

INFORME JURÍDICO SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA “PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS” EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY Y REGLAMENTOS INSTADOS POR LA ADMINISTRACION DE LA GENERALITAT, QUE SURGEN TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE MAYO, POR LA QUE SE RESUELVE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR LA GENERALITAT DE CATALUÑA CONTRA DETERMINADOS PRECEPTOS DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación se solicita la emisión del informe arriba reseñado en los términos siguientes:

“De conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con los artículos 17 y 18 del Decreto 84/206, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se solicita informe sobre diversas cuestiones relacionadas con la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, dado que se trata de una cuestión horizontal que puede afectar a todos los departamentos del Consell y que, por tanto, requiere un tratamiento de forma homogénea y con el objeto de establecer unos criterios homogéneos en las fases de elaboración de los proyectos de textos normativos por parte de los órganos competentes de la administración de la Generalitat, como reza el Decreto 24/2009, en su exposición de motivos.

A) Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, por el que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prácticamente todo el artículo 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos) deja de aplicarse a la Comunitat Valenciana. Únicamente se aplica el primer inciso del apartado 1 (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se ha de sustanciar una consulta pública”) y el apartado 4 (que posibilita exceptuar los trámites de consulta, audiencia e información públicas en normas presupuestarias u organizativas o cuando lo justifican razones graves de interés público). El resto (regulación de la consulta pública previa, audiencia e información pública) no resulta aplicable en el ámbito autonómico. Además, lo que se aplica a las CCAA de este artículo es con relación a su potestad reglamentaria, no a la iniciativa legislativa.

- Artículo 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos)

- *En ningún caso puede ser aplicable a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas.*
1. *Hay invasión competencial en las competencias autonómicas. La competencia del estado relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y al procedimiento administrativo común no puede afectar en ningún caso a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas y en concreto, a la elaboración de anteproyectos de ley. La iniciativa legislativa corresponde a los gobiernos autonómicos y no a las administraciones.*
 2. *El primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4, si se acotan a la potestad reglamentaria, entran dentro de lo que se puede considerar bases del régimen jurídico de las administraciones públicas sobre las que tiene competencia el Estado y, por tanto, serían de aplicación a los reglamentos autonómicos.*
 3. *El resto del artículo regula cuestiones procedimentales y de detalle que desbordan la competencia básica del Estado y vulneran las competencias de las CCAA. No es nulo, pero se aplica únicamente al Estado.*

B) Por otra parte, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 47 (participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación) que:

“Sin perjuicio del trámite de audiencia e información pública previsto en la legislación, la administración de la Generalitat y su sector público podrá someter simultánea o consecutivamente a aquel, a consulta pública las normas, planes, procedimientos, instrumentos de planificación o políticas públicas relevantes, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Los órganos administrativos o entidades competentes que consideren oportuno abrir un proceso de participación pública, publicarán en el Portal de Transparencia el proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto a la documentación complementaria necesaria para su comprensión y valoración.

2. Se informará sobre los plazos y mecanismos de participación que serán preferentemente electrónicos, así como sobre el estado de tramitación del proyecto.

3. La participación en este proceso de consulta no conferirá a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sectorial o sobre procedimiento administrativo.

4. A través del mismo portal el órgano o entidad impulsor del proceso informará sobre el resultado mediante una valoración global.”

C) El Decreto 24/2009, de 13 de febrero del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, dispone en su artículo 48 (Audiencia ciudadana) que:

“1. Los anteproyectos de ley que definan políticas sectoriales del Consell podrán someterse a un trámite de información ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12 y 18 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Se exceptúan de lo anterior los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular.

2. La adopción del Acuerdo relativo a la realización de esta consulta corresponde al Consell en el trámite de conformidad previsto en el art. 45 de este decreto

3. En caso de que deba realizarse la consulta ciudadana, se publicará un anuncio en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana para que en el plazo de 15 días los ciudadanos y ciudadanas puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente.”

Por último el artículo 25 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, bajo la rúbrica de publicidad activa y participación ciudadana **en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos:**

“1. Las subsecretarías de los departamentos del Consell publicarán una relación actualizada de las normas que estén en proceso de elaboración, indicando su objeto, los trámites exigibles y el estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos. Se entenderá que una norma está en trámite de elaboración cuando se haya dictado la resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

2. Se publicarán los textos de los anteproyectos de ley, de los proyectos de decreto legislativo y proyectos de reglamento en los que fuera preceptiva la solicitud de dictámenes a los órganos consultivos. Como mínimo, se tomará como referencia para realizar la publicación la fecha de remisión de la solicitud al primer órgano consultivo que deba dictaminar.

A dichos efectos se entenderá por órgano consultivo todo aquel que, dotado de autonomía y con base en las competencias que desarrolle, haya de ser consultado con carácter preceptivo durante la tramitación de un texto normativo.

3. Asimismo se publicarán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de normas contemplados en los artículos 42 y 43 de Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como aquellos que sean preceptivos conforme a la normativa vigente en la materia que le sea de aplicación.

4. En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos.”

A la vista de los preceptos anteriores, resultan las siguientes cuestiones:

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la elaboración de anteproyectos de ley, resulta inaplicable el artículo 133 (incluidos el inciso 1 y 4) por ser contrario al orden constitucional de competencias.

No obstante en la tramitación y elaboración de dichos anteproyectos de ley se tramita la información pública, que no está prevista expresamente en el artículo 42 de la Ley 30/1983, de 30 de diciembre, del Consell (a no ser que el Consell decida sobre los trámites posteriores de acuerdo con el apartado 4 del citado artículo 42 “El Consell determinará las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los que sean legalmente preceptivos”), sino en el artículo 47 de la Ley 2/2015 y en el Decreto 24/2009 “Los anteproyectos de ley que definan políticas sectoriales del Consell podrán someterse a un trámite de información ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12 y 18 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Se exceptúan de lo anterior los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular (actualmente derogada por la Ley 2/2015). La adopción del Acuerdo relativo a la realización de esta consulta corresponde al Consell en el trámite de conformidad previsto en el art. 45 de este decreto.”

Asimismo, el citado artículo 25 del decreto 105/2017 dispone “en todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos”.

La cuestión es si en virtud de dicho precepto se han de sustanciar los procesos de participación ciudadana y consulta pública en los anteproyectos de ley, amparándose en la Ley 2/2015 y en el decreto 105/2017, en los términos y con el procedimiento establecido en el artículo 133.

2. En la tramitación de los reglamentos se sustanciará la consulta pública, en virtud del carácter básico del primer inciso del artículo 133.1 (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará consulta pública”) y del primer párrafo del artículo 133.4. Pero teniendo en cuenta lo previsto en el citado artículo 25 se cuestiona si es aplicable también la regulación de la consulta pública. Principalmente las excepciones del 133.4 segundo párrafo que permite menor rigidez para excepcionar dicha consulta.

3. Momento procedimental de la información pública en los procesos de elaboración de anteproyectos de ley.”

En atención a dicha petición se emite el presente informe en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- CARÁCTER DEL INFORME.

Se emite el presente informe con carácter facultativo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley 10/2005), por no contemplarse ni preverse su exigencia en el artículo 5.2 de la mencionada norma ni en ninguna otra disposición y alegarse en la petición el mencionado precepto.

Por otra parte, se hace constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la decisión que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al artículo 6.1 de la misma norma.

SEGUNDA.- CUESTIONES PREVIAS.

Antes de entrar en el análisis y las consecuencias que comporta la sentencia del TC 55/2018, y con carácter previo a atender a las preguntas planteadas en escrito de petición de informe, nos vemos obligados a advertir la existencia de un cierto grado de confusión en la terminología empleada para referirse a las formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de normas legales y reglamentarias. Confusión cuya existencia incluso parece desprenderse de la propia petición de informe y a la que, como veremos, coadyuvan los términos y expresiones que relacionadas con estas cuestiones se han acuñado en nuestras normas autonómicas.

Así, por una parte, es de resaltar que con la denominación “*participación ciudadana*” o “*procesos participativos*” se hace referencia genérica al tratamiento global de dicha participación y a todos los trámites o procesos, sin distinción alguna, en que la misma se puede articular. Dentro de ese concepto genérico son comúnmente admitidas diversas formas de participación atendiendo a la cualidad que se exige a los llamados a expresar sus opiniones. Así, la mayoría de autores, tras la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), distinguen entre “*consulta pública previa*” (a celebrar con carácter previo a la elaboración y tendente a recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectados por las normas: art. 133.1), “*audiencia*” (dirigida a las personas o a las organizaciones u asociaciones con intereses legítimos que pueden verse afectados por la norma y que se efectúa con un texto ya articulado: Art. 133.2) e “*información pública*” (cuando el proyecto de norma se hace de general conocimiento sin que se exija un interés particular para formular alegaciones al proyecto: art. 133.2 quinta línea).

Pues bien, en la petición de informe parece deslizarse esa posible confusión puesto que, en lo que respecta a la primera cuestión planteada, se utiliza la expresión “*se han de sustanciar los procesos de participación ciudadana o consulta pública*” y en la tercera cuestión formulada se emplea el término “*información pública*”, cuando lo cierto es que en este último caso, del contexto parece ser que se está refiriendo más bien a la “*consulta pública previa*”.

Atendiendo a lo anterior, a la hora de responder a las cuestiones que se suscitan en la petición, entenderemos que las mismas tienen como punto de referencia la “*consulta pública previa*” no sólo por la razón indicada (contexto), sino también por cuanto que al ser dicho proceso una novedad, pues no existía antes de la LPACAP en nuestras normas autonómicas, plantea el problema de su regulación tras la sentencia 55/2018 del TC y el de su implementación en el procedimiento normativo.

Al hilo de lo anterior, queremos aprovechar la ocasión para advertir otra posible confusión que puede originar la terminología empleada en nuestra normativa autonómica para denominar los procesos de participación ciudadana contemplados en la misma. Así, es de observar que en los últimos años, en nuestras normas autonómicas, se han venido utilizando diversos términos para referirse a las distintas formas en que se puede articular. Términos o expresiones que en algunos casos pueden ser idénticos y referirse a lo mismo y en otros no. En suma, se utilizan denominaciones que en mayor o menor medida pueden inducir a confusión sobre lo que realmente es cada proceso.

Así, se han venido utilizando otros términos distintos a “*consulta previa*”, “*audiencia*” o “*información pública*”, como son “*audiencia ciudadana*”, “*información ciudadana*” o “*consulta ciudadana*” (art. 48 y 52 Decreto 24/2009) que entendemos que, por razones de seguridad jurídica, requieren una homogenización y con ello una clarificación de conceptos y trámites. Es por ello, por lo que se sugiere que, aprovechando una deseable unificación en una sola norma de los distintos textos normativos que tratan aspectos relacionados con los procedimientos de elaboración de normas, se produzca

una depuración de términos o expresiones jurídicas tendente a esa deseable homogenización terminológica.

TERCERA.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE MAYO. PRONUNCIAMIENTOS Y CONSECUENCIAS JURIDICAS GENERALES DE LA MISMA EN MATERIA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACION DE NORMAS.

La STC 55/2018 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la LPACAP. Entre los preceptos impugnados cabe mencionar al artículo 129 que contempla los principios de buena regulación aplicable a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria; el artículo 130, dedicado a la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación; el artículo 132, sobre planificación normativa y, el artículo 133, referido a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

El fallo de la sentencia, como ahora se verá, es de una evidente complejidad, y afecta fundamentalmente a la regulación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la elaboración de disposiciones de carácter general. En ella, además de declarar algunos preceptos inconstitucionales y nulos (los citados en el punto primero del fallo), establece que otros son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos fijados en su fundamento jurídico séptimo, letras b y c, sin que ello comporte su anulación sino tan solo su no aplicabilidad a las Comunidades Autónomas y, ello además, de forma diferenciada atendiendo a si se aplican a la iniciativa legislativa autonómica o al ejercicio de la potestad reglamentaria.

Dicho esto, y por razones obvias, vamos a remitirnos al fallo de la sentencia en lo que a la cuestión suscitada en la petición de informe interesa (artículo 133 de la LPACAP). Así, este dispone:

“2º

*Declarar que los **artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133** de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7, b) de esta Sentencia.*

3º

*Declarar que el **artículo 132 y el 133, salvo el inciso de su apartado 1 “con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4**, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta sentencia.”*

Dado que tanto el ordinal segundo como el tercero se remiten al fundamento jurídico 7, letras b y c, como criterio que establece los contornos entre los que discurre la inconstitucionalidad declarada, debemos remitirnos a este para determinar en que medida

el artículo 133 incurre en inconstitucionalidad y, por tanto, hasta donde puede obligar, en un principio, como norma básica, a nuestra Administración lo dispuesto en el citado precepto. Operación que resulta necesario realizar a efectos de que dicha declaración sirva como punto de referencia para responder a las cuestiones planteadas en la petición de informe.

Así, en lo que respecta al contenido de la letra b) del fundamento jurídico séptimo, y sin perjuicio de que la negrita y el subrayado es nuestro, literalmente se señala que:

“7

*b) Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la **iniciativa legislativa** por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”.*

Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), **130, 132 y 133 de la Ley 39/2015** se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).”

La consecuencia jurídica que deviene de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 130, interpretada en el sentido del fundamento jurídico séptimo letra b), en lo que a la Generalitat Valenciana se refiere, no ofrece ninguna duda: No resulta de aplicación, en un principio, lo dispuesto respecto a las iniciativas legislativas que se promuevan en el seno de la misma y ello, tal y como señala el TC por cuanto que lo dispuesto en él queda “...por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”.

Ahora bien, cuestión distinta, de la que nos ocuparemos en la consideración jurídica siguiente, es que lo preceptuado en dicho precepto lo hayamos hecho parte integrante del ordenamiento jurídico de la Comunitat Valenciana por remisión de una norma propia.

En lo que se refiere al contenido de la letra c) del fundamento jurídico séptimo, se indica que (el subrayado es nuestro):

c) Las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017, FJ 6, ha reconducido a este título competencial los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011 a la vista de su objeto -“las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice”- y de su “escaso contenido normativo”, “que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas”.

Los arts. 129 y 130.2 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. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados arts. 4 (“Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las Administraciones Públicas”) y 5 (“Instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación”) y 7 (“Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria”) de la Ley 2/2011. En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129, apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del art. 4.1, segundo inciso, de la Ley 2/2011 (“En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios”).

Ya hemos declarado que los arts. 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/201, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Conforme al art. 130.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, “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”. Esta previsión no se aplica a las iniciativas normativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, tal como ha quedado ya declarado. A su vez, su contenido reproduce casi al pie de la letra el apartado 1 del art. 6 (“Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación”) de la Ley 2/2011 (“Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley”). Hay una referencia a la cuantificación del coste y a las cargas impuestas a las que se refería también el art. 4 de la Ley 2/2011 en sus apartados 8 (“En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de

los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales”) y 9 (“En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general”). En consecuencia, de acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, procede declarar que tiene carácter de base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

El párrafo segundo del art. 130.1 añade que el informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá “el detalle y periodicidad” que “determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente”. Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico. La STC 91/2016 (RTC 2016, 91) , FJ 6, afirmó el carácter básico ex art. 149.1.18 CE de otras previsiones genéricas que se referían también al análisis retrospectivo de impacto: las Administraciones públicas “promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación” (art. 5.3 de la Ley 2/2011).

No cabe apreciar lo mismo respecto del régimen de planificación normativa (art. 132 de la Ley 39/2015). Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

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. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las “disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios” [STC 15/1989, de 26 de enero (RTC 1989, 15) , FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio (RTC 1995, 102) , FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61) , FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de

consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011).

El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los arts. 132 y 133 -salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4- de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

Por tanto, y de acuerdo con el fallo del TC, sólo se consideraran bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, vinculan a la Administración de la Generalitat Valenciana en el procedimiento de elaboración de sus reglamentos, el que (inciso apartado 1, artículo 133) “con carácter previo se sustanciará una consulta pública” y que (apartado 4) “Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos” en ese artículo “en el caso de normas presupuestarias u organizativas” de la Administración de la Generalitat o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

TERCERA.- LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY Y DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA POR PARTE DEL CONSELL.

La regulación de la iniciativa legislativa, de los decretos legislativos y de la potestad reglamentaria del Consell se recoge en el Capítulo VI, artículos 31 a 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley 5/1983).

La redacción de estos preceptos ha sufrido varias modificaciones a lo largo de su vigencia desde la promulgación de dicha norma (en concreto el artículo 42 y el 43 por Ley 10/2012, de 21 de diciembre y por Ley 12/2007, de 20 de marzo) y sus previsiones han sido completadas en la cuestión que nos ocupa (participación ciudadana) posteriormente a su promulgación, mediante sucesivas normas, tanto de rango legal como reglamentario, algunas de ellas sectoriales y en algunos casos derogatorias unas de otras. Proceso que ha ido en detrimento de la seguridad jurídica y que ha coadyuvado a que en determinadas cuestiones hayan surgido problemas de interpretación o de implementación de lo

dispuesto en ellas, circunstancia que queda patente, entre otros ejemplos, por la consulta que atendemos.

Veamos, aunque sea someramente, esta evolución normativa. Así, el desarrollo con carácter general del procedimiento de elaboración tanto de normas legales como reglamentarias en cuanto a participación ciudadana se refiere, ha seguido las siguientes fases:

- El artículo 42 de la Ley 5/1983, en lo que respecta a la iniciativa legislativa no prevé ningún trámite específico de participación ciudadana, salvo que lo acordara el Consell en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 4 de este precepto, según el cual “El Consell determinará las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los que sean legalmente preceptivos”.

Sin embargo, el artículo 43.1, en lo que se refiere a la elaboración de los reglamentos, si contiene una regulación de la audiencia pública en su apartado c; indicando que:

“c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de **derechos e intereses legítimos** de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquellos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.

Finalmente, en su apartado 2, se establece que *“En aquellos reglamentos que versen exclusivamente sobre materias organizativas de la Presidencia y las consellerías no será preceptivo el mencionado trámite”*.

Tras esta norma de cabecera, cabe mencionar las siguientes:

- La Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 12 trataba la participación en la elaboración de anteproyectos de Ley y programas sectoriales, mientras que su artículo 18 regulaba la audiencia ciudadana en todo anteproyecto de Ley o programa que defina políticas sectoriales del Consell. Dichos preceptos fueron objeto de desarrollo reglamentario

mediante el Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprobaba su reglamento. Dicho Decreto, en sus artículos 24 y 25, regulaba la audiencia ciudadana.

- El Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, que como en su preámbulo indica desarrolla lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley del Consell, introduciendo determinados preceptos destinados a clarificar y unificar los trámites a seguir en los procedimientos de elaboración de los proyectos normativos. En su artículo 48 regula la “*Audiencia Ciudadana*” en los siguientes términos:

“1. Los anteproyectos de ley que definan políticas sectoriales del Consell podrán someterse a un trámite de información ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 18 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Se exceptúan de lo anterior los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular.

2. La adopción del Acuerdo relativo a la realización de esta consulta corresponde al Consell en el trámite de conformidad previsto en el artículo 45 de este Decreto.

3. En caso de que deba realizarse la consulta ciudadana, se publicará un anuncio en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana» para que en el plazo de 15 días los ciudadanos y ciudadanas puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente.”

Por su parte, y en lo que se refiere a las disposiciones administrativas de carácter general, su artículo 52, bajo la rúbrica “*Audiencia*” establece lo siguiente:

“1. En el caso de que el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que estén representados por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se les concederá audiencia por plazo de 15 días para que puedan alegar lo que consideren oportuno, debiendo dejar constancia en el expediente de las notificaciones practicadas y el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

2. Cuando de conformidad con el artículo 43.1.c de la Ley del Consell el proyecto afecte a la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y no existan organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendadas la defensa de sus intereses, el expediente será sometido a información pública por el plazo de 15 días, publicándose en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana el anuncio correspondiente.

3. No obstante lo expuesto en los apartados anteriores, el trámite de audiencia podrá ser omitido en aquellos supuestos contemplados en el párrafo final del artículo 43.1.c de la Ley del Consell, dejando constancia en el expediente de los motivos que fundamentan dicha omisión.”

Posteriormente, y tal como se indica en la petición de informe, se promulgó y continua vigente, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana (en adelante LTBGPC) que en su artículo 47 regula la participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros

instrumentos de planificación. Esta norma derogó, en su disposición derogatoria única, la Ley 11/2007, de 20 de marzo, antes mencionada, si bien su disposición transitoria también única (Régimen transitorio en materia de participación ciudadana) preceptuó que “*En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario previsto, permanecerán en vigor, en aquello en que no se oponga a esta ley, el Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana....*”. Con ello establecía un régimen transitorio en materia de participación ciudadana, el del Decreto 76/2009, cuya regulación mantenía en vigor en tanto no se aprobase el desarrollo reglamentario previsto, y en aquello en que no se opusiera a la ley.

Con la entrada en vigor de la LPACAP, y habida cuenta de los títulos competenciales en ella esgrimidos (Disposición final primera) para aprobar su título VI, pasa a ser de obligatorio cumplimiento para la Comunitat Valenciana lo preceptuado en dicha Ley.

Atendiendo a lo anterior, el Decreto 105/2017, de 28 de julio del Consell, aprobado en desarrollo de la LTBGPC, en su artículo 25 y bajo la rúbrica “*Publicidad activa y participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos*” contempla dicha cuestión remitiéndose directamente a lo que dispone la misma, derogando por lo demás, en su disposición derogatoria única, de forma tácita, los artículos 24 y 25 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, antes mencionado. Así, el apartado 4, del mencionado artículo se establece que:

“4. En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos.”

CUARTA.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY TRAS LA SENTENCIA.

Establecido el “*status quo*” regulador de la cuestión (participación ciudadana) tras la última norma aprobada por el Consell, vamos a centrarnos en contestar a la primera pregunta que se plantea en la petición de informe que no es otra que “*si en virtud de dicho precepto (artículo 25 del Decreto 105/2017) se han de sustanciar los procesos de participación ciudadana y consulta pública en los anteproyectos de ley, amparándose en la Ley 2/2015 y en el Decreto 105/2017, en los términos y con el procedimiento establecido en el artículo 133.*”

Pues bien, partiendo de lo preceptuado en el artículo 25.4 y, sobre todo, ante la remisión directa que el mismo efectúa al contenido del artículo 133 de la LPACAP (aunque en su momento este precepto fuera básico, carácter que actualmente ha decaído) podemos afirmar de una forma clara y rotunda que, ninguna consecuencia jurídica pueden comportar en el marco normativo de la Comunitat Valenciana, en la cuestión que nos

ocupa, los pronunciamientos de la STC 55/2108 respecto a este último precepto, pudiendo afirmarse que la regulación normativa de esta cuestión, por remisión de la normativa autonómica a la normativa estatal, es la misma que la que existía antes de que se produjese el mencionado pronunciamiento, si bien tras las sentencia indicada, tal regulación no resulta de aplicación en su condición de norma básica sino por expresa decisión del Consell.

En suma, **ese precepto**, si bien con el inicial motivo de recordatorio de la normativa básica estatal, **lo que ha hecho realmente es introducir en el ordenamiento de la Comunitat Valenciana, por remisión al estatal, haciéndolo regulación propia, lo que preceptúa el artículo 133 de la LPACAP.**

Consecuentemente con lo dicho la respuesta a la primera de las preguntas que se plantean es que, soslayando las críticas que el TC efectúa a la minuciosidad del artículo 133, y tal como indica el artículo 25 del Decreto mencionado, tanto en los anteproyectos de ley como incluso en los de reglamento que inste el Consell “se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre” y, en consecuencia, con la matización que a continuación se indica, en los “términos y el procedimiento establecido en el citado artículo 133”, si bien debe tenerse en cuenta (y esta es la matización) que por así disponerlo el artículo 48.3, del Decreto 24/2009, cuando se realice la consulta ciudadana deberá publicarse el anuncio también en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Actuación que entendemos que no se opone a lo que establece el artículo 25 del Decreto dado su tenor literal y, sobre todo, en la medida en que garantiza y refuerza la finalidad que se persigue con la participación ciudadana. Consecuentemente, dicho apartado no estará afectado por la disposición derogatoria tácita de la última norma reglamentaria (Decreto 105/2017).

QUINTA.- CONSULTA PÚBLICA: APLICACION DE LAS EXCEPCIONES DEL PÁRRAFO SEGUNDO, DEL APARTADO 4 DEL ARTÍCULO 133, DE LA LPACAP EN LA TRAMITACIÓN DE LOS REGLAMENTOS INSTADOS POR EL CONSELL.

Tras señalar en la solicitud que *“En la tramitación de los reglamentos se sustanciará la consulta pública, en virtud del carácter básico del primer inciso del artículo 133.1 (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará consulta pública”) y del primer párrafo del artículo 133.4”, y teniendo en cuenta lo previsto en el citado artículo 25, se pregunta si resulta “aplicable también la regulación de la consulta pública. Principalmente las excepciones del 133,4, segundo párrafo, que permite menor rigidez para excepcionar dicha consulta” en los procedimientos de elaboración de reglamentos instados por el Consell.*

El artículo 133 de la LPACAP, en su apartado 4, permite excepcionar la *“consulta pública previa”* en determinados supuestos. Algunos, tras la sentencia mencionada, con carácter básico (también aplicables a la información pública y a la audiencia) los cuales aparecen relacionados en su párrafo primero como es el caso de *“normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la*

Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen". Otros, tras perder el carácter de básicos tras la sentencia, se citan en su párrafo segundo. Estos son "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" Añadiendo que "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."

La respuesta a la cuestión planteada, centrada en la "consulta previa", no es otra que entender que en el procedimiento de elaboración de los reglamentos instados por el Consell son de aplicación dos grupos de excepciones a la realización de la "consulta previa". El primero de ellos, los del párrafo primero, se aplican con carácter de bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (carácter reconocido en la sentencia) y, el otro, constituido por los contemplados en el párrafo segundo, los cuales si bien son declarados inconstitucionales porque desbordan el ámbito de lo básico, son de aplicación por remisión directa del artículo 25.4 del Decreto 105/2017 al artículo 133 de la LPACAP. En este supuesto, al remitirse a ellos mediante norma reglamentaria, son asumidos internamente en nuestro ordenamiento valenciano con tal condición (norma reglamentaria).

No es obstáculo para llegar a esta afirmación el que el artículo 25.4 utilice la expresión "*En todo caso*". La misma, reconocemos que no es del todo afortunada pues puede tener varios sentidos o significados.

Uno primero que da a entender que "**en todo procedimiento**" de elaboración de normas con rango de Ley o reglamentario "**se sustanciarán los procesos de participación ciudadana**" establecidos en el art. 133 de la LPACAP, con lo cual podría entenderse que no se aplican ni las excepciones establecidas con carácter de norma básica del párrafo primero ni las del párrafo segundo. Y, un segundo sentido, más propio del momento en que se aprobó el Decreto 105/2017 y la finalidad que se perseguía con este apartado, es el que da a entender que dichos procesos "*se sustanciarán*" en los términos que establece el 133. Es decir, tal y como aparecen regulados en el mencionado precepto, por lo que a dichos procesos (en este caso, la consulta pública previa) les serían de aplicación los dos tipos de excepciones.

Sin perjuicio de que por razones de seguridad jurídica no estaría de más que el Consell emitiese un criterio interpretativo de esa expresión habida cuenta de que es quién aprobó el apartado del precepto que puede inducir a confusión, nos decantamos por la segunda interpretación expuesta puesto que entendemos que ese precepto se aprobó a modo de recordatorio de la normativa que en ese momento era básica y, sobre todo, porque la nueva norma (LPACAP) había contribuido a la dispersión de la regulación de determinados aspectos del procedimiento de elaboración de normas (en lo que respecta a

participación ciudadana) en varios textos. Así, lo que el Consell quería significar con la utilización de dicha expresión es que, en todo procedimiento de elaboración de normas, este tipo de participación ciudadana se efectuaría de acuerdo con la regulación establecida, en sus propios términos, en el artículo 133. No tendría sentido la primera interpretación (los distintos tipos de participación ciudadana deberán darse en “*todos*” los procedimientos) no sólo por cuanto que se estaría incidiendo en una materia que al ser calificada como básica su regulación quedaría sustraída a la Generalitat, sino también por cuanto que el artículo 43.4 de la Ley del Consell, con carácter de norma legal, establece posibles excepciones a determinados tipos de participación ciudadana como es la audiencia y, por tanto, el mantenimiento de dicha interpretación nos llevaría a todas luces a la conculcación por una norma reglamentaria de un precepto legal que establece determinadas excepciones a determinados procesos de participación ciudadana.

Por tanto, resulta más acorde defender que la realización de la “*consulta pública previa*” en los procedimientos de elaboración de reglamentos instados por el Consell se podrá excepcionar en los supuestos contemplados con carácter de norma básica por el párrafo primero, del apartado 4, del artículo 133, y en los supuestos que, con carácter de norma reglamentaria (por ser de tal carácter la remisión) se recogen en el párrafo segundo de dicho apartado.

SEXTA.- MOMENTO PROCEDIMENTAL EN QUE DEBE EFECTUARSE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY.

La última de las cuestiones sobre las que se solicita un pronunciamiento de esta Abogacía es el “*Momento procedimental de la información pública en los procesos de elaboración de anteproyectos de ley*”.

Con carácter previo, y tal y como ya hemos adelantado, hay que indicar que en el planteamiento de la cuestión se está utilizando la expresión “*información pública*”. Término que puede ser utilizado con dos significados. El primero de ellos, relativo a una determinada forma de participación ciudadana (información pública prevista en el apartado 2, del artículo 133 LPACAP o en el artículo 48 del Decreto 24/2009) y el segundo de ellos, podría entenderse como un término omnicomprendivo que alude a cualquier forma de participación como puede ser cualquiera de las tres contempladas en la LPACAP (consulta pública previa a la elaboración de la norma, audiencia e información pública). En una primera aproximación, no sabemos concretamente a lo que se está refiriendo el escrito de petición al utilizar la expresión “*información pública*”. No obstante, y dado que la novedad que introduce la LPACAP en nuestro ordenamiento es la “*consulta pública previa*”, y que en las dos anteriores cuestiones planteadas tienen a dicha institución como punto de referencia, entendemos que la pregunta efectuada toma a ésta como punto de referencia dentro del proceso de elaboración de anteproyectos de ley.

Pues bien, hay que tener en cuenta que la “*consulta pública previa*” no es objeto de regulación ni por parte del artículo 42 de la Ley 5/1983, ni por el Decreto 24/2009, que son

las que regulan específicamente el procedimiento de elaboración de normas de carácter general por lo que, evidentemente, no contienen ninguna previsión sobre el momento procedimental en que debe efectuarse dicho trámite. Ahora bien, si partimos de la funcionalidad de este proceso de participación, concebido como un trámite inicial que precede a la elaboración del texto de la norma y que pretende recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la misma y sus organizaciones representativas sobre los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, lo lógico es que este trámite, por su propia naturaleza, debe tener lugar en un momento inmediatamente posterior al inicio del expediente por resolución de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, aunque pueda estar precedida de los estudios o informes que se consideren necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la norma.

A diferencia de lo anterior, el trámite de audiencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 5/1983 y el artículo 48 del Decreto 24/2009, sin embargo debería realizarse tras la conformidad del Consell, prevista en dichos artículos.

SÉPTIMA.- RECOMENDACIONES.

Como se ha visto en la consideración jurídica cuarta, actualmente en el ámbito de la Generalitat Valenciana existen varias normas autonómicas que disciplinan diversos aspectos del procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias. Razones de seguridad jurídica aconsejan la necesidad de recoger en una única norma con rango legal todo lo relativo al procedimiento de elaboración de las mismas, diseñando de forma completa todos los trámites que se desarrollen en el mismo y, entre ellos, los relativos a la distinta tipología de lo que se ha denominado "*participación de los ciudadanos*" en dichos procedimientos, unificando con ello la terminología en esta materia. La necesidad de dicha actuación queda patente en la misma petición de informe puesto que tal diversidad ha generado en la práctica problemas de interpretación o implementación de lo dispuesto en ellas. Sería un momento adecuado para realizar esta operación habida cuenta que la sentencia indicada clarifica esta cuestión.

En atención a las anteriores consideraciones jurídicas se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Con independencia de que la STC 55/2018 haya considerado contrario al orden constitucional de competencias que una ley estatal regule la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas y, por lo tanto, declarado que el artículo 133 de la LPACAP resulta inaplicable como norma básica, la Ley 2/2015 y su reglamento han regulado en el ámbito autonómico la participación ciudadana en la elaboración de normas, y al remitirse este último de forma directa y expresa a lo dispuesto en el artículo 133, el mismo resultará aplicable no en su condición de norma básica, que ya no tiene tras la STC 55/2018, en

relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa, sino por expresa decisión de la comunidad autónoma, teniendo tal regulación rango reglamentario.

SEGUNDA.- El primer inciso del artículo 133.4, párrafo segundo, de la LPACAP podría aplicarse a la elaboración de reglamentos, en base a la expresa remisión del artículo 25 del Decreto 105/2017 y a la inexistencia de normativa autonómica en la materia.

TERCERA.- En cuanto al momento procedimental de realización de los trámites de participación pública en la tramitación de los anteproyectos de ley, hay que distinguir el trámite de “*consulta previa*” del de “*audiencia ciudadana*”. El primero de ellos es un trámite inicial que debe tener lugar tras el inicio del expediente por resolución de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia.

Por su parte, el trámite audiencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 5/1983 y el artículo 48 del Decreto 24/2009, debería realizarse tras la conformidad del Consell, prevista en dichos artículos.

CUARTA.- El comentario general que suscita todo el análisis realizado para la emisión del presente informe, es la acusada conveniencia de que se produzca una modificación de la Ley del Consell y del Decreto 24/2009, de tal manera que se establezca de modo completo el procedimiento de elaboración tanto de normas con rango de ley como reglamentarias, respetando la normativa básica, y regulando y unificando aquellos aspectos cuya competencia corresponde a la comunidad autónoma, de modo que quede garantizada la seguridad jurídica.

Se sugiere que en dicha operación se uniformice la terminología respecto a la denominación de los trámites en que se articula la “*participación ciudadana*” en procesos de elaboración de leyes y reglamentos.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía, recordando que el presente informe no es vinculante, pudiendo separarse de su contenido motivando el parecer discrepante que se adopte.

Valencia, 10 de diciembre de 2018

LA DIRECTORA GENERAL DE
LA ABOGACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

