"LOS LÍMITES DEL REGLAMENTO"

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Laguna

SUMARIO

1. La necesidad de un desarrollo reglamentario.
2. Los límites materiales: en particular, la reserva de ley tributaria.
3. Los límites formales: en especial, el procedimiento de elaboración.
   3.1. Esquema del procedimiento de elaboración
   3.2. En particular, la participación ciudadana

1. La necesidad de un desarrollo reglamentario

La necesidad de un reglamento que desarrolle la legislación que conforma el Régimen Económico y Fiscal de Canarias resulta, cuando menos, de las llamadas expresas que el legislador hace a esta clase de complemento normativo. La lectura del R.D.-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el R.D.-Ley 2/2000, de 23 de junio, lo pone de manifiesto.

Esas llamadas a un desarrollo reglamentario aparecen en la nueva redacción de los siguientes preceptos:

- Del artículo 25 de la Ley 19/1994, sobre los incentivos a la inversión: apartado 3.a) sobre los términos de creación y ampliación de un establecimiento y los de diversificación y transformación sustancial de su producción; y apartado 10 sobre plazos y condiciones de notificación de inversiones de determinadas entidades y cuantías.

- Del artículo 27 de la Ley 19/1994, sobre la reserva para inversiones en Canarias: el número 2, tercer párrafo, sobre el concepto de beneficios procedentes de establecimientos en Canarias; el número 4, letra A, último párrafo, sobre creación y ampliación

de establecimiento y diversificación y transformación sustancial de su producción; el número 4, letra C, primer párrafo, sobre gastos de investigación y desarrollo; el número 5 sobre cuándo las aeronaves contribuyen a mejorar las conexiones de las islas, a los efectos de considerarlos activos situados y utilizados en el archipiélago; el número 9, sobre contenido de los planes de inversión, procedimiento de presentación y órgano competente; y número 18 sobre información que debe ser suministrada por los sujetos pasivos, y plazos y condiciones de notificación de inversiones con cargo a la reserva de determinados bienes (adquisición medios de transporte, comercialización productos agrícolas).

- Además se producen llamadas expresas al reglamento en las disposiciones adicionales tercera (ayudas a grandes proyectos de inversión), cuarta (ayudas estatales al sector agrario y forestal), quinta (ayudas estatales al sector de pesca y acuicultura) y sexta (ayudas al sector del transporte), del R.D.-Ley 12/2006. A ellas se suma, con carácter general, la autorización al Gobierno para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación del contenido del citado decreto-ley.

Todas estas llamadas deben integrarse con la anterior y más general que encomendó al Gobierno, previo informe de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que, en el plazo de un año, dictara las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley 19/1994 (disposición final única, número 2); una autorización que sigue vigente[1].

El objeto de las líneas que siguen no es analizar ni siquiera apuntar cuál debería ser el contenido sustantivo de ese futuro reglamento, sino, de forma esquemática, recordar cuál es el régimen jurídico que condiciona ese contenido y, sobre todo, su elaboración; conjunto de requisitos formales y materiales que, también, son estudiados como límites de la potestad reglamentaria. La obligada concisión de estas páginas obliga a reducir el análisis a dos cuestiones: el ámbito de regulación (reserva de ley) y el procedimiento de elaboración (con particular atención a la audiencia)[2].

[1] El transcurso del plazo de un año fijado por el legislador no impide ni menos aun determina la caducidad de la potestad reglamentaria del Gobierno. Y ello no sólo porque se imponga el interés público que demanda el desarrollo reglamentario para la adecuada aplicación de la ley, sino también y sobre todo por el carácter originario de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 de la Constitución). Es distinto que el ejercicio extemporáneo pueda dar lugar a responsabilidades políticas o, incluso que, hipotéticamente, pudiera ser causa de responsabilidad patrimonial por daños causados a los ciudadanos o empresas. En todo caso, el desarrollo reglamentario siempre es posible (en este sentido, por todas, STS. 3ª, 14 de octubre de 1996, RJ. 8651, sobre la aprobación del reglamento de la Ley de Costas transcurrido el plazo legal).

[2] El régimen jurídico del Reglamento ha dado lugar a una abundante bibliografía cuya cita excede con mucho los fines de este trabajo. Como explicación general, con síntesis de posiciones doctrinales y sobre todo jurisprudenciales, la ponencia de Menéndez Rexach, A., "*Ley y reglamento en España"*, impartida en el *"Seminario de Derecho Comparado sobre Ley y Reglamento"*, dirigido por el A.Gallego Anabitarte, celebrado en Madrid en octubre de 2001, Universidad Juan Carlos I (texto mecanografiado 40 págs). Fue publicada en el libro S. Rosado Pacheco (coord), *Derecho Europeo Comparado sobre Ley y Reglamento*, Ed. Centro Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

2. Los límites materiales: en particular, la reserva de ley tributaria

El reglamento que desarrolle el régimen económico y fiscal, como cualquier disposición de ese rango, es norma subordinada a la Constitución y a la Ley (artículo 97 de la Constitución). Como es bien sabido, esta sujeción condiciona el ámbito de regulación que le corresponde, en tanto que, por razón del principio de jerarquía normativa, debe respetar las disposiciones de rango superior, y, en virtud del principio de reserva de ley, acatar las decisiones normativas adoptadas por el legislador, ya sea por su propia voluntad o iniciativa (reserva formal de ley), ya sea por imponer la Constitución un mínimo de regulación legal (reserva material de Ley). En estos términos los artículos 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En el caso del futuro reglamento, la reserva de ley cuenta con un triple fundamento: la que resulta de los artículos 31.3 (legalidad prestaciones patrimoniales de carácter público), 133.1 (legalidad tributaria) y 133.3 (legalidad beneficios fiscales) de la Constitución. De ellos interesa destacar este último: "*Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de una ley*". Dicho de otro modo, sólo por ley pueden establecerse beneficios fiscales –exenciones y bonificaciones-, bien es cierto que lo que exige norma con rango legal es el establecimiento, no cualquier regulación de esos beneficios (así, desde la STC. 6/1983, f.j. 4 y 6º, también, STC. 221/1992, f.j. 7º). En este mismo sentido, la previsión del artículo 8.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y, con anterioridad y carácter general, el artículo 23.2 de la citada Ley del Gobierno. Esta es la función que viene a desempeñar la Ley 19/1994, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en sus sucesivas redacciones, hasta la actual (aprobada por el R.D.-Ley 12/2006).

Ahora bien, como se ocupa de recordar el Tribunal Constitucional, la reserva de ley –la intervención preceptiva del legislador- no impide la colaboración del reglamento en la ordenación de la materia. La explicación se repite en su doctrina: "*La reserva de ley tributaria exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley. (Pero) se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad. El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas*" (por todas, STC. 185/1995, f.j. 5º). El mismo parámetro es aplicable sobre la regulación de los beneficios y exenciones fiscales: una vez definidos, esto es, delimitados en sus aspectos esenciales, nada impide la colaboración reglamentaria;

es más, puede que sea imprescindible ese desarrollo para la adecuada aplicación de la previsión legal. En este sentido es preciso recordar que la reserva de ley lo que prohíbe es que las remisiones reglamentarias "*hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley* ", en tanto supondría una degradación del mandato constitucional (STC. 83/1984, f.j. 4º, también, 99/1987, f.j. 3º y 48/1998, f.j. 7º, entre otras).

La proyección de la doctrina esbozada sobre el supuesto que se estudia permite afirmar, cuando menos, lo siguiente:

Los beneficios –bonificaciones en los impuestos de transmisiones y actos jurídicos documentados, así como la exención objetiva y parcial en que consiste la reserva de inversiones [3]-, incluidos los supuestos en que son posibles, resultan intangibles para el futuro reglamento. Ni los puede ampliar a otros casos análogos –por ejemplo, extender el concepto de rehabilitación fuera del ámbito turístico incluido en zonas en declive-, ni las puede reducir –como supondría limitar la reserva de inversiones a concesiones de transporte regular urbanas-; como tampoco puede hacerlo con su cuantía o plazos –reduciendo o ampliando su importe-. En otras palabras, lo que se bonifica y su cuantía de los impuestos estatales, como los presupuestos y condiciones de la reserva de inversiones, es lo que el legislador ha establecido. El principio de legalidad y la reserva de ley se imponen.

Por el contrario, esa norma reglamentaria en elaboración sí que puede resolver cuantas cuestiones de competencia, organización y procedimiento sean pertinentes –como las que afectan a los planes de inversión-, como reglamento ejecutivo que es. Pero no sólo eso, sino que, dado que la reserva de ley tributaria no es absoluta, puede desarrollar, incluso completar, las previsiones legales en lo que sea preciso para su mejor y más segura aplicación –el ejemplo de la definición de establecimiento permanente-, desempeñando el papel de complemento indispensable de la ley, tal y como lo describe la jurisprudencia constitucional (la citada STC. 83/1984, f.j. 4º).

3. Los límites formales: en especial, el procedimiento de elaboración

3.1. Esquema del procedimiento de elaboración

Fijado el ámbito normativo, la disposición que desarrolle el REF debe ser tramitada siguiendo el procedimiento de elaboración de reglamentos estatales (artículo 24 de la Ley del Gobierno). Las fases y trámites de ese procedimiento son las siguientes:

a) Iniciación:

El órgano directivo competente (Dirección General de Tributos, Ministerio de Hacienda) debe elaborar un proyecto de reglamento, al que acompañará un informe sobre necesidad y oportunidad, y una memoria económica que contenga la estimación del

[3] De acuerdo con la calificación que formulan: S. Miranda Calderín y J.A. Dorta Velázquez, *La Reserva para Inversiones en Canarias*, Escuela de Negocios DAR y Consejería Hacienda del Gobierno de Canarias, Madrid, 2003, pág. 51.

coste a que dará lugar (artículo 24.1.a) y f) [4]. Estos dos informes son preceptivos. Su omisión es causa de invalidez de la disposición reglamentaria. Ahora bien, ninguna norma acota su contenido, de modo que, por sucintos que sean, son válidos siempre que su contenido sea conforme con la función legal que les corresponde[5].

b) Instrucción o tramitación:

Una vez elaborado el primer texto, la tramitación consiste, en síntesis, en recabar el parecer técnico, de legalidad o de oportunidad de otros órganos y Administraciones, y, en su momento, de los particulares y ciudadanos, sobre la necesidad del reglamento, sobre su contenido, sobre sus omisiones, incluso, sobre alternativas de regulación (artículo 24.1, 2 y 3).

En el caso de otros órganos y entidades administrativas, el trámite fundamental es el de informe, en unos casos preceptivo, por mandato legal, en otros facultativo, por estimarlo pertinente el centro directivo que promueve la disposición.

Entre los primeros se encuentra el informe de género (artículo 24.1.b, segundo párrafo), el informe (de legalidad) de la Secretaría General Técnica (artículo 24.2), el informe del Ministerio de Administraciones Públicas, en cuanto pueda afectar a la distribución de competencias (artículo 24.3), y, en el caso de reglamentos ejecutivos como el que motiva estas líneas, el dictamen del Consejo de Estado (artículo 24.2 en relación con el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)[6]. Igualmente, en el caso que se estudia, es preceptivo el informe de la Comunidad Autónoma de Canarias (disposición final única.2 de la Ley 19/1994). La regla general es que la omisión de cualquiera de estos informes es causa de invalidez del reglamento; en particular, es reiterada la jurisprudencia en este sentido en relación con la falta del informe de la Secretaría General Técnica y del dictamen del Consejo de Estado[7].

---

[4] En cuanto al formato y estructura del proyecto de reglamento deben seguirse las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (publicadas mediante Resolución de 28 de julio de 2005, del Ministerio de la Presidencia, BOE 180, de 29 de julio de 2005). Por otra parte, el Tribunal Supremo tiene declarado que el deber de motivación que alcanza a las decisiones discrecionales (artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, anterior artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) no es aplicable a las disposiciones administrativas de carácter general, siendo suficiente: *"un expresivo preámbulo y el articulado dispositivo en el que se regula la materia de que se trate"* (STS. 3ª, de 27 de junio de 1989, f.j. 3º, RJ 4717).

[5] En este sentido, STS. 3ª, de 12 de noviembre de 2004, f.j.4º, RJ 2005/184.

[6] Como regla general, el Consejo de Estado emite un único dictamen. No obstante, el Tribunal Supremo admite, con carácter excepcional, que su intervención se repita cuando, tras su informe, se introduzcan modificaciones sustanciales en la disposición que vayan más allá de los normales ajustes derivados de un procedimiento en el que intervienen varios órganos (por todas, STS. 3ª, 15 de diciembre de 1997, f.j. 3º, RJ 1998/714, más reciente, STS. 3ª, 11 de octubre de 2005, f.j. 3º, RJ 8248, con resumen de la jurisprudencia).

[7] No obstante, en ocasiones, el Tribunal Supremo admite la sustitución del informe de la Secretaría General Técnica por el emitido por órganos especializados o equivalentes de organismos autónomos, e incluso, acepta su omisión cuando se trata de disposiciones interpretativas o reproducción de otras anteriores con variaciones no sustanciales (STS. 3ª, de 25 de mayo de 2004, f.j. 6º, RJ. 2004/4014, también STS. 3ª, de 2 de diciembre de 2003, RJ 308).

En cuanto a los informes facultativos, los de aquellos órganos u organismos públicos que el Ministerio de Hacienda considere de interés para asegurar la legalidad, acierto y oportunidad del futuro reglamento. Entre estos tienen cabida, también, las consultas que se puedan realizar a asociaciones, organizaciones, entidades privadas, expertos, empresas y otros, relacionadas con el objeto de la disposición general, y ello con independencia del trámite de audiencia (artículo 24.1.b de la Ley del Gobierno).

En relación con la participación de los ciudadanos, intervención garantizada por la Constitución (artículo 105.a), su regulación se contiene en las letras c) a e) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, que, por su importancia, se analizan en el apartado siguiente.

c) Terminación:

Una vez elaborado y completo el expediente con la documentación acreditativa del cumplimiento de todos los trámites exigibles, incluyendo todos los estudios, consultas y demás actuaciones practicadas, también las alegaciones presentadas (artículo 24.1.f), el reglamento será elevado al Consejo de Ministros para su aprobación, con forma de Real Decreto (artículo 5.1.h de la Ley del Gobierno).

La entrada en vigor, y con ello, su eficacia obligatoria, requiere la íntegra publicación del reglamento aprobado en el Boletín Oficial del Estado (artículo 24.4 de la Ley del Gobierno y artículo 52.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)[8].

3.2. En particular, la participación ciudadana

Como quedó dicho, la intervención de los ciudadanos en la elaboración de los reglamentos que afecten a sus derechos e intereses legítimos es un derecho que ha sido articulado a través del citado artículo 24.1, letras c) a e) de la Ley del Gobierno. A tenor de este precepto, la participación ciudadana en este procedimiento especial cuenta con tres cauces de expresión:

1) *Emisión de informes y consultas* por organizaciones y asociaciones a petición de la Administración. Se trata de un mecanismo que queda a la discreción del órgano instructor (letras b y e del artículo 24.1).

2) *Trámite de audiencia* de quienes resulten afectados en sus derechos e intereses legítimos por la disposición, bien de forma directa, esto es los ciudadanos a título individual, bien de manera indirecta, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o representen, por plazo no inferior a quince días hábiles (letra c). La elección por una u otra modalidad es discrecional. El plazo se puede reducir a un mínimo de 7 días hábiles por razo-

[8] La eventual publicación del futuro reglamento en el Boletín Oficial de Canarias tendría efectos meramente informativos y divulgativos. Los efectos jurídicos nacen de la publicación en el diario oficial del Estado.

nes motivadas que lo justifiquen. Con carácter excepcional, es posible omitir este trámite en dos supuestos: a) cuando lo exijan graves razones de interés público (que debe entenderse como concepto jurídico indeterminado) y b) cuando las organizaciones y asociaciones ya hayan intervenido a través de la emisión de informes y consultas (letras c y d del artículo 24.1).

3) *Información pública* por igual plazo que la audiencia. Se trata de un mecanismo discrecional: "*cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje*" (letra c, primer párrafo, in fine, del artículo 24.1).

El alcance de esta regulación ha sido objeto de abundante jurisprudencia –que sigue, sustancialmente, la pronunciada sobre el derogado, pero equivalente, artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958-, que, dada la finalidad de estas líneas, se resume a continuación, por más que esta doctrina restringe indebidamente los términos, el alcance y la función que la participación merece en la Constitución (artículo 105.a).

La intervención ciudadana es preceptiva cualquiera que sea la modalidad por la que se canalice. Los Tribunales rechazan los pocos reglamentos que se elaboran sin ninguna clase de intervención de los ciudadanos: se impone la funcionalidad de este mecanismo sobre cualquier lectura formal que lleve a omitir toda participación[9]. Con todo, lo cierto es que, de los mecanismos descritos, dos tienen carácter discrecional: las consultas y la información pública[10]. Siendo así, lo razonable es profundizar en el trámite de audiencia, en concreto, en la cuestión de quiénes tienen derecho a ser oídos –en otros términos, ser llamados de forma expresa por la Administración para que puedan expresar su parecer sobre la disposición-

Como quedó dicho, el trámite de audiencia admite dos modalidades: audiencia directa a todos y cada uno de los ciudadanos, o bien, audiencia indirecta, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación con el objeto de la disposición. La elección de la fórmula es discrecional; la ley sólo exige que se motive en el expediente el por qué de la opción elegida. El conflicto tradicional se centra en lo que deba entenderse por: "*organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley*", y ello en la medida que es un argumento recurrente de impugnación de reglamentos por quienes no fueron oídos durante su tramitación. Pues bien, el criterio jurisprudencial queda resumido en el siguiente párrafo: *"El trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general preceptivamente impuesta y requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incursa en nulidad, debiendo distinguir*

[9] Lo ejemplifica la STS. 3ª, 16 de marzo de 2005, RJ. 4116.
[10] Entre otras, STS. 3ª, 7 de noviembre de 1992, f.j. 5º, RJ 8640.

que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan por Ley la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto. Por otro lado, del referido artículo 24.1 de la Ley del Gobierno se infiere que las consultas que no sean preceptivas se solicitarán si se estiman convenientes, dejando por tanto cierta discrecionalidad a la Administración para solicitarlas o no" (por todas, STS. 3ª, 11 de octubre de 2005, f.j. 3º, RJ 8248, con cita de muchas anteriores). El criterio es diáfano: en la audiencia indirecta sólo tienen derecho a ser llamadas y oídas por la Administración las organizaciones y asociaciones no voluntarias, por tanto, de constitución e integración obligatoria, que por Ley representen los intereses de los ciudadanos afectados. Este es el caso de todas las corporaciones de derecho público (desde las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, hasta los Colegios Profesionales). En sentido contrario, aun cuando puedan participar siempre que lo soliciten, las asociaciones voluntarias no pueden esgrimir un derecho subjetivo a ser oídas, por tanto, a ser conocidas por la Administración actuante; no en la interpretación que viene realizando el Tribunal Supremo, por más que, en algún pronunciamiento se añada que siempre es aconsejable y pertinente oír a estas organizaciones como garantía del acierto de la disposición, aunque recordando que su omisión no es motivo de infracción alguna [11].

La claridad de la distinción apuntada: asociaciones obligatorias versus asociaciones voluntarias, encuentra su talón de aquiles en los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones de consumidores y usuarios. Técnicamente, estas organizaciones son de constitución voluntaria, por tanto, sin derecho de audiencia, salvo previsión legal expresa. Sin embargo, cada una de ellas trae causa de una previsión constitucional (artículo 7, 28, 51 y 52), que va más allá de lo dispuesto por una ley ordinaria; previsiones que, además, son distintas del derecho de asociación (artículo 22 de la Constitución). Esto explica que, tras reproducir la doctrina general, alguna sentencia reconozca el derecho de sindicatos y asociaciones empresariales, siempre que sean bien conocidas, a ser oídas en la tramitación de disposiciones que afectan a los fines que persiguen[12]. Con todo, se trata de una excepción a un criterio consolidado, por criticable que sea; y como tal debe ser considerada.

Por otra parte, aun a riesgo de que resulte una obviedad, es preciso recordar que el carácter preceptivo de la audiencia no alcanza al contenido de las alegaciones que se formulen, que en modo alguno obligan o deban ser asumidos en todo o en parte por la Administración, sin perjuicio de su deber de dar acuse de recibo sobre las mismas [13]

[11] Por todas, STS. 3ª, 12 de noviembre de 2004, f.j. 3º, RJ 184.

[12] Por ejemplo, STS. 3ª, 16 de marzo de 2005, RJ 4116, que reconoció el derecho a una *"Asociación Empresarial de Ascensores"*. En línea parecida, pero en términos confusos, la STS. 3ª, de 6 de marzo de 2006, f.j. 5º, RJ 5689. Esta contradicción ya se reconoce en la sentencia que puede considerarse la primera de esta interpretación: la STS. 3º, de 21 de noviembre de 1990, RJ. 9162).

[13] Así, entre otras, la STS. 3ª, 6 de marzo de 2006, citada.

Cuanto antecede confirma la afirmación que quedó formulada: el entendimiento legal de la participación ciudadana es restrictivo con respecto a la literalidad y la finalidad del artículo 105.a) de la Constitución como evidencia el carácter discrecional de las consultas, de la información pública y de la modalidad de la audiencia, que pugnan con la condición de derecho subjetivo que tiene (STC. 18/1991); restricción que es aun mayor con la jurisprudencia que da por buena esa discrecionalidad y que, además, excluye a las asociaciones que no sean de constitución obligatoria, cuando aquél precepto se refiere sólo a organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley –y lo son también, pese a esa doctrina, las que se constituyan al amparo del derecho fundamental de asociación-. Es cierto que la trascendencia de esta interpretación restrictiva sería menor si, como ocurre con la elaboración de otros reglamentos –los planes territoriales y urbanísticos-, la información pública fuera un trámite obligatorio en todo caso; pero no lo es, con las consecuencias descritas.

En cualquier caso, a los efectos de estas líneas, la crítica realizada debe quedar en un segundo plano. Lo relevante es que los tribunales vienen interpretando el derecho de audiencia en los términos expuestos, de modo que, aquellos que no tengan la condición de asociaciones obligatorias, si quieren ser oídos, deben tomar la iniciativa y personarse ante la Administración que tramite el expediente de elaboración del reglamento de desarrollo del REF.