

# EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

ALICIA VILLASECA BALLESCÁ  
Abogada del Estado

## *Cómo citar/Citation*

Villaseca Ballescá, A. (2024).

El trámite de consulta pública en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública*, 224, 193-212. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.07>

## **Resumen**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la consulta pública en el seno de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas generales. Con base en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; en la normativa autonómica y en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, se estudia el significado y propósito de este trámite, los requisitos exigibles en su desarrollo y los supuestos en los que se puede prescindir de él. Se aborda, en último lugar, las consecuencias que lleva aparejada la omisión de esta consulta previa cuando sea preceptiva.

## **Palabras clave**

Participación ciudadana; elaboración de reglamentos; consulta previa; normativa básica; especialidad por razón de la materia.

**Abstract**

The purpose of this paper is to analyze public consultation within the procedures for the preparation of general administrative provisions. Based on Law 39/2015, of 1 October, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations; in Law 50/1997 of 27 November 1997 of the Government; in the regional regulations and in the recent jurisprudence of the Supreme Court, the meaning and purpose of this procedure are studied, as well as the requirements that can be demanded in its development and the cases in which it can be dispensed with. Finally, it addresses the consequences of the omission of this prior consultation when it is mandatory.

**Keywords**

Citizen participation; drafting of regulations; prior consultation; basic regulations; speciality by reason of the subject.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO. II. FORMA EN LA QUE DEBE DESARROLLARSE LA CONSULTA PÚBLICA. III. SUPUESTOS EN LOS QUE SE PUEDE PRESCINDIR DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA: 1. Casos expresamente previstos en la Ley 50/1997 o en la normativa autonómica aplicable. 2. Procedimiento especial por razón de la materia. IV. CONSECUENCIAS QUE LLEVA APAREJADA LA NO REALIZACIÓN DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA CUANDO SEA PRECEPTIVO. V. CONCLUSIONES.

---

### I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO

La consulta pública en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales es uno de los cauces a través de los cuales se vehicula la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de nuestra Constitución y reflejado, también, en el art. 105.a de nuestra Carta Magna. Este trámite pretende reunir un amplio abanico de opiniones, criterios y pareceres sobre el enfoque que debe brindarse a una futura norma o sobre las consideraciones que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñarla, garantizando así el acierto en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La consulta pública se sustenta, asimismo, en el principio de transparencia proclamado en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; no en vano, el apartado quinto del artículo mencionado establece que las Administraciones públicas, en aplicación del referido principio, posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

El apartado primero del art. 133 de la Ley 39/2015 contempla la consulta pública como un trámite que debe sustanciarse con carácter previo a la elaboración de la norma reglamentaria. Se trata, por lo tanto, de un paso que debe llevarse a cabo en una fase temprana, ubicándose en la propia génesis de la disposición administrativa general. En palabras del Tribunal Supremo [sentencia de 16 de noviembre de 2023, 1453/2023 (rec. 7629/2021)], el momento en que se fija la consulta del art. 133 Ley 39/2015, denota una clara finalidad:

[...] se introduce para garantizar la efectiva proyección en la futura norma de las opiniones de sus destinatarios o de quienes realicen aportaciones, pues dado su carácter previo tienen una real y efectiva posibilidad de emitir las y de que estas sean ponderadas antes de la aprobación inicial [...]. Ello es así porque en tal momento todas las opciones de regulación están abiertas, lo que implica reforzar, en buena medida, la participación contribuyendo, desde luego, a reducir la discrecionalidad administrativa.

Conviene diferenciar esta figura jurídica de las de audiencia e información pública, descritas en el apartado segundo del art. 133 Ley 39/2015 y en el apartado sexto del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La desemejanza entre una y otras radica, fundamentalmente, en el momento en el que tienen lugar y la misión que tienen encomendada. En el caso de la audiencia e información pública se dispone ya de un texto sobre el que formular observaciones de suerte que los contornos de la norma están trazados, siquiera *prima facie*. El objetivo no es, por lo tanto, lanzar ideas en abierto sino trabajar o pulir un marco más o menos definido<sup>1</sup>.

El art. 133 de la Ley 39/2015, como adelantábamos, es un precepto clave en la regulación de la consulta pública. Es una disposición que, no obstante, requiere de un análisis previo en cuanto a qué partes de la misma merecen ser calificadas de básicas por encontrarse amparadas por la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.18 CE.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, determinó que de este precepto únicamente pueden calificarse como básicos el primer inciso de su apartado primero y el primer párrafo de su apartado cuarto. Por consiguiente, solamente disfrutarán de tal atributo:

- La imposición de efectuar una consulta pública previa a la elaboración del proyecto reglamentario —aunque no el modo en que debe desarrollarse, los destinatarios y su objeto—.
- La no exigencia de consulta pública previa con respecto a normas presupuestarias u organizativas o cuando así lo aconsejen razones graves de interés público que justifiquen que no se abra la participación —quedando despojado del atributo de básico el párrafo segundo del apartado cuarto del art. 133 de la Ley 39/2015—.

<sup>1</sup> La STC nº 55/2018 distingue estos conceptos del modo que sigue: «[...] Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero)... La segunda consiste en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso)».

Aunque la declaración de inconstitucionalidad contenida en la aludida sentencia no se extendió explícitamente al ámbito de las Administraciones locales, el hecho de calificar ciertos pasajes del art. 133 como no básicos es igualmente predicable con respecto a ellas, habiéndolo declarado así nuestro Tribunal Supremo en sentencia 108/2023, de 31 de enero<sup>2 3</sup>.

Realizadas las aclaraciones que anteceden, pasaremos a analizar de qué manera deberá desenvolverse la consulta previa, en qué casos podrá prescindirse de ella y qué consecuencias conllevará su no realización cuando sea preceptiva.

## II. FORMA EN LA QUE DEBE DESARROLLARSE LA CONSULTA PÚBLICA

En cuanto al ámbito de la Administración General del Estado, de acuerdo con el párrafo primero del art. 133 de la Ley 39/2015 y el art. 26.2 de la Ley 50/1997, la consulta debe vehicularse a través del portal web del departamento competente<sup>4</sup>. Debe efectuarse de manera que los potenciales destinatarios de la

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº 108/2023, de 31 de enero «[...] Aunque tal declaración de inconstitucionalidad no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones Locales, sí tiene relevancia en tanto que la declaración de inconstitucionalidad se sustenta en el carácter no básico de esta regulación, salvo los dos puntos ya exceptuados, y ello por cuanto el título competencial del Estado para regular el régimen local es aquí el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPAC, esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ex art. 149.1.18 CE. Luego, lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local.

Por consiguiente, hay que partir de esta premisa: el primer párrafo del art. 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) es básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. A partir de aquí, la consulta pública resultaría, en términos generales, obligatoria, si bien los demás aspectos de su realización, elementos que con mayor grado de detalle se regulan en el contenido restante del apartado 1 del art. 133 LPAC, no son normas básicas y, por tanto, no son aplicables directamente más que a los reglamentos estatales, no así a los reglamentos autonómicos y tampoco a los reglamentos en el ámbito de la Administración local. Todo ello, sin perjuicio de su aplicabilidad como norma supletoria, por su carácter de derecho estatal (art.149.3 CE)».

<sup>3</sup> En el mismo sentido: Sentencia del Tribunal Supremo 1453/2023, de 16 de noviembre de 2023 (rec. 7629/2021).

<sup>4</sup> Conviene mencionar, en este punto, la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que 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

norma —tanto sujetos como organizaciones más representativas— tengan la posibilidad de emitir su opinión. Para ello es necesario que:

- 1) Se pongan a su disposición los documentos oportunos, que deben ser claros, concisos y deben reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (art. 133.3 de la Ley 39/2015).
- 2) Se proporcione tiempo suficiente, que no puede ser inferior a quince días naturales (art. 26.2 *in fine* Ley 50/1997).

Los extremos sobre los que debe versar la consulta pública son: a) los problemas que se pretenden solucionar a través de la norma, b) la necesidad y oportunidad de su aprobación, c) los objetivos de la misma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (art. 133.1 *in fine* Ley 39/2015 y art. 26.2 de la Ley 50/1997).

En el ámbito de las Comunidades Autónomas la forma en la que se debe articular la consulta, el plazo al que debe quedar sometida y las cuestiones específicas que en ella se deben abordar quedan reguladas en la propia normativa autonómica<sup>5</sup>,

de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales. A los efectos que ahora interesan deben tenerse en cuenta los siguientes pasajes:

... Tercero. Estructura de los puntos de acceso a la participación en el procedimiento de elaboración normativa.

2. La opción “Consulta pública previa” recogerá un listado de las iniciativas y propuestas normativas para las que se encuentre abierto este trámite, con el título y la fecha en que finaliza el plazo de la consulta. Se ordenarán por fecha de entrada en el sistema, de más reciente a más antiguo.

En relación con cada proyecto normativo, se ofrecerá información sobre los siguientes aspectos:

- Antecedentes de la norma (breve referencia a los antecedentes normativos).
- Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Objetivos de la norma.
- Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

4 [...] se ofrecerá al ciudadano la posibilidad de realizar sus aportaciones mediante un cuadro de texto libre, con la opción de adjuntar documentos. Se enviará al ciudadano un aviso de la recepción de sus aportaciones».

- <sup>5</sup> En el ámbito catalán está regulado en el art. 66 *bis* de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, estableciéndose que:

- 1) La consulta pública se realizará a través del Portal de la Transparencia de la Generalitat.
- 2) Versará sobre los problemas que se pretenden solucionar; los objetivos que se quieren alcanzar; las posibles soluciones alternativas normativas y no normativas; y los impactos económicos, sociales y ambientales más relevantes de las opciones consideradas.
- 3) Por periodo mínimo de un mes.

sin perjuicio de que el derecho estatal pueda ser aplicado supletoriamente cuando sea procedente (art. 149.3 CE)<sup>6</sup>.

### III. SUPUESTOS EN LOS QUE SE PUEDE PRESCINDIR DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA

#### 1. CASOS EXPRESAMENTE PREVISTOS EN LA LEY 50/1997 O EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA APLICABLE

En lo tocante a normas reglamentarias estatales, debemos acudir tanto al art. 133.4 de la Ley 39/2015 como al art. 26.2, párrafo tercero de la Ley 50/1997, pues ambas disposiciones se ocupan de esta cuestión. Ocurre que ambos preceptos, pese a que su redacción actual se tramitó de manera simultánea<sup>7</sup>, no son exactamente simétricos. En efecto, en el art. 133.4 de la Ley 39/2015 pueden apreciarse dos párrafos separados, el primero de los cuales se refiere a la posibilidad de descartar el trámite cuando hablemos de normas presupuestarias u organizativas de la Administración o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. El segundo párrafo alude a la oportunidad de omitir la consulta pública con respecto a propuestas normativas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia<sup>8</sup>.

---

Para Galicia está regulado en el art. 41 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, de la forma que sigue:

1º) La consulta pública se realizará a través del Portal de transparencia y Gobierno.

2º) Tratará sobre los problemas que se pretenden solucionar con la norma; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

3º) Tendrá lugar por plazo no inferior a quince días naturales.

<sup>6</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018 «[...] La participación ciudadana está regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, 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. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas».

<sup>7</sup> La disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su punto doce, estableció el tenor actual del art. 26.2 de la Ley 50/1997.

<sup>8</sup> Art. 133.4 de la Ley 39/2015. [...] 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

El art. 26.2 de la Ley 50/1997, en cambio, se ocupa de este asunto en un único párrafo. Los supuestos en que concurren *razones graves de interés público, 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* no se contemplan como escenarios distintos que facultan a obviar el trámite de consulta pública, sino como requisitos contextuales que deben acompañar necesariamente al hecho de que se trate de normas presupuestarias u organizativas<sup>9</sup>.

Esta redacción dispar dio lugar a dos interpretaciones divergentes acerca de en qué casos y qué presupuestos debían darse para poder omitir el trámite de consulta pública en relación con normas reglamentarias estatales. Una primera postura abogaba por considerar circunstancias alternativas que, por sí mismas, justificarían la omisión: i) que se tratase de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado; ii) que concurriesen razones graves de interés público que lo justificasen; iii) que la propuesta normativa no tuviese un impacto significativo en la actividad económica; iv) que no impusiera obligaciones relevantes a los destinatarios; o v) que regulase aspectos parciales de una materia<sup>10</sup>.

Una segunda posición entendía que debía concurrir un primer presupuesto inexcusable: que la norma reglamentaria a elaborar fuera de índole organizativa<sup>11</sup>

---

Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

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, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella».

<sup>9</sup> Art. 26.2 de la Ley 50/1997 [...] 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.

<sup>10</sup> Parece pronunciarse en este sentido, *obiter dicta*, la STS nº 213/2023, de 21 de febrero de 2023 (rec. 579/2022)... *la MAIN ha justificado suficientemente que concurren tres de las circunstancias que de conformidad con el art. 26.2 de la Ley del Gobierno permiten prescindir de este trámite [...]*.

<sup>11</sup> Se ha interpretado la noción de «normas presupuestarias u organizativas» como aquellas disposiciones generales que se limitan a extraer consecuencias de la misma índole, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, y de las potestades expresamente reconocidas en la ley. Una disposición organizativa sería aquella que, entre otros requisitos, no tendría otro alcance que el meramente organizativo

o presupuestaria. Junto a esa primera condición debía acumularse una segunda: i) que concurriesen razones graves de interés público que lo justificasen; ii) que la propuesta normativa no tuviese un impacto significativo en la actividad económica; iii) que no impusiera obligaciones relevantes a los destinatarios; o iv) que regulase aspectos parciales de una materia.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 150/2024, de 31 de enero de 2024 (rec. 911/2022) —en línea con su Sentencia previa 1182/2022, de 22 de septiembre de 2022 (rec. 418/2021)<sup>12</sup>— se ha decantado por esta segunda exégesis con base en las siguientes razones:

---

de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar [sentencias del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1997 (rec. 1392/1990), de 6 de abril de 2004 (rec. 4004/2001) y de 12 de diciembre de 2009 (rec. 194/2018)]

En esta línea, la sentencia del Tribunal Supremo nº 1182/2022, de 22 de septiembre de 2022 (rec. 418/2021) afirmó que no es una norma organizativa un precepto reglamentario que amplía el objeto social de SEPES a la rehabilitación de inmuebles de titularidad pública:

[...] Esta Sala no alberga ninguna duda de que la respuesta debe ser negativa: las normas que regulan el objeto social de cualquier persona jurídica nunca agotan su eficacia en el plano interno y puramente auto-organizativo, pues delimitan en qué materias puede actuar la persona jurídica y, por consiguiente, qué clases de relaciones jurídicas puede entablar con terceros. Si esa persona jurídica es, además, una entidad pública, su objeto social define su ámbito legítimo de actuación y, llegado el caso, la esfera dentro de la cual puede ejercer las potestades administrativas que legalmente tenga conferidas. En términos más generales, puede decirse 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.

Corolario de todo ello para el presente asunto es que el precepto reglamentario impugnado, que amplía el objeto social de SEPES a la rehabilitación de inmuebles de titularidad pública, no es una norma organizativa y, *por tanto, no se halla dentro de la posible excepción* —establecida por el art. 26.2 de la Ley del Gobierno— a la regla general de que en la elaboración de disposiciones generales debe haber un trámite de consulta pública [...].

<sup>12</sup> STS 1182/2022, de 22 de septiembre de 2022 (rec. 418/2021)«[...]condición necesaria para prescindir legítimamente del trámite de consulta pública es, según la norma legal transcrita, que se trate de “normas presupuestarias u organizativas” de la Administración General del Estado. Además, debe cumplirse una segunda condición: que la norma organizativa o presupuestaria no tenga impacto significativo en la actividad económica, que no imponga obligaciones relevantes a terceros, etc. Ello significa 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

- 1<sup>a</sup>) El Legislador quiso establecer una distinción entre el art. 133.4 de la Ley 39/2015 y el art. 26.2 de la Ley 50/1997, porque *no es pensable que por la coincidencia temporal pudiera tratarse de una mera improvisación simplificada en el art. 26.*
- 2<sup>a</sup>) Debe partirse de la diferente naturaleza, ámbito y alcance de la Ley 39/2015 y de la Ley 50/1997, pues aquella no pudo contener una regulación omni-comprehensiva y completa del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales, sino que, para ser aplicable a todas las Administraciones, solamente pudo alcanzar a las bases del régimen jurídico de estas<sup>13</sup>. Siendo ello así, el art. 133 de la Ley 39/2015 debía contener los principios que después tenían que desarrollarse al regular el procedimiento de aprobación de normas reglamentarias. Y eso es, precisamente, lo que se hizo para el ámbito estatal en el art. 26 de la Ley 50/1997 con la reforma de 2015, que tenía por objeto regular el «Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos», regulación que, respetando la exigencia del derecho de los ciudadanos en dicha participación en la aprobación de normas reglamentarias que se impone en el art. 133, podía configurar el trámite conforme tuviera por conveniente.

De este modo, nuestro Alto Tribunal concluye:

---

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.

[...]No es ocioso hacer una observación adicional a cuanto queda dicho. Aunque el escrito de contestación a la demanda gira en torno al art. 26.2 de la Ley del Gobierno, en cierto momento menciona también el art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, señalando que su sentido es el mismo en lo atinente a la posibilidad de omitir el trámite de consulta pública y de audiencia.

La verdad es que el tenor literal no es exactamente idéntico de una norma legal a otra. En el art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común no resulta tan diáfano que las dos condiciones arriba examinadas deben concurrir cumulativamente. Ahora bien, ello no altera la conclusión antes alcanzada, por tres razones: primera, porque del art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común tampoco se desprende inequívocamente que esas condiciones sean alternativas; segunda, porque, tratándose de la elaboración de un real decreto —cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros— la Ley del Gobierno es *lex specialis* con respecto a la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y tercera, porque la omisión del trámite de consulta pública y de audiencia, en cuanto excepción a la regla general, debe ser interpretada restrictivamente.

- 13) Como estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, los preceptos de la Ley 39/2015 «no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno».

[...] 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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos esenciales de una materia.

De otra parte, también en el ámbito estatal, puede prescindirse de la previa consulta pública en el caso de que se ejerza la potestad reglamentaria por tramitación urgente. Dicha tramitación requiere:

- 1º) Que concurra uno de los supuestos habilitantes del art. 27.1 de la Ley 50/1997; esto es, que sea 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 que se den otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.
- 2º) Que se adopte un acuerdo del Consejo de Ministros en tal sentido, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa.

En este escenario la tramitación debe acomodarse a lo establecido en el apartado segundo del art. 27 de la Ley 50/1997, pudiendo prescindirse del trámite de consulta pública sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia o de información pública sobre el texto a los que se refiere el art. 26.6 (art. 27.2.b de la Ley 50/1997).

Sea como fuere, tanto si se trata de normas de corte organizativo o presupuestario junto con alguna de las condiciones recogidas en el art. 26.2 de la Ley 50/1997 —a las que antes aludíamos— como si se trata de una tramitación urgente de la norma reglamentaria, el supuesto habilitante para no realizar la consulta pública tiene que reflejarse en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, acompañándose de la oportuna motivación (art. 26.2 de la Ley 50/1997 y art. 2.1.i.1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo).

Por lo que se refiere al ámbito autonómico y local, debemos atender exclusivamente al párrafo primero del art. 133.4 de la Ley 39/2015 —toda vez que es el único que ostenta el carácter de básico— y, a su vez, a la regulación autonómica que sea de aplicación. Las normas de la comunidad autónoma podrán permitir que se obvie el trámite de consulta pública bien porque se trate de normas presupuestarias u organizativas, bien porque concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o bien por cualesquiera otras razones que se estimen pertinentes —que pueden ser exigidas junto con las dos anteriores o pueden ser planteadas aisladamente como supuestos distintos—.

En Galicia los escenarios exceptuados de la realización de consulta pública se recogen en el art. 41.2 de la Ley gallega 16/2010, de 17 de diciembre, de

organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico. De esta forma, puede prescindirse del trámite en cualquiera de los casos siguientes: a) que se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las organizaciones dependientes o vinculadas a ella; b) que concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; c) que la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica; d) que la propuesta normativa no imponga obligaciones relevantes a las personas destinatarias; o e) que la propuesta normativa regule aspectos parciales de una materia.

A raíz de esta redacción de supuestos alternativa, la Sentencia del Tribunal Supremo 1650/2022, de 14 de diciembre de 2022 (rec. 1740/2021) —en la que se examinó la conformidad al ordenamiento jurídico del Decreto 127/2017, de 23 de noviembre, por el que se aprobó el mapa farmacéutico de Galicia, se planificó la autorización de nuevas oficinas de farmacia y se fijó la delimitación territorial para su ubicación—, confirmó, en relación con dicho territorio, que cabe exceptuar el trámite cuando se trate de «normas presupuestarias u organizativas» o «cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen».

La Comunidad de Madrid, en el art. 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general, establece un régimen simétrico al de Galicia, contemplando los mismos supuestos y enumerándolos también de manera alternativa.

En el ámbito catalán las circunstancias que permiten obviar esta consulta previa están reguladas en el art. 66 *bis*. 3 de la Ley autonómica 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas. Estas están previstas, igualmente, de manera no acumulativa: a) cuando el contenido de la iniciativa sea presupuestario u organizativo; b) cuando se limite a refundir o consolidar textos; c) cuando consista, esencialmente, en el cumplimiento de un mandato legal delimitado en cuanto al contenido, o bien en la transposición de normativa de la Unión Europea de carácter técnico, y no imponga a los destinatarios nuevas obligaciones con respecto a la norma de origen; d) cuando de la evaluación preliminar se desprenda que no se generan impactos relevantes desde la perspectiva económica, social o ambiental; o e) por razones graves de interés público debidamente acreditadas.

En Andalucía, en cambio, el art. 28.2 de la Ley autonómica 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana<sup>14</sup> contiene una redacción práctica-

---

<sup>14</sup> Art. 28.2 de la Ley autonómica 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana: «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 de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o vinculadas a esta, 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

mente idéntica a la del art. 26.2 de la Ley 50/1997. Cabe inferir, en consecuencia, que hay que aplicar la misma interpretación que hace la jurisprudencia del Tribunal Supremo con relación a la normativa estatal y que, por lo tanto, necesariamente debe tratarse de una norma presupuestaria u organizativa acompañada de alguna de las condiciones previstas o debemos encontrarnos ante una tramitación de urgencia.

## 2. PROCEDIMIENTO ESPECIAL POR RAZÓN DE LA MATERIA

Sentado cuanto precede, debemos exponer otro supuesto que permite no realizar esta consulta *ex ante* para normas reglamentarias estatales, autonómicas y locales: que exista una norma legal especial que regule el ámbito en cuestión por razón de la materia, disciplinando el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria sin contemplar este trámite. Al hilo de esta cuestión, la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica *Especialidades por razón de materia*, reza:

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.
2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta ley:
  - a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
  - b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.
  - c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.
  - d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo 108/2023, de 31 de enero de 2023 (rec. 4791/2021)<sup>15</sup>, estableció que:

---

obligaciones relevantes a los destinatarios, regule aspectos parciales de una materia o en casos de tramitación urgente del procedimiento normativo. La concurrencia de alguna o varias de estas razones se justificarán debidamente en el expediente».

<sup>15</sup> Con anterioridad, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se había pronunciado en el mismo sentido, en Sentencia 398/2021 de 14 de julio de 2021 (rec. 584/2017), en la que afirmaba: [...] Resta añadir, que si bien en cuanto al fondo, como decíamos,

— La previsión del apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 se basa en la aplicación preferente de la regulación de procedimientos, de todo tipo, contenidos en las leyes especiales por razón de la materia.

— La legislación de haciendas locales, en la que se regula el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, es una ley especial por razón de la materia por cuanto esta característica de legislación especial es proclamada por la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 111<sup>16</sup>.

— Las reglas del art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo<sup>17</sup>, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de

la recurrente no realiza ninguna alegación dirigida contra el acuerdo impugnado, si lo hace en cuestión de procedimiento, por omisión del trámite del art. 133 LPAC de consulta pública previa a la elaboración del proyecto, alegación que debe ser rechazada conforme a criterio ya expresado en Sentencia de la Sección de 13 de Marzo de 2020, en el sentido de que habiendo cumplido los trámites propios de información pública y audiencia del TRLHL, no le resulta de aplicación el art. 133 LPAC conforme a las previsiones de la Disposición Adicional Primera conforme a la cual, «los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales» lo que en efecto sucede en materia de elaboración de ordenanzas fiscales a las que resultan de aplicación las previsiones de los art. 16ss del TRLHL que no se discute si fueron cumplidas.

<sup>16</sup> Art. 111 LBRL: «Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley».

<sup>17</sup> Art. 17 TRLRHL: «1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

las Haciendas Locales establecen en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, *ex art.* 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento.

En resumidas cuentas, la sentencia afirma que no es exigible la consulta previa del art. 133.1 de la Ley 39/2015 en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales<sup>18</sup>.

En términos similares se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo nº 133/2023, de 6 de febrero de 2023 (rec. 1337/2022)<sup>19</sup>, en lo atinente a la aprobación de instrumentos de ordenación urbana. La sentencia sostiene que la legislación sectorial —ahora competencia de las comunidades autónomas— contiene una normativa que disciplina pormenorizadamente la materia. La regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta, dada la primacía de la ley especial sobre la general, la no aplicación de la normativa general de aprobación de reglamentos. En suma, queda desplazada la Ley 39/2015 por la normativa autonómica aplicable *ratione materiae*.

Dicho esto, habida cuenta de que el art. 49 LBRL<sup>20</sup> diseña un procedimiento general para la aprobación de ordenanzas locales en el que no se exige un

---

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden».

<sup>18</sup> Obsérvese que el criterio fijado en esta sentencia contradice al Informe de 10 de enero de 2018 de la Dirección General de Tributos, el cual mantenía que: «en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015».

<sup>19</sup> Idéntico pronunciamiento es de ver en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 1966/2022, de 26 de junio de 2023 (rec. nº 1966/2022).

<sup>20</sup> Artículo 49 LBRL: «La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento»:

a) Aprobación inicial por el Pleno.

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

trámite de consulta pública, ¿cabe considerar, entonces, que es ley especial y que, por consiguiente, orilla al art. 133.1 de la Ley 39/2015?

Con arreglo al criterio sentado por el Tribunal Supremo en su sentencia 1453/2023 de 16 de noviembre de 2023 (rec. 7629/2021), la respuesta debe ser negativa. El Alto Tribunal no avala que el principio de especialidad resida en el procedimiento mismo de elaboración de la ordenanza, sino que este radica en la materia que, en cada caso, vaya a constituir el objeto de regulación. En suma, la no exigencia de los trámites previstos en la Ley 39/2015 viene referida a procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia.

#### IV. CONSECUENCIAS QUE LLEVA APAREJADA LA NO REALIZACIÓN DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA CUANDO SEA PRECEPTIVO

Los arts. 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997 no fijan los efectos que lleva anudada la omisión de este trámite cuando sea obligatorio ni, tampoco, las consecuencias que sobrevienen cuando se ejecute de manera sustancialmente inadecuada.

El apdo. segundo del art. 47 de la Ley 39/2015 indica que *serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren... las leyes*. Lo cierto es que tanto este precepto como el antiguo art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común conectan las disposiciones administrativas generales aquejadas de cualquier vicio con la invalidez en su grado máximo, es decir, con la nulidad radical. Así lo recordó la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2016 (rec. 851/2014), que señaló:

[...] este Tribunal, en su sentencia de 18 de mayo de 2009 dictada en el recurso de casación número 3013/2006, afirma que los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad (art. 62.1 de la Ley 30/92) o por simple anulabilidad (art. 63), pero las disposiciones generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho, ya que el art. 62.2 de la Ley 30/92 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de valoración formal o material.

Pese a lo categórico del precepto hay que reconocer que algunas sentencias, a la hora de calibrar las consecuencias que implica la omisión de un trámite en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias o su imperfecta realiza-

---

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

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

ción, sí han tomado en consideración qué impacto tiene y qué gravedad reviste la infracción cometida con respecto al objetivo perseguido. Quiere con ello decirse que, aunque el procedimiento de elaboración de disposiciones generales constituye un procedimiento especial y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria, la omisión o el defectuoso cumplimiento arrastrará la nulidad de la disposición cuando se traduzca en una inobservancia trascendente para alcanzar la finalidad a la que tienda la exigencia misma del trámite [Sentencia del Tribunal Supremo 1480/2020 de 10 de noviembre de 2020 (rec. 455/2018)].

Para medir la importancia de la inobservancia denunciada es necesario interpretar las garantías procedimentales desde una perspectiva funcional y teleológica, ahondando en el propósito al que responden y huyendo de su exigencia como un puro formalismo [Sentencia del Tribunal Supremo 1262/2023 de 16 de octubre de 2023 (rec. 848/2022 y sentencia de 15 de diciembre de 1997 (recurso 715/1995))].

Llegados a este punto surge la pregunta de si la no realización del trámite de consulta pública puede entenderse subsanado por haberse llevado a cabo, ulteriormente, los trámites de audiencia e información pública. En otras palabras, si la finalidad perseguida con el trámite de consulta pública puede verse colmada con la audiencia e información pública cumplimentadas posteriormente.

La solución debe ser, a mi modo de ver, negativa. La consulta pública, como decíamos al comienzo de este artículo y como advertía el Tribunal Supremo en su Sentencia 1453/2023 de 16 de noviembre de 2023 (rec. 7629/2021), constituye un trámite que refuerza intensamente la participación ciudadana por cuanto le permite intervenir anticipadamente, antes de que las posiciones estén definidas en el proceso normativo, antes de que las decisiones estén tomadas, cuando todas las opciones están abiertas. Por el contrario, la audiencia e información públicas se desarrollan sobre la base de un texto normativo ya existente, lo que constriñe el ámbito de intervención a meras aportaciones a un trabajo ya avanzado. De otra parte, difícilmente cabrá cuestionarse en fase de audiencia e información pública sobre la necesidad y oportunidad de la norma o sobre las posibles alternativas no regulatorias, extremos que deben abordarse en la consulta pública, por lo menos, en el ámbito estatal *ex art.* 133.1 de la Ley 39/2015 y art. 26.2 de la Ley 50/1997.

En este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) nº 1250/2020 de 1 de diciembre de 2020 (rec. 564/2019)<sup>21</sup>; la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) (Contencioso), nº 1250/2020 de 1 de diciembre de 2020 (rec. 564/2019):

«[...] No constan en el expediente remitido los estudios y consultas que han precedido a la redacción del texto ni que la consulta pública comprenda los puntos c) los objetivos de la norma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, a que se refiere el art. 133.1 de la Ley 39/2015, como comprensivos de lo que debe ser objeto de consulta pública.

610/2020 de 30 de noviembre de 2020 (rec. 342/2017)<sup>22</sup>; la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra nº 88/2019 de 10 de abril de 2019 (rec. 307/2018)<sup>23</sup> o la Sentencia del Tribunal Supremo 150/2024 de 31 de enero de 2024 (rec. 911/2022)<sup>24</sup>, entre otras.

---

[...] Lo expuesto, evidencia que no se han observado en la forma legalmente establecida prácticamente ninguno de los trámites exigidos para la elaboración de una disposición general, lo que determina la procedencia de declarar su nulidad de pleno derecho con arreglo al artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

- <sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears nº 610/2020 de 30 de noviembre de 2020 (rec. nº 342/2017)

«Es indiscutible que en el caso de autos no se ha producido la consulta previa a la redacción del borrador que busca recabar la opinión de los sujetos u organizaciones potencialmente afectadas por esa futura regulación, que el artículo 133 de la LPACAP introduce de forma novedosa.

[...] La omisión de ese trámite de consulta previa implica un defecto sustancial que comporta la nulidad de la ordenanza, con arreglo a lo previsto en el artículo 47-2 de la LPACAP».

- <sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 88/2019 de 10 de abril de 2019 (rec. 307/2018)

«[...] la Orden Foral 51/2018, es una disposición general y por tanto goza de naturaleza normativa que no fue sometida a consulta previa pública desconociéndose las razones de tal omisión porque no se han explicado por parte del órgano competente, ni en el expediente administrativo ni siquiera a posteriori en el judicial mediante prueba ad hoc.

[...] la inobservancia del trámite de consulta previa no puede ser suplantada por la publicación posterior y sometimiento a información pública y traslado a sindicatos integrados en la mesa sectorial del proyecto de Orden Foral, actuaciones que sí se observaron en cumplimiento de la LF 1/2012 de Transparencia y Gobierno abierto, pues la consulta pública previa es un trámite anterior y distinto a estos, que pretende cumplir con el objetivo constitucional de lograr la participación ciudadana en la elaboración de las normas recabando con carácter previo a la elaboración la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Así mismo, la omisión de la consulta pública, no es susceptible de subsanación, porque tiene la condición de requisito procedimental preceptivo en orden a permitir la participación ciudadana y ha de realizarse con carácter previo a la elaboración de la ley o del reglamento quedando sin finalidad si se tramita una vez aprobada la norma. La consulta previa sólo tiene sentido antes de la elaboración de la ley o del reglamento para facilitar que los potenciales destinatarios realicen aportaciones sobre la misma.

[...] Lo razonado conlleva la estimación de la demanda declarando nula de pleno derecho la Orden Foral 51/2018 de 7 de junio de la Consejera de Educación por la que se aprueban las normas de gestión de las relaciones aspirantes al desempeño mediante contratación temporal de puestos de trabajo docentes al servicio del Departamento de Educación por vulneración de lo dispuesto en el artículo 133 Ley 39/2015».

- <sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 150/2024 de 31 de enero de 2024 (rec. nº 911/2022):

«[...] debemos adelantar, porque ninguna de las partes cuestiona, sino todo lo contrario,

Es preciso advertir, no obstante, que el art. 11.4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General del País Vasco contempla una solución diferente, puesto que permite expresamente que el trámite de audiencia e información públicas haga las veces de consulta pública<sup>25</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Como corolario de lo hasta aquí razonado pueden extraerse las siguientes ideas esenciales:

- 1ª) El trámite analizado encuentra asidero constitucional en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE) y en la audiencia a los ciudadanos en el seno de los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105.a CE).
- 2ª) La consulta pública se caracteriza por el momento en el que se produce: antes de que se elabore el texto normativo, lo que permite que a través de ella pueda hacerse una vasta consideración general de la regulación que se quiere llevar a cabo.
- 3ª) La forma en la que debe desarrollarse es la prevista en el art. 26.6 Ley 50/1997, para el caso del Estado, y en la normativa autonómica, para el caso de las comunidades autónomas y de la Administración local. Lo único que puede tildarse de básico en este punto es la existencia misma de esta consulta previa (primer inciso del art. 133.1 Ley 39/2015).
- 4ª) En cuanto a los supuestos en los que puede obviarse la consulta pública, solamente puede calificarse de básico el primer párrafo del art. 133.4 de la Ley 39/2015.

Así, los casos que permiten ignorar este trámite en los reglamentos estatales son:

- a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además, concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o la

---

que la omisión de ese trámite, por su relevancia, comporta el vicio de nulidad invocado en la demanda».

<sup>25</sup> El art. 11.4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General del País Vasco, bajo la rúbrica *Consulta previa a la ciudadanía*, reza:

«El trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento normativo posterior a la aprobación con carácter previo de un texto jurídico normativo puede satisfacer, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana contemplada en el presente artículo».

- propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, o no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios, o regule aspectos parciales de una materia (art. 26.2 de la Ley 50/1997).
- b) Cuando proceda la tramitación de urgencia (arts. 26.2 y 27.2.b de la Ley 50/1997).
  - c) Cuando una ley prevea un procedimiento especial por razón de la materia y éste no imponga el trámite tantas veces mencionado (disposición adicional primera de la Ley 39/2015).

En el ámbito autonómico y local podrá prescindirse de esta consulta *ex ante*, de acuerdo con la normativa autonómica:

- a) Por tratarse de normas presupuestarias u organizativas, o porque concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o por cualesquiera otras razones que se estimen pertinentes —que pueden ser exigidas junto con las dos anteriores o pueden ser formuladas separadamente como circunstancias habilitantes distintas—.
  - b) Cuando una ley establezca un procedimiento especial por razón de la materia y este no prevea la consulta pública (disposición adicional primera de la Ley 39/2015).
- 5<sup>a</sup>) La no realización del trámite de consulta pública cuando sea obligatorio acarrea la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria de conformidad con el art. 47.2 de la Ley 39/2015 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo [sentencia 150/2024 de 31 de enero de 2024 (rec. 911/2022)].

Sin embargo, la normativa autonómica vasca expresamente permite que en tales casos el vicio pueda entenderse subsanado por los posteriores trámites de audiencia e información pública (art. 11.4 de la Ley vasca 6/2022).