestiones analizadas en el presente artículo ponen de manifiesto la problemática subyacente en la interpretación de las normas reguladoras de esa participación en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general.

En su labor de interpretación del ordenamiento jurídico de la materia, básicamente constituido por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la LPAC, el Tribunal Supremo ha dictado una serie de sentencias que tratan de maximizar las posibilidades de aplicación de dichas normas restringiendo, de un lado, las reglas que permiten la exclusión de la celebración del trámite de consulta pública previa y confirmando, de otro lado, la línea jurisprudencial

³⁰ En relación con esta concreta cuestión, debe tenerse en cuenta que las alegaciones efectuadas ante el Consejo de Estado se integran en el expediente, por lo que a la autoridad competente siempre se efectúa un “traslado” de las indicadas alegaciones.

que avala la reiteración del trámite de audiencia a los ciudadanos o a las asociaciones u organización representativas de sus intereses y derechos, cuando se introducen tras el indicado trámite novedades susceptibles de ser consideradas sustanciales.

Al primer grupo de sentencias el legislador ha respondido con la modificación de la Ley 50/1997 por medio de la Ley Orgánica 1/2025, de modo que se clarifica el régimen de dichas causas de exclusión de la celebración del trámite de consulta pública previa, consolidando la previa línea de interpretación favorable a la aplicación alternativa y no acumulativa de dichas causas que había efectuado el Tribunal Supremo.

La segunda jurisprudencia analizada implica la introducción de una complejidad adicional en la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, que las sentencias analizadas no contribuyen a despejar por entero. La determinación del carácter sustancial de una modificación, la eventual discrepancia en la interpretación de ese concepto jurídico indeterminado o las condiciones de la celebración de un nuevo trámite de audiencia son solo algunas de las cuestiones que habrán de dilucidarse en la aplicación diaria de dicho procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, Lucía (2018): “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, *REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 52.
- COELLO DE PORTUGAL, Íñigo (2024): “El trámite de audiencia”, en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (ed.), *El procedimiento de elaboración de disposiciones generales desde la perspectiva del Consejo de Estado*, Madrid: 71-127.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José (1995): “Participación” en Alfredo Montoya Melgar (dir.) *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen III, Civitas, 4773-4777.
- MANIN, Bernard (1998): “Los principios del gobierno representativo”, Alianza Editorial, Madrid.
- RODRÍGUEZ FLORIDO, Iván (2023): “La interpretación jurisprudencial de la consulta pública previa en la aprobación de disposiciones de carácter general”, *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* 221, 183-2016.
- SÁIZ MORENO, Fernando (1983): “Ejercicio privado de funciones públicas”, *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* 100-102, 1699-1783.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1980): “La participación del ciudadano en la Administración pública”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo (2010): “Principio de participación”, en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 945-979.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2019): “Elaboración de Ordenanzas y Ley de procedimiento administrativo común”, *REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 113, 299-349.

