

Revista digital CEMCI

Número 43: julio a septiembre de 2019

ISSN 1989-2470



La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales. Cayetano PRIETO ROMERO.

3.- Trabajos de evaluación

- El Real Decreto legislativo 20/2012, incidencias en la incapacidad temporal. Corporaciones locales. Andalucía. María del Rosario BORREGO PEDROSA
- La contratación menor a la luz de las nuevas interpretaciones. Ikram URBANO SAOUD

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

Próximos ya a la finalización del Plan General de Acción 2019 del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, con el que se cierra el ciclo iniciado en 2015, el desarrollo del Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua del CEMCI (2015-2019), seguimos trabajando en la consolidación de lo implantado hasta este momento, con el fin último de hacer del CEMCI un Centro de Estudios Público líder y de referencia en Gobierno y Administración Local.

En lo que respecta al Programa de Publicaciones, se mantiene una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, que afecten al ámbito local.

En la Revista digital CEMCI que ahora presentamos hemos incluido una serie de contenidos que esperamos que sean de interés para nuestros seguidores.

Iniciamos este número con un artículo de Cayetano PRIETO ROMERO, colaborador del CEMCI, Funcionario de Carrera y Abogado, Jefe de División de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid, titulado “El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales”, en el que hace una magnífica exposición sobre la potestad normativa de las entidades locales entendida como un instrumento esencial para la dirección política de los intereses de las entidades locales.

Seguidamente, como Trabajos de Evaluación incluimos el trabajo de María del Rosario BORREGO PEDROSA, Vicesecretaria del Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba, titulado “El Real Decreto Legislativo 20/2012, incidencias en la incapacidad temporal. Corporaciones locales. Andalucía”, en el que analiza el nuevo marco normativo establecido por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación a la prestación complementaria a cargo de las administraciones públicas para los supuestos de incapacidad temporal de su personal.

A continuación, se incluye un trabajo de Ikram URBANO SAOUD, Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional en prácticas. SIAL, sobre “La contratación menor a la luz de las nuevas interpretaciones”, que presenta un estudio sobre la regulación de la contratación menor según la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, en contraposición a lo establecido por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,



por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

En la confianza de que este número de la Revista digital CEMCI tenga buena aceptación, agradecemos a los colaboradores el magnífico trabajo realizado, así como a todos los lectores el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI



EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS POR LAS ENTIDADES LOCALES.

Cayetano PRIETO ROMERO.

*Funcionario de Carrera y Abogado
Jefe División Oficina Calidad Normativa. Comunidad de Madrid*

SUMARIO:

Resumen.

1. Introducción.
2. La potestad normativa local se inserta en el nuevo ciclo normativo regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. El procedimiento general de elaboración de ordenanzas (artículo 49 LRBRL).
 - 3.1. La consulta pública previa (artículo 133.1 LPAC y artículo 26.1 LG).
 - 3.2. Los principios de buena regulación (artículo 129 LPAC).
 - 3.3. La elaboración de la propuesta normativa y su memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.3 LG).
 - 3.4. Los informes preceptivos y las consultas a otras Administraciones Públicas.
 - 3.5. La aprobación inicial por el Pleno (artículo 49.a LRBRL).
 - 3.6. Trámite de audiencia e información pública (artículo 49.b LRBRL).
 - 3.7. La aprobación definitiva (artículo 49.c LRBRL).
4. El procedimiento de modificación y derogación de las ordenanzas.
5. Las ordenanzas reguladoras de las actividades de los ciudadanos, en particular, de las actividades económicas.
6. Publicación y entrada en vigor.
7. Conclusiones.

Bibliografía.

RESUMEN

La potestad normativa de las entidades locales es un instrumento esencial para la dirección política de sus intereses, mediante la cual ejercen, al amparo de su autonomía constitucionalmente garantizada, su capacidad para decidir libremente el sentido y contenido de la norma, no obstante, deben respetar los requisitos sustantivos y formales legalmente establecidos, entre ellos, el procedimiento para su tramitación, aprobación y publicación.

1. INTRODUCCIÓN

Las entidades locales gestionan con autonomía¹ sus respectivos intereses o competencias², para lo cual la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) les dota, como un elemento consustancial a dicha autonomía, de la “potestad reglamentaria” (artículo 4 LRBRL) que, conforme al principio de legalidad (artículo 9.3 Constitución) ejercen en el ámbito de sus competencias³, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, respetando la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Dicha potestad es sin duda la más relevante de todas las atribuidas a las entidades locales, en cuanto expresión de la autonomía que la Constitución les reconoce y del carácter representativo que ostenta el órgano competente para su aprobación, el Pleno⁴, es fuente de producción del derecho y de afectación a los intereses generales y de los ciudadanos. A través de la potestad normativa, las entidades locales ejercen un ámbito de libre decisión, mayor que el reconocido a la normativa reglamentaria estatal⁵ y autonómica, para la regulación de las materias de su competencia, si bien, como todas las potestades debe ejercerse respetando los límites legalmente establecidos.

Como se tuvo ocasión de explicar en otro trabajo⁶ las entidades locales son muy proactivas en el ejercicio de su potestad reglamentaria y, aunque no contamos con datos

¹ “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.” (artículo 3.1 Carta Europea de Autonomía Local).

² El principio democrático es “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 103/2013, FJ 6). Se trata de que la comunidad local, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas a otras instituciones territoriales (por todas, STC 32/1981, FJ 4).” (STC 111/2016, FJ 8.b).

³ De acuerdo con la información que ofrece el Ministerio de Hacienda, el gasto total de las administraciones públicas en 2017 fue de 478.128 millones de euros, correspondiendo 67.900 millones de euros a las entidades locales, que representa el 14 por 100 del gasto público total para ese año y en torno al 6 por 100 del PIB (1.166.319 millones de euros).

⁴ “(...) lo que nunca se ha puesto en cuestión (ni en España ni en el Derecho local del entorno europeo) es el monopolio prácticamente total por parte del órgano de carácter representativo de la programación presupuestaria, las normas, los planes y las decisiones más relevantes de la corporación”. STC 111/2016, FJ 8.c).

⁵ “(...) en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión (...). Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los Entes locales –desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal–no está exento de límites.” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9). También la sentencia de 14 de febrero de 2013 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), rec. 4118/2011, en la que se indica que: “la potestad normativa del Ayuntamiento está constitucionalmente fundada en el principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 CE, principio de autonomía que debe interpretarse de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (art.4.2), y sobre la base de la consideración democrática de los poderes del Ayuntamiento, de cuyos principios deriva sólo una vinculación negativa a la ley, y no una vinculación positiva, como pudo entenderse en el pasado, superada por la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que confiere a la potestad normativa de los Ayuntamientos una amplitud muy diferente de la genérica de los reglamentos.”

⁶ PRIETO ROMERO, C. (2019), “La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales”, *Revista ICE* número 907, marzo-abril, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

generales que corroboren esta idea en el conjunto del territorio nacional, sí sabemos, por ejemplo, que los municipios andaluces han aprobado 5.875⁷ ordenanzas y reglamentos entre los años 2014-2018, es decir, una media anual de 839 ordenanzas y reglamentos. Por lo que si pudiéramos sumar el número de normas aprobadas por las entidades locales de las otras 16 comunidades autónomas⁸, la cifra anual sería, seguramente, muy elevada, lo que subraya la ya evidente necesidad de actualizar su regulación.

Por otra parte, podemos afirmar que las políticas de mejora regulatoria en cuanto herramientas para la buena administración también incumben a las entidades locales, por ello una de las finalidades del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) es ofrecer un nuevo marco normativo sobre mejora regulatoria⁹ para todas las administraciones públicas, incluidas las entidades locales¹⁰, sin embargo, esa nueva regulación no ha ido acompañada de la correspondiente actualización de la regulación contenida en la LRBRL, principalmente sus artículos 49, 70.2 y 84 bis, por lo que parece que existe una suerte de desconexión entre ambas que dificulta su comprensión y aplicación efectiva.

Sin duda, como las demás potestades, las entidades locales ejercerán su potestad reglamentaria por el órgano competente, conforme a los límites o requisitos establecidos legalmente, que pueden clasificarse en sustantivos y formales¹¹, formando parte de los primeros el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que comprende los principios constitucionales de jerarquía normativa, reserva de ley, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.; y de los segundos la competencia del órgano y el procedimiento establecido para su aprobación. El análisis de este último constituye el objeto del presente trabajo.

Antes de iniciar esta tarea, conviene precisar tres ideas generales adicionales: por un lado, los instrumentos de calidad normativa ofrecidos por el título VI LPAC

⁷ Información ofrecida por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional de la Diputación de Granada.

⁸ En el caso de Cataluña, “a fecha de mayo de 2017” existían “17.652” “ordenanzas vigentes”, PONCE SOLÉ J. (2017:166).

⁹ Sobre los caracteres actuales de la producción normativa puede verse SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), *Principios del Derecho Administrativo General I*, Edit. Iustel, pp.103-109.

¹⁰ PONCE SOLÉ, J. (2017), “La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de las ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los restos en el caso español.”, *Cuadernos de Derecho Local*, QDAL 45, p.166.

¹¹ “Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el artículo 106 de la Constitución, en relación con el art. 26 de la Ley 50/97 y el art. 1 de la Ley 29/98. Esta labor se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse. Cumplidas éstas, queda a salvo y han respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, precepto que, aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general, no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.” Sentencia núm. 350/2019, TS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, rec. 618/2017, ponente Fonseca-Herrera.

(principios de buena regulación, evaluación normativa, consulta pública previa y audiencia e información pública), en concreto aquellos que en cuanto legislación básica, según la STC 55/2018, de 24 de mayo, son aplicables a las entidades locales¹²; por otro lado, las potestades normativas locales son heterogéneas, pudiendo diferenciarse en atención al tipo de entidad local, al concreto órgano al que corresponda su ejercicio, etc., por ello nos referiremos aquí a la reconocida para los municipios, provincias e islas como “potestad de ordenanza”, cuyo procedimiento general se desarrolla en el artículo 49¹³ LRBRL, sin perjuicio de las especialidades reconocidas a algunos tipos de ordenanzas que trataremos más adelante; y, por último, las ordenanzas son las normas reglamentarias (artículo 4 LRBRL) “de contenido no organizatorio y cuyo objeto alcanza a todos los sectores de la actividad municipal y provincial.”¹⁴ y de las islas (artículo 1 LRBRL).

2. LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL SE INSERTA EN EL NUEVO CICLO NORMATIVO REGULADO EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se tuvo ocasión de exponer¹⁵, la LPAC regula en su título VI el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, así como por los órganos de gobierno de las entidades locales respecto de la segunda potestad, que ha sido objeto de desarrollo para la Administración General del Estado mediante la modificación de los artículos 23 a 28 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) efectuada por la disposición adicional tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Esta nueva regulación se refiere a algunos de los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de normas (consulta pública previa, elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, trámite de audiencia e información pública), pero también introduce nuevas funciones públicas relacionadas o conectadas –aunque diferentes- con el procedimiento normativo, como son la función de planificación normativa y la función de evaluación *ex post*¹⁶, es decir, la potestad normativa no se

¹² La citada sentencia en su FJ 7.c) parece referirse solo a las comunidades autónomas, no obstante, la declaración de que determinados preceptos del título VI LPAC no son básicos conlleva que no son aplicables a las comunidades autónomas, ni tampoco a las entidades locales, pues el concepto de “bases” supone su aplicación a todas las administraciones públicas, salvo que vayan dirigidas de forma expresa a algunas de ellas, como la LRBRL, lo que no sucede en el título VI, que expresamente advierte de su aplicación a todas las administraciones públicas (artículo 128), pues se fundamenta en la competencia estatal sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” que “engloba a todas las Administraciones locales.” (STC 214/1989, FJ 1).

¹³ EMBID IRUJO, A (2010), *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Edit. Iustel, p. 76.

¹⁴ SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), *Principios de Derecho Administrativo General I* (quinta edición). Edit. Iustel, p. 228.

¹⁵ PRIETO ROMERO, C. (2019:131-144).

¹⁶ PRIETO ROMERO, C. (2018), “La planificación y la evaluación normativa en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*.

limita, como hasta recientemente, al procedimiento¹⁷ para su ejercicio, sino que abarca también esas otras funciones¹⁸, las cuales pueden contribuir a la consecución de normas de calidad. Así, en atención a los preceptos de carácter básico contenidos en el título VI LPAC, el ciclo normativo aplicable a las entidades locales puede definirse del siguiente modo: en primer lugar, la función de planificación normativa puede ejercerse con carácter facultativo¹⁹, con periodicidad anual o plurianual; en segundo lugar, antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de una ordenanza debe someterse al trámite de consulta pública con la finalidad de constatar su necesidad; en tercer lugar, el proyecto normativo será elaborado por los servicios correspondientes junto con su memoria de análisis de impacto normativo, que comprenderá la justificación de su contenido, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de impactos económicos y sociales y, en su caso, los criterios que habrán de considerarse para su posible evaluación posterior; en cuarto lugar, el proyecto normativo y su memoria serán tramitados conforme al procedimiento establecido, principalmente, en el artículo 49 LRBRL; y, en quinto lugar, la norma aprobada será publicada y entrará en vigor conforme a lo establecido en el artículo 130 LPAC y en el artículo 70.2 LRBRL.

Este marco jurídico de regulación de la potestad normativa pretende, tal y como expone la exposición de motivos de la LPAC, “el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducción de cargas”²⁰. Se trata, en definitiva, de “legislar mejor”, de “regular mejor”, a fin de evitar malas prácticas en la producción normativa y, en particular, en la aplicación del procedimiento de elaboración normativa²¹. Según la OCDE, la aplicación de las políticas de mejora regulatoria en España podría suponer un incremento del 10 por 100 del PIB nacional²², es decir, el Derecho ha de contribuir a la buena administración o buen gobierno de los intereses generales y puede

¹⁷ CANALS AMETLLER, D. (2019), “El proceso ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivo)”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.

¹⁸ VELASCO CABALLERO, F. (2019), “La elaboración de ordenanzas y la Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (enero-abril 2019), pp. 299-349.

¹⁹ La función de planificación anual normativa regulada en el artículo 132 LPAC no constituye legislación básica según la STC 55/2018, por lo que no resulta de aplicación a las entidades locales, sin perjuicio de que puedan hacer uso de ella con carácter facultativo. Sobre esto puede verse VELASCO CABALLERO (2019:312-314).

²⁰ ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017), “La mejora regulatoria en España como política pública: análisis y evolución.” *Revista Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17, mayo, pp. 26-39. Instituto Nacional de Administración Pública.

²¹ “La doctrina, por su parte, ha mantenido que la levedad con la que se trata el procedimiento de elaboración de reglamentos constituye un incentivo para la emisión masiva de normas, propicia la aprobación precipitada de éstas, impide la depuración de numerosos defectos en los que un texto no debidamente madurado incurre, no garantiza la adecuada valoración y ponderación de los distintos intereses públicos afectados por la norma, e, invita a la unilateral y exclusiva visión política o burocrática de los problemas, por el escaso nivel de participación que se confiere a los potenciales destinatarios privados de la norma que se trata de acometer.” STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

²² BOUIS, R. and R. DUVAL, “Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond”, OECD Economics Department Working Papers, No. 835, 2011, OECD Publishing, Paris. Por otra parte, según “The Global Competitiveness Report (2018)” del World Economic Forum, España ocupa la posición general 26 en un ranking que comprende a 140 países, no obstante, ocupa la posición 120 en materia de “burden of government regulation.”, la posición 89 en materia de “efficiency of legal framework in challenging regulations” y la 80 en materia de “efficiency of legal framework in setting disputes.”

hacerlo aportando normas de calidad que garanticen la eficacia y la eficiencia de la actividad pública²³.

Como se ha indicado, en el presente trabajo nos referiremos solo al procedimiento para el ejercicio de la potestad de ordenanza de los municipios, provincias e islas, cuya naturaleza jurídica difiere de la de los reglamentos ejecutivos²⁴, sus relaciones con la ley vienen determinadas por el principio de vinculación negativa²⁵ y, consecuentemente, su procedimiento de elaboración es diferente al de un reglamento ejecutivo. Lo analizamos seguidamente.

3. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS (artículo 49 LRBRL)

Una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el procedimiento de elaboración y modificación de las disposiciones de carácter general, entre las que se incluyen las ordenanzas y, en general, las normas locales, ha destacado su marcado signo formal, *ad solemnitatem*, por lo que la omisión de sus trámites “esenciales” o su cumplimiento defectuoso, “en cuanto con ellos se pretende asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad del producto normativo final, provoca necesariamente la nulidad radical de la disposición”²⁶. Es decir, la observancia del procedimiento de elaboración de las ordenanzas legalmente establecido, en cuanto requisito formal, junto con el respeto al principio de jerarquía normativa, de inderogabilidad singular de los reglamentos, de

²³ PONCE SOLÉ, J. (2017: 161).

²⁴ GALÁN GALÁN A. (2001), *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona: Atelier Libros.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), sentencia de 30 de noviembre de 2010, rec.5179/2008, ponente Antonio Martí García, que cita otras anteriores: sentencia de 7 de octubre de 2009, rec. 204/2008; sentencia de 21 de mayo de 1997, rec. 5996/1992; sentencia de 30 de enero de 2008, rec. 1346/2004.

²⁵ GALÁN GALÁN A. (2010), “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, *Revista CEMCI*, número 8 julio-septiembre, pp. 1-27 y EMBID IRUJO A. (2010:121 y ss). Y sentencia de 14 de febrero de 2013 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), rec. 4118/2011.

²⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 18 noviembre 1992, RJ\1992\8683, rec. 2104/1989, ponente: José Moreno Moreno.

No obstante, el Tribunal Supremo también ha reconocido que “existe una consolidada doctrina jurisprudencial [sentencias de fechas 10 de octubre de 1991 (recurso 658/1990), 4 de octubre de 1992 (recurso 4484/1990), 15 de octubre de 1997 (recurso 1483/1993), 17 de marzo de 2000 (recurso 2686/1996), 19 de febrero de 2002 (recurso 184/1999), 28 de diciembre de 2005 (recurso 5129/2002), 24 de febrero de 2010 (recurso 6861/04) y 6 de julio de 2010 (recurso 446/2008)] perfectamente aplicable a las disposiciones de carácter general, aunque venga referida a la nulidad contemplada en el artº 62.1.e) de la derogada Ley 30/1992, que viene a sostener que para que proceda la nulidad del correspondiente acto administrativo prevista en el artículo 62.1. e) de la Ley 30/1992 modificada por la Ley 4/99, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 1084/2017 de 19 junio, RJ\2017\3426, rec. 417/2010, ponente: Juan Gonzalo Martínez Mico.

publicidad de las normas, de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.²⁷, en cuanto requisitos sustantivos, constituyen elementos del control judicial de la potestad de ordenanza.

Dichos requisitos se encuentran interrelacionados, de modo que algunos de los requisitos formales son exigencias de los sustantivos. Sucede, por ejemplo, con el principio de interdicción de la arbitrariedad, respecto del cual el Tribunal Supremo ha precisado que responde a la necesidad de evitar que el contenido de la norma sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones, o que el sentido de la decisión no tenga una "motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida *sit pro ratione voluntas* o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad". Y añade que la motivación, "por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria"²⁸. En este sentido, como luego se expondrá, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, resulta esencial la elaboración de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo que contenga las razones que motivan la regulación propuesta, y ello a pesar de que dicha memoria no venga exigida de forma explícita por la regulación de dicho procedimiento, pues se trata de una exigencia, entre otros, del principio de interdicción de la arbitrariedad. Por su parte, el trámite de audiencia e información pública es un requisito derivado del principio de participación ciudadana contemplado en el artículo 105 CE.

Según lo dispuesto en el artículo 49 LRBRL "la aprobación de las ordenanzas" se ajustará al procedimiento general que a continuación se expone²⁹, siendo de aplicación a todas las entidades locales incluidos los municipios de gran población³⁰:

²⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), Sentencia 654/2019, de 21 de mayo, RJ/2019/2121), rec. 4483/2016, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego; y la Sentencia 392/2019, de 22 de marzo, ponente Inés Huerta Garicano.

²⁸ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), Sentencia 404/2019, de 25 de marzo, RJ/2019/1148, rec. 4445/2016, ponente: Octavio Juan Herrero Pina. Por su parte, en la sentencia 4224/2018, de 10 de diciembre, rec. 1424/2016, ponente Jorge Rodríguez Zapata, se dice que "es evidente que cuando no existe en el expediente ni se invoca por la Administración demandada, la existencia de ningún informe previo que justifique que los períodos de veda que se establecen en la Orden impugnada garantiza una utilización razonable de las especies cinegéticas existe una omisión que revela un ejercicio arbitrario de la potestad."

²⁹ "El art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por el que se establece el procedimiento a seguir para la aprobación de las Ordenanzas Locales prevé que, tras la aprobación inicial del Pleno, se somete a un período de información pública y audiencia por un período de 30 días en el que se presentaran las reclamaciones y sugerencias, y tras la resolución de todas las presentadas dentro del plazo, se procederá a la aprobación definitiva por el Pleno." Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 12 junio 1993, RJ\1993\4343, rec. 37/1990, ponente: José María Reyes Monterreal.

³⁰ Con la excepción de la ciudad de Madrid conforme al artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid, que establece un procedimiento normativo específico: el proyecto se somete al trámite de información pública y, posteriormente, a la aprobación por la Junta de Gobierno, que lo remitirá al Pleno para su tramitación (dictamen de la Comisión competente) y aprobación (en un único acto). Su entrada en vigor se producirá "al

“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.

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”.

Este breve precepto ha de interpretarse conforme a las técnicas interpretativas (gramatical, sistemática, histórica, comparativa, etc.) y a los principios generales del Derecho³¹.

Nótese que el precepto se refiere solo a las “ordenanzas” que, como se ha dicho, es uno de los tipos de normas locales, otras son los reglamentos orgánicos, los reglamentos de funcionamiento de servicios públicos, los presupuestos generales de la entidad local, los planes urbanísticos, los estatutos de entes instrumentales, etc. Además, algunos tipos especiales de ordenanzas cuentan con una regulación específica que introduce determinadas especialidades al procedimiento general definido en el citado artículo 49 LRBRL, por ejemplo, en el caso de las ordenanzas fiscales. No obstante, el procedimiento general de elaboración de ordenanzas definido en dicho precepto sirve de referencia para la determinación del procedimiento de todos los demás tipos de normas³², sin perjuicio, claro está, de las especialidades reconocidas para cada una de ellas, como luego se verá, en el caso de los presupuestos generales (artículos 168 y 169 TRLRHL), de las ordenanzas fiscales (artículo 17 TRLRHL) y de los reglamentos orgánicos³³.

El esquema de procedimiento descrito se complementa con las disposiciones del título VI LPAC, pues no existe contradicción entre ellos, consecuentemente, dicho

día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa”. CALVO GARCÍA, J. (2006), Régimen Jurídico y Procedimiento de la Ley Especial de Madrid, *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Dir. Antonio Troncoso Reigada, Edit. Thomson-Aranzadi, pp. 777-787.

³¹ GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984), *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Edit. Civitas, pp. 19-20.

³² En segundo término, no es acertado deducir del texto del artículo 56, en relación con el 49, la distinta naturaleza del procedimiento a seguir para modificar (y, en grado sumo, derogar) las Ordenanzas y los Reglamentos de régimen interno, pretendiendo conectar los requisitos exigibles con respecto a los segundos únicamente con la aprobación por el Pleno que proclama el artículo 22.2.d) en relación con el 47.3 de la Ley de Bases. Es evidente que se están utilizando indistintamente los conceptos de “ordenanza” y “reglamento” a los efectos de su aprobación, modificación y posible derogación, mencionando expresamente el Reglamento orgánico de carácter interno en razón de su mayor especificidad, como lo demuestra la circunstancia de que también el artículo 22.1.d) exija la aprobación por el Pleno de la Corporación de las ordenanzas. Aprobación por el Pleno con las mayorías previstas, y publicación oficial con período de espera antes de que entren en vigor, son requisitos comunes a unos y otros que en modo alguno son dispensables. Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo), sentencia de 24 de febrero de 1999, rec. 3640/1993, ponente: Rodolfo Soto Vázquez.

³³ GALÁN GALÁN A. (2004) *El reglamento orgánico local*, Instituto Nacional de Administración Pública (2004:148).

Sobre las especialidades en la tramitación de los proyectos de normas organizativas puede verse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, rec. 53/2005, ponente: Mariano Baena del Alcázar.

procedimiento y sus disposiciones de desarrollo se integran³⁴ de forma plena en el que hemos denominado nuevo ciclo normativo regulado en ese título VI, sin perjuicio, claro está, de lo que disponga la legislación autonómica de desarrollo y los reglamentos orgánicos de cada entidad local.

Además, ha de considerarse que la regulación del procedimiento general de elaboración de las ordenanzas de las entidades locales se encuentra dispersa, consecuencia del hecho de que la legislación sectorial trata de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos o fines mediante la exigencia de trámites específicos para su aprobación, por ejemplo, exigiendo un informe a un órgano especializado o la realización de un análisis de impacto determinado (para garantizar la igualdad de género, la protección de los menores, la discapacidad, etc.).

Adicionalmente, otras disposiciones normativas sectoriales exigen el cumplimiento de determinados trámites para la elaboración de las ordenanzas y reglamentos, por ejemplo, el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, para los casos en los que el proyecto normativo afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, exige la elaboración de la correspondiente memoria económica que deberá valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de dicha Ley. O, incluso, el artículo 4 de la LRJSP cuando establece los principios de intervención en las actividades de los ciudadanos que exige la motivación del cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación, etc.

En definitiva, el procedimiento de elaboración de ordenanzas regulado principalmente en el artículo 49 LRBRL y otras disposiciones, encaja perfectamente en el nuevo ciclo normativo regulado en el título VI LPAC. No obstante, es cierto que para poder conocer el conjunto de trámites que conforma dicho procedimiento ha de considerarse, como se ha visto, un conjunto normativo contenido en normas diferentes (legislación estatal, autonómica y el ordenamiento propio de la entidad local), lo que sin duda dificulta su comprensión y socava el principio de seguridad jurídica en esta materia, por lo que su actualización resulta necesaria, debiendo integrar las especialidades establecidas en la legislación sectorial y completar las lagunas existentes (el desarrollo de los supuestos en los que el trámite de consulta pública no será preceptivo³⁵ tal y como hace el artículo 26.2 LG, la delimitación del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, los informes preceptivos, los supuestos en los que conviene la realización de evaluación ex post, etc.).

Si analizamos ese conjunto normativo podemos describir los diferentes trámites que conforman el procedimiento de elaboración de ordenanzas, algunos de los cuales no

³⁴ CASADO CASADO L. (2017) “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 107. (2017:113-118).

³⁵ CASADO CASADO, L. (2018) “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 52. (2018:159-210).

figuran descritos o mencionados en el artículo 49 LRBRL, aun tratándose de trámites esenciales. A ello nos referiremos seguidamente.

3.1. La consulta pública previa (artículo 133.1 LPAC y artículo 26.1 LG)

Es una práctica consolidada en nuestra cultura administrativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 105 CE, la realización del trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, es decir, una vez que el proyecto normativo ha superado los trámites iniciales y cuenta con un contenido asentado. A esta participación ciudadana se refiere también la exposición de motivos de la LPAC e indica que el título VI incluye entre sus novedades diferentes trámites para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la “consulta pública” que se practicará con carácter previo a la elaboración de la norma (cuando todavía no se ha elaborado el proyecto) a fin de recabar “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.” Ambos trámites son objeto de regulación en el artículo 133 LPAC, nos referiremos ahora al segundo de ellos que, como se ha dicho, se realizará o practicará antes de la elaboración del proyecto de ordenanza y su memoria.

El primer inciso del artículo 133.1 LPAC dice que “[c]on 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 cuando dice que “[p]odrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de las 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”, han sido declarados “legislación básica” en la STC 55/2018, por lo tanto, ambos apartados son de aplicación a las entidades locales debiendo realizarse dicho trámite³⁶.

Las entidades locales deben asegurarse mediante la consulta pública³⁷ de que la norma que se pretende aprobar es necesaria y oportuna, no existiendo una posible

³⁶ Nótese que el segundo párrafo del artículo 133.4 en el que se relacionan otras causas de exclusión del trámite de consulta pública ha sido declarado no básico, por lo tanto, las causas referidas –no tenga un impacto significativo en la economía, regule aspectos parciales de una materia o cuando no se impongan obligaciones relevantes a los destinatarios-, no resultan de aplicación a las entidades locales. Respecto de la posibilidad de que las leyes autonómicas o los reglamentos orgánicos locales amplíen el catálogo de excepciones al deber de formular consulta pública previa puede verse VELASCO CABALLERO (2019:317-319).

³⁷ Sobre la omisión del trámite de consulta pública puede verse MESEGUER YEBRA J. (2016), «Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local», en C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, p.131. Asimismo, sobre la práctica de este trámite puede verse CASADO CASADO L. (2018), “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, pp. 159-210 y CIERCO SEIRA, C. y ROPERO VILARÓ, A. (2017) “La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias.”, *Anuario de Gobierno Local* (2017), pp.126-127.

solución no regulatoria, lo que constituye la finalidad esencial de este trámite³⁸. Para la publicación de este trámite se estará a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRLL, que indica que “los acuerdos que adopten las Corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley”, no obstante, la legislación de régimen local no ha previsto una forma específica de publicación de este trámite, por lo que habrá de estarse a lo establecido en el citado artículo 70.2 que indica que los acuerdos referidos a la aprobación de las ordenanzas se publicarán en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio del empleo de los medios adicionales de publicación que se consideren pertinentes como la publicación en el portal web (tampoco prevista en el citado artículo 70.2).

A la omisión de este trámite nos referimos en otro trabajo³⁹, en el que destacamos dos ideas: una, que se trata de un trámite previo al procedimiento de elaboración de la norma⁴⁰; y dos, que su finalidad puede alcanzarse mediante otros trámites posteriores, por ejemplo, a través de la participación del trámite de audiencia e información pública, en el que podrán pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad de la concreta norma proyectada, de la existencia o no de alternativas no regulatorias, etc., por lo que entendemos que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dicha omisión no sería calificable como una “inobservancia trascendente”, siempre y cuando, insistimos, quede subsanada a través del trámite posterior de audiencia e información pública.

3.2. Los principios de buena regulación (artículo 129 LPAC).

Una de las novedades de esta nueva regulación contenida en el título VI respecto de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, es la concreción de los principios de buena regulación como principios vinculantes en el ámbito de esa actividad administrativa, que el artículo 129.1 expresa diciendo que: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.”⁴¹ Ciertamente estos principios ya se habían introducido en el

³⁸ “¿Qué sucede si es el resultado de la consulta es negativo, es decir, si se deduce que la propuesta no es necesaria ni oportuna, por ejemplo, porque exista otra solución alternativa no regulatoria? En nuestra opinión, parece que el precepto obliga a practicar el trámite de consulta a la ciudadanía, pero no establece que el resultado sea vinculante para la Administración, sin perjuicio de que en la memoria de análisis de impacto normativo deba explicitarse las razones que han motivado la desestimación de las observaciones formuladas en dicho trámite. Respecto de lo cual todavía los interesados tendrán ocasión de pronunciarse en el trámite de audiencia e información públicas, eso sí ya sobre la base de una propuesta concreta definida en el proyecto.” PRIETO ROMERO, C. (2016), “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, 201 (Septiembre-Diciembre 2016) p. 360.

³⁹ PRIETO ROMERO, C. (2016:359-360). Una opinión distinta puede verse en ARAGUÁS GALCERÁ, I. (2017), “La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos”, INAP, pp. 487-497.

⁴⁰ Sobre la aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales puede verse CASADO CASADO (2018:183-191).

⁴¹ SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175 (Enero-Marzo 2016), pp. 5 y ss. y PRIETO ROMERO, C. (2016), “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, 201 (Septiembre-Diciembre 2016), pp. 343-357.

Derecho positivo, a través de la Ley de Economía Sostenible de 2011⁴² y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 2013⁴³ si bien por su incorporación a normas sectoriales parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado, ahora en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general con independencia de la materia –económica, social, sanitaria, etc.- que constituya el objeto de la regulación de que se trate.

Seguidamente el artículo 129.1 precisa que el sentido o la finalidad de las exposiciones de motivos de los anteproyectos de las leyes o de los preámbulos de los proyectos de reglamentos es exponer o acreditar la adecuación de la norma a dichos principios, es decir, "[e]n la exposición de motivos o en el preámbulo (...) quedará suficientemente justificada⁴⁴ su adecuación a dichos principios.", sin perjuicio de su motivación en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo⁴⁵. Se trata, por tanto, de una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa⁴⁶ y abre unas posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios de las mismas en el marco del recurso directo o indirecto contra ellos⁴⁷.

Los principios de buena regulación constituyen un mandato dirigido a todas las Administraciones Públicas y sus organismos o entidades públicas vinculadas incluidas en el ámbito de aplicación de la LPAC, de manera que estas deberán respetarlos cuando ejerzan sus potestades normativas, es decir, no alteran la titularidad de dichas potestades, pero suponen una injerencia en su ejercicio.

La STC 55/2018 ha corroborado el carácter básico del artículo 129 y del artículo 130.2 referente a los principios de buena regulación en lo que se refiere a la elaboración de normas con carácter reglamentario, por lo tanto, resultan plenamente aplicables a la producción normativa de las entidades locales, incluida la exigencia implícita de elaborar las memorias del análisis de impacto normativo.

⁴² Sobre estos principios puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

⁴³ El objetivo general de esta Ley, un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, trata de alcanzarse a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance. Puede verse sobre ello J. TORNOS MAS, J. (2014), "La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia." REAF, 19, p.169. Puede verse también una valoración general de su contenido realizado por MUÑOZ MACHADO, S. (2014) en el prólogo a la obra *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado, comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M.J. ALONSO MAS, Madrid: la Ley (2014). Sobre la esta Ley se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 79/2017, de 22 de junio y 110/2017, de 5 de octubre, en las que se declara la inconstitucionalidad, entre otros, de la "eficacia nacional" de las autorizaciones y licencias que reconocía y regulaba en su artículo 20 (STC 79/2017).

⁴⁴ Puede apreciarse que la justificación ha de ser "suficiente" lo que nos plantea una serie de interrogantes: ¿de qué forma se cumple esta obligación de justificación "suficiente"?; ¿basta con citar el cumplimiento de dichos principios, debe razonarse sobre su cumplimiento de forma general o con mención específica a cada uno de ellos? Por otra parte, cabe plantearse también si el grado de justificación debe atender al tipo de norma de que se trate, por ejemplo, ¿deben justificarse con mayor detalle si se trata de normas que afectan a los derechos de las personas o tienen un impacto significativo en la economía?, ¿o de forma más general o sucinta cuando se trata de normas con menor impacto, organizativas, etc.?

⁴⁵ SANTAMARIA PASTOR, J.A. "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175 (REDA, 2016:44 y ss.).

⁴⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2007) *Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos*, en el libro homenaje al profesor Francisco González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, edit. Thomson Aranzadi, pp. 243 y 244.

⁴⁷ SANTAMARIA PASTOR, J.A. (REDA, 2016:37).

3.3. La elaboración de la propuesta normativa y su memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.3 LG)

La función de elaboración de las propuestas normativas corresponde a los órganos políticos o directivos competentes por razón de la materia, al menos a dichos órganos corresponde asumir el proyecto, redactado por sus propios servicios o por otros, impulsarlo y tramitarlo con la colaboración de la Secretaría (régimen común) o de la Asesoría Jurídica (régimen de gran población) en cuanto órganos competentes en materia de asesoramiento legal.

Dicho proyecto debe ir acompañado de la correspondiente memoria del análisis de sus impactos económicos y sociales⁴⁸. En este sentido existe una consolidada jurisprudencia que destaca la importancia de estas memorias que deben elaborarse de forma completa, es decir, deben contener la motivación de la propuesta y un análisis detallado de sus impactos. Por lo tanto, en la actualidad no es admisible una propuesta sin memoria, pero tampoco lo es con una memoria incompleta, que ha omitido el análisis de todos los impactos económicos o sociales⁴⁹ derivados del proyecto. El Tribunal Supremo ha entendido que “tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) LG, pero deben cumplir la finalidad a que responden”⁵⁰.

La LPAC y la LRBRL no se refieren de forma expresa a este instrumento esencial en el procedimiento de elaboración de normas, aunque puede entenderse implícito en la redacción de su artículo 129 referente a los principios de buena regulación⁵¹, cuyo cumplimiento debe quedar plasmado por escrito⁵², como una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad que reclama la motivación de las propuestas regulatorias y del derecho a la buena administración. En consecuencia, se trata de un requisito exigible también a las entidades locales para todo tipo de propuestas normativas, no solo para las que la legislación específica así lo haya indicado, por ejemplo, en el caso de los

⁴⁸ GIL RUIZ, J.M., (2012), *Las nuevas técnicas legislativas en España: Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Edit. Tirant Lo Blanch, pp. 67-130.

⁴⁹ Sentencia 5 de diciembre de 2015 recurso 378/2013.

⁵⁰ Sentencia de 16 de diciembre de 2011, rec. 6507/2009, ponente: Celsa Pico Lorenzo.

⁵¹ SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:239).

⁵² En este sentido, podemos recordar la anulación por el Tribunal Supremo del Decreto 49/2013, de 12 de abril, del Consell por el que se aprueba el Catálogo del sistema viario de la Comunidad Valenciana, debido a la falta de incorporación de la memoria económica al procedimiento de elaboración de esa norma, lo que determina la concurrencia de un vicio esencial del procedimiento, además, de la infracción del principio de jerarquía normativa. O también la sentencia Tribunal Supremo de 15 de julio de 2010, recurso 25/2008, en la que se apunta que “el deber de buena administración, de buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva.”

El Tribunal Supremo también ha invocado el principio de sostenibilidad social (artículo 135.4 CE), “del que no parece irrazonable deducir la necesidad de requerir un esfuerzo complementario de motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas normativas que inciden negativamente sobre los derechos sociales.”

Aunque el artículo 129 no se refiere de forma expresa a los impactos de carácter social o medioambiental, vienen exigidos por la legislación sectorial, por ejemplo, el análisis del impacto de género, igualdad, familia, infancia, discapacidad, etc., se encuentra previsto en diferentes normas estatales y autonómicas, por lo que habrá de estarse a esta legislación para determinar su exigibilidad y alcance. Por ejemplo, el análisis de impacto de igualdad se exige en la Comunidad de Madrid (Ley 3/2016, de 22 de junio) y de Aragón (Ley 18/2018, de 20 de diciembre).

presupuestos se exige la elaboración de una “memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente” y de un informe económico financiero respecto del proyecto de los presupuestos (artículo 168.1.a) y g) TRLRHL), en el caso de regulación de las tasas mediante ordenanza el exige la elaboración de un informe técnico-económico (artículo 25 TRLRHL) y en el caso de los precios públicos se requiere de la correspondiente memoria económica-financiera (artículo 26.2 Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos). Por su parte, la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina, como se ha indicado, que las disposiciones legales y reglamentarias, “en su fase de elaboración y aprobación”, “que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (artículo 7.3), en estos casos, la elaboración de la memoria económica se convierte en un requisito esencial en la elaboración de la propuesta normativa. También la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, precisa que las administraciones públicas deberán someter a “evaluación de impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que se seleccionan por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley”, que define como “la combinación de procedimientos, métodos y herramientas con las que puede ser analizada una norma (...) en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de los mismos” (artículo 35). Y la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece la “transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres”, y precisa que las administraciones públicas “la integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas” (artículo 15).

En definitiva, estas memorias justificativas deben contener una justificación respecto de la necesidad, oportunidad y legalidad de la propuesta fundamentada en los correspondientes informes técnicos y análisis de los impactos de la propuesta normativa, al menos en materia presupuestaria, tasas y precios públicos, salud pública, igualdad entre mujeres y hombres, es decir, se ha evolucionado hacia una motivación más rigurosa del proyecto, pues se exige no solo una justificación general, sino de detalle de su contenido y de sus impactos. Lo que, a su vez, facilita, como se ha dicho, el control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de sus potestades normativas⁵³.

La memoria del análisis de impacto normativo es un documento dinámico, es decir, se elabora y se completa a medida que se desarrolla el procedimiento de elaboración de la propuesta, en este sentido, la memoria inicial tendrá un contenido diferente de la memoria final que es la que contendrá la motivación completa y los análisis de todos los impactos, las valoraciones o informes emitidos por órganos administrativos especializados, las alegaciones formuladas por los interesados y el estudio y cuantificación de las cargas administrativas, todo lo cual permitirá a los órganos

⁵³ RIVERA PÉREZ. I. (2014), “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, número 193, enero-abril.

políticos competentes decidir sobre la aprobación de la norma con mayor rigor y fundamento.

Aun tratándose de un documento esencial en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, lo cierto es que la legislación ni tan siquiera la menciona, como es el caso de la LRBRL o más recientemente la Ley de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid⁵⁴. Solo la LG describe su estructura y contenido (artículo 26.3 desarrollado en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), que puede servir de guía o aplicarse con carácter supletorio a las entidades locales⁵⁵.

Mención específica podemos hacer al caso de la exigencia del informe técnico-económico o memoria económica para la elaboración de las ordenanzas de tasas prevista en el artículo 25 TRLRHL, en la que ha de ponerse de manifiesto “el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de los nuevos servicios”, se trata, por lo tanto, de un trámite preceptivo y previo a la aprobación de la ordenanza, cuya omisión acarreará su nulidad tal y como ha expresado el Tribunal Supremo en una abundante jurisprudencia⁵⁶ (STS 1249/2017, de 13 de julio, rec. 1619/2016; 2617/2016, de 15 de diciembre, rec. 3828/2015), que ha reconocido que se vulnera dicho precepto en los siguientes supuestos:

⁵⁴ Tampoco la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones generales del País Vasco, exige la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo, aunque si lo hace el artículo 13 del proyecto de ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que se encuentra actualmente, en 2019, en tramitación en el Parlamento Vasco. Ni la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (artículos 26 a 29).

⁵⁵ La Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, regula en su artículo 70.1 el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que exige que la orden de iniciación vaya acompañada como anexo de “un informe que determinará su incidencia en el ordenamiento jurídico vigente, su viabilidad económica e incidencia en los presupuestos del Territorio Histórico y los trámites e informes que sean preceptivos según la normativa sectorial y de género, y aquéllos que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta.” (letra b). Pues bien, en el apartado siguiente exige que la redacción de la disposición se realice atendiendo al contenido de la orden de iniciación y al resultado de los estudios e informes “que habrán de efectuarse sobre la factibilidad de las normas, su coste y, en su caso, de las medidas correctoras derivadas de la evaluación previa en función del género y dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo.” (letra c).

⁵⁶ “El artículo 26.2 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, de 13 abril 1989, resulta de adecuada aplicación supletoria en el ámbito local (como resulta de la Disposición Adicional 7.^a de la misma Ley, en relación con los artículos 117 y 41 a 48 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre), y resulta tajante al afirmar que toda propuesta, tanto de fijación como -en el presente caso- de modificación de precios públicos, deberá ir acompañada de una Memoria Económico-Financiera, que justificará el importe de los mismos, el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes y, en su caso, las utilidades derivadas de la realización de las actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia. La omisión de tal Memoria resulta comprobada en este caso, como declara la sentencia recurrida. Esa es la cuestión esencial, con independencia de que se haya actuado dentro del ámbito de discrecionalidad de la Administración en la materia o de la naturaleza que ostenten los precios públicos. Y es certera la interpretación de la normativa del caso que efectúa la sentencia recurrida, cuando considera que la infracción del artículo 26.2 de la Ley 8/1989 constituye un vicio verdaderamente esencial, que comporta la nulidad [ex artículo 47.1.c) y 47.2 de la LPA tanto de los actos de aprobación, como de la Ordenanza misma, por resultar imposible que los Concejales, los ciudadanos y -en última instancia- los propios órganos jurisdiccionales podamos examinar, valorar y fiscalizar -en ausencia de dicha Memoria- si el precio público que se fija o modifica está o no justificado, por concurrir las circunstancias y condiciones adecuadas para su determinación, que expresa el repetido artículo 26.2.” Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a), Sentencia de 15 junio 1994, RJ\1994\4600, rec. 1360/1992, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

- a) En los casos de omisión de dicho trámite, salvo cuando se trate de “revalorizaciones o actualizaciones de carácter general” que no requiere de memoria económica-financiera según lo previsto en el artículo 25 citado.
- b) En los casos en los que la memoria elaborada sea insuficiente por falta de algún elemento sustancial.
- c) En los casos en los que la memoria no cumpla los requisitos para la determinación de los parámetros para la cuantificación de la cuota tributaria.

En definitiva, estos supuestos son igualmente aplicables a la memoria que debe acompañar a cualquier propuesta de ordenanza, es decir, debe existir dicha memoria y debe contener los argumentos suficientes y adecuados que justifiquen el contenido del proyecto.

3.4. Los informes preceptivos y las consultas a otras Administraciones Públicas.

- a) El informe de calidad normativa (artículo 26.9 LG)

El informe de calidad normativa es otra de las herramientas de las políticas de calidad normativa, que se emite al inicio del procedimiento normativo respecto del primer borrador del proyecto y de su memoria del análisis de impacto normativo, cuya finalidad es contribuir a la mejora de sus contenidos y a la concreción de la tramitación de la propuesta. Es decir, el informe de calidad orienta al centro directivo proponente sobre la mejor propuesta normativa posible, sobre su debida fundamentación, los análisis de impactos y sobre los trámites necesarios para su aprobación. Se trata, por lo tanto, de una suerte de guía para la mejor definición del contenido del proyecto y de su motivación.

La LPAC no contempla este instrumento de calidad normativa, sino que lo hace el artículo 26.9 LG para el caso de la Administración General del Estado, cuya competencia se ha atribuido al Ministerio de la Presidencia y a su Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, por lo tanto, no goza de la condición de legislación básica, si bien, en cuanto herramienta de mejora regulatoria constituye un referente para las comunidades autónomas⁵⁷ y las entidades locales que al amparo de sus potestades de autoorganización pueden introducirlo en sus procedimientos normativos. En el caso de las entidades locales, puede atribuirse las funciones de coordinación y de calidad de las normas a la secretaria o a través de órganos especializados en el caso de los municipios de gran población.

⁵⁷ La Comunidad de Madrid ha atribuido las funciones de coordinación y calidad normativa a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, de la cual depende la Oficina de Calidad Normativa.

b) Otros informes preceptivos y consultas a otras Administraciones Públicas

Los informes preceptivos pretenden constituir una garantía de acierto y legalidad de la propuesta normativa. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, son conocidos los informes de la secretaria general técnica del departamento proponente, de la Abogacía, del órgano consultivo, de los consejos sectoriales, etc. Sin embargo, en el caso de las entidades locales, el artículo 49 LRRL y preceptos concordantes no aluden a estos informes, solo la legislación sectorial, como se ha explicado antes, establece la exigencia de determinados informes preceptivos, así, por ejemplo, el informe económico-financiero en el caso de las ordenanzas reguladoras de las tasas (artículo 25 TRLRHL). Ni tan siquiera la LRRL atribuye dicha tarea a la secretaría o a la asesoría jurídica a las que corresponde el asesoramiento legal (artículo 92 bis. 1.a y 129), salvo en los supuestos relacionados en el artículo 47 LRRL en los que se requiere una mayoría cualificada que comprende la aprobación del reglamento orgánico, no así la aprobación de ordenanzas.

No obstante, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, atribuye a la secretaria la función de informar con carácter preceptivo la “aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.”⁵⁸ (artículo 3.3). A la Intervención, por su parte, le corresponde informar el proyecto de presupuestos generales, y los demás proyectos normativos que supongan una implantación de nuevos servicios públicos o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas (artículo 4.1).

Ello obliga a conocer o valorar en cada caso, conforme al contenido de la propuesta, los informes que deban solicitarse, por ejemplo, el artículo 20.6 TRLRHL sujeta a informe previo, por “aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuya alguna facultad de intervención sobre las mismas”, la aprobación de las ordenanzas que regulen las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente por la utilización de los servicios públicos previstos en el apartado 4 de ese artículo; o las que aprueben el establecimiento de tasas requerirá del correspondiente informe técnico-económico previsto en el artículo 25 TRLRHL.

Además, de la regulación de los principios de colaboración y de respeto de las competencias de las demás administraciones públicas contenida en los artículos 10 y 55 LRRL, el Tribunal Supremo extrae una obligación de las entidades locales de someter el proyecto normativo a consulta o informe de la administración afectada, así ha dicho

⁵⁸ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 3 de junio de 1996, rec. 6560/1991, ponente Jaime Rouanet Moscardó, que declara nula la aprobación del Índice de Tipos Unitarios del bienio 1989-1990, en su calidad de disposición de carácter general, complementaria de la pertinente ordenanza fiscal del impuesto, entre otras razones, por omitir “el preceptivo informe previo del Secretario”.

que: “Es de destacar que la Ordenanza que se enjuicia ha sido expedida unilateralmente sin que conste en el expediente que haya existido consulta previa o relación con la Administración del Estado, por lo que la actuación municipal no ha respetado lo establecido en los arts. 10.1 y 55 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que expresan los principios esenciales de colaboración y de respeto de las competencias de las demás Administraciones Públicas. En circunstancias como la presente, en que concurren varias Administraciones en el ejercicio de competencias legalmente atribuidas, la Ley 7/1985 proscribire toda actuación unilateral debiendo la Administración que actúe ponderar adecuadamente, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados en el caso y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones -art. 55 b) LRBRL-”⁵⁹.

Dicho esquema ha de completarse, además, con la normativa propia de la entidad local, que al amparo de su potestad de autoorganización (artículo 4 LRBRL), puede determinar o atribuir a determinados órganos, unipersonales o colegiados, principalmente, en este último caso, los que son de participación ciudadana, la función de emitir informe con carácter preceptivo respecto de los proyectos de ordenanzas. Esta atribución de competencia para la emisión de informes preceptivos de la propia entidad local, puede hacerse mediante el reglamento orgánico, ordenanzas o incluso mediante los acuerdos de organización y de atribución de competencias.

En el ámbito de las entidades locales, en atención al principio democrático que fundamenta su autonomía y al carácter representativo del Pleno, los proyectos de ordenanzas no deben ser sometidos a informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico que lo son del Gobierno de la Nación o de los gobiernos autonómicos, pero no de las entidades locales.

3.5. La aprobación inicial por el Pleno (artículo 49.a LRBRL)

Este es el primer trámite del procedimiento de elaboración de ordenanzas previsto en la letra a) del artículo 49 LRBRL, que se describe así “aprobación inicial por el Pleno”⁶⁰, sin más, lo que parece apuntar que todos los trámites anteriores descritos no son necesarios, al menos no lo son al amparo de dicho precepto, que ha de interpretarse, por lo tanto, de forma sistemática con otros preceptos de la propia LRBRL, de la LPAC y de sus disposiciones de desarrollo, de modo que dicha aprobación se producirá previa preparación de expediente que contenga el proyecto, la memoria de análisis de impacto normativo, la realización del trámite de consulta pública previa, los informes pertinentes, las consultas a otras administraciones públicas en su caso, etc., orientados todos ellos a

⁵⁹ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia de 15 junio de 1993, RJ\1993\4426, rec. 8212/1990, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

⁶⁰ La competencia para la aprobación de ordenanzas y reglamentos atribuida al Pleno en los artículos 22.2.d) y 33.2.b) no son delegables conforme a lo dispuesto en los artículos 22.4 y 33.4 LRBRL. En el caso de los municipios de gran población, se contempla la delegación de la potestad normativa (ordenanzas y reglamentos) en las comisiones del Pleno (artículo 123.3 en relación 122.4 LRBRL). En el caso de las Diputaciones se encuentra atribuida, igualmente, al Pleno y tampoco es delegable (artículo 33.2.a) y 33.4 LRBRL).

garantizar el acierto, la oportunidad y la legalidad de la propuesta que se eleva para su aprobación al Pleno.

La remisión al Pleno se realizará por el Alcalde en el caso de los municipios de régimen común (artículo 21.1 en relación con el artículo 23.3 LRBRL) y por la Junta de Gobierno en el ámbito de los municipios de gran población (artículo 127.1.a). En el caso de las diputaciones esa competencia corresponde al Presidente de la Diputación (artículo 34 en relación con el artículo 35 LRBRL).

El texto aprobado inicialmente deberá publicarse íntegramente, aunque el citado artículo 49 LRBRL no precisa el medio en el que debe publicarse, habrá de estarse a lo dispuesto en su artículo 70.2 del que se deduce que la publicación de los acuerdos de aprobación de las ordenanzas se realizarán en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio de lo dispuesto para las ordenanzas fiscales y los presupuestos a lo que nos referiremos después, por lo tanto, el acuerdo inicial se publicará en dicho boletín para general conocimiento y a los efectos de permitir la realización del segundo trámite previsto en el artículo 49.b) LRBRL que es el de “información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias”.

Los artículos 17 y 169 TRLRHL referidos a la tramitación y aprobación de las ordenanzas fiscales y los presupuestos generales respectivamente, determinan que el acuerdo inicial de su aprobación, se expondrán en el tablón de anuncios de la entidad local durante treinta días en el primer caso y quince días en el segundo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar “reclamaciones”⁶¹ que consideren. Asimismo, 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. Como puede verse, en estos casos, se exige, además, la publicación en tablón de anuncios de la entidad local; requisito no previsto, como se ha indicado, en el caso de las ordenanzas conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL. En esos casos, la publicación en el tablón de anuncios ha sido considerado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como un requisito esencial, pues “por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las dos de autos, que excedan del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la

⁶¹ No se trata de un trámite para formular reclamaciones en el sentido de reclamar contra una actuación administrativa que perjudica los derechos o intereses legítimos del reclamante, sino del trámite para hacer efectiva la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, tal y como indican la Sentencia de 1 de julio de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente: Jaime Rouanet Moscardó (que se reproduce en parte en la nota 60) y la STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

publicación en el Boletín Oficial) habrá de estimarse preceptivo. Imperatividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones generales es la de garantizar «la legalidad, el acierto y la oportunidad» de las mismas y, bajo este prisma, la «exposición» cuestionada es un elemento esencial a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su artículo 9.2, la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en los supuestos establecidos en el subsiguiente artículo 105.a)⁶².

La exigencia de esta publicación de la aprobación inicial de la propuesta de ordenanza por el Pleno en el boletín oficial de la provincia, sin perjuicio de su publicación adicional en el tablón de edictos en los casos apuntados, permite, a su vez, la máximo difusión de la convocatoria del trámite de audiencia e información pública, que debe cumplir, además, con todas las garantías de la publicación completa en dichos medios, pues, como indica el último párrafo del artículo 49 LRBRL, “en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”; es decir, que estos casos, la aprobación inicial se convierte *ex lege* en definitiva y su publicación se convierte también en publicación definitiva⁶³ a los efectos de su entrada en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL, sin que sea necesario una nueva publicación. En el mismo sentido se pronuncian los artículos 17 y 169 TRLRH para las ordenanzas fiscales y los presupuestos generales, respectivamente.

⁶² Dicha sentencia continua diciendo que “La omisión, pues, en la elaboración de una disposición general del trámite de audiencia a través de la exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial (a efectos de poder tomar conocimiento, en este caso, de la modificación proyectada y presentar las reclamaciones oportunas) a cuantos potenciales contribuyentes resulten afectados, en cuanto implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución y 47.2 y 130.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición.” Y añade: “Ineludible es, por lo tanto, el cumplimiento conjunto de los dos mecanismos previstos en la ley (la publicación en el Boletín Oficial y la Exposición en el Tablón de Anuncios) para dar conocimiento y audiencia a los interesados, a los efectos vistos, de las modificaciones de Ordenanzas o disposiciones generales que puedan afectarles; hasta el punto de que, si se omite uno de ellos, como aquí ha ocurrido, limitándose así las garantías de los potenciales contribuyentes, tales modificaciones son nulas y, en consecuencia, ineficaces y carentes de habilitación normativa las liquidaciones tributarias que en ellas se basan.” Sentencia de 1 de julio de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente: Jaime Rouanet Moscardó. Y también la STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

⁶³ “Es cierto que el art. 190 del Real Decreto Legislativo referido (781/1986, de 18 abril), determina que: «los acuerdos definitivos de imposición de tributos y las correspondientes Ordenanzas reguladoras y sus modificaciones se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia», pero también lo es, que el art. 189 del propio cuerpo legal establece un procedimiento abreviado para la vigencia de las normas fiscales de las Entidades Locales, al decir que, «si no se hubieran presentado reclamaciones o sugerencias, se entenderá definitivamente aprobado el acuerdo de imposición de tributos y aprobación o modificación de Ordenanzas Fiscales» Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 27 mayo 1992, RJ\1992\5338, rec.1841/1989, ponente: José Moreno Moreno.

3.6. Trámite de audiencia e información pública (artículo 49.b LRBRL)

Como se ha indicado, el artículo 49 letra b) LRBRL establece como segundo trámite esencial del procedimiento de elaboración de ordenanzas, la “información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias”, que deriva del principio constitucional de participación ciudadana establecido en el artículo 105 CE, permite la defensa de los derechos e intereses concretos afectados, mejorar el contenido de las normas⁶⁴ y garantizar su acierto y pertinencia⁶⁵. Por lo tanto, se trata de un trámite esencial cuya omisión puede ser causa de nulidad de pleno derecho de la norma adoptada.

Recordemos que de la regulación contenida en el artículo 133 LPAC, respecto del trámite de audiencia e información pública, ostenta la condición de legislación básica conforme a la STC 55/2018, solamente el párrafo primero de su apartado 4, que establece los supuestos en los que puede prescindirse de dicho trámite, en concreto, “en el caso de normas presupuestarias u organizativas (...) de la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”, que en el caso de las entidades locales queda reducida al supuesto de las normas organizativas, incluido, se entiende, el reglamento orgánico o los estatutos de los organismos públicos, pero no así la aprobación de los presupuestos generales que, como se verá, queda sujeto expresamente a dicho trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 169 TRLRHL.

En nuestra opinión, conforme al principio de economía procesal, la publicación de la aprobación inicial del proyecto de ordenanza en el boletín oficial de la provincia debe convocar, como se ha dicho, el de audiencia e información pública durante un plazo de treinta días hábiles a contar desde esa publicación, a fin de garantizar el mencionado derecho de participación de todos los ciudadanos en el proceso de aprobación o modificación de las ordenanzas, de modo que puedan “formular reclamaciones contra el acuerdo adoptado” y “presentar las sugerencias” que estimen oportuno para “enriquecer el contenido de aquél”. Por ello, para la efectividad de dicha participación “se requiere, por tanto, el conocimiento no sólo del contenido de la norma sino de todo el expediente

⁶⁴ PRIETO ROMERO, C. (2016:361-368).

⁶⁵ “La potestad reglamentaria, en cualquier ámbito de la Administración, aun con grandes límites reglados, tiene importantes matices discrecionales, y, a pesar de que se han venido creando técnicas, cada vez más eficaces, para el control de esa discrecionalidad, reiteradamente aplicadas por la jurisprudencia, siempre queda un último vestigio o resquicio de oportunidad, en el que caben varias soluciones igualmente justas y donde no es posible ya, o resulta muy difícil, sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Es en ese ámbito de oportunidad en el que es esencial la participación directa o indirecta de los ciudadanos o la audiencia de los interesados, pero, si bien para garantizar la legalidad del reglamento el recurso en sede jurisdiccional es una vía plenamente adecuada, ya no lo es tanto para asegurar su acierto y pertinencia; en este último marco, pueden existir alegaciones o reclamaciones que, hechas en la vía administrativa como consecuencia de la «exposición» del artículo 18.1 de la Ley 40/81 y 111, 70.2 y 49 de la Ley 7/85, dan lugar a una rectificación del criterio de la Administración y que, sin embargo, formuladas en la vía jurisdiccional resultan ya inoperantes.” Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 1 julio 1991, RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, ponente Jaime Rouanet Moscardó.

tramitado para la adopción del acuerdo por lo que el principio de publicidad se satisface con la puesta de dicho expediente a disposición de quien quiera conocerlo”.⁶⁶

El trámite de audiencia e información pública es preceptivo, como se ha explicado, si bien, las alegaciones o sugerencias que se formulen durante dicho trámite no son vinculantes para la entidad local que podrá aceptarlas o no. A esta cuestión tampoco se refiere el artículo 49 LRBRL y concordantes, pero así lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁶⁷. No obstante, todas las presentadas dentro del plazo de los treinta días deben ser resueltas por el Pleno, como se indica en la letra c) del artículo 49, y de todo ello debe quedar constancia en el acta de la sesión del Pleno en la que se hubieren tratado.⁶⁸

En el caso de que existan interesados claramente identificados y conocidos por la entidad local⁶⁹ deberá procederse a la notificación individual del trámite de audiencia e información pública, así lo ha reconocido el Tribunal Supremo: “Con inspiración en esta corriente jurisprudencial consolidada, y en el artículo 105.a) de la Norma Fundamental, es de entender que la expresión «audiencia a los interesados», del citado artículo 49 de la Ley 7/1985, también tiene una significación acorde al artículo 91 de la LPA -al que sustituye- en el trámite que acabamos de examinar, y que, por ello, no obliga sólo a la normal publicación oficial del acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados, sino también a efectuar una notificación individual (artículo 194 del ROFRJEL, en relación con el artículo 80 de la LPA) del acuerdo de apertura del trámite en todos aquellos casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración que promueve el proyecto de Ordenanza”.⁷⁰

Por su parte, el régimen de aprobación de ordenanzas a propuesta de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid difiere de lo establecido anteriormente, en concreto, respecto del trámite de audiencia e información pública, que se realiza en el ámbito del

⁶⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 1 abril 1993. RJ\1993\2635, rec. 5128/1991, ponente: Ricardo Enríquez Sancho.

⁶⁷ PRIETO ROMERO, C. (2016:365).

En la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2003 (Rº 627/2000) se indica que: "La Administración puede atender o desatender esas observaciones y propuestas. Tiene la facultad, por consiguiente, de recoger en el texto sometido a audiencia las modificaciones que se le propongan y le parezcan ajustadas a derecho. De otro modo el trámite de audiencia no tendría finalidad. Ahora bien, a lo que la ley no obliga es a que cada modificación que se pretenda introducir en el proyecto de norma reglamentaria como consecuencia de la audiencia haya de ser sometida a un segundo trámite de esta clase, lo que igualmente valdría para un tercero y un cuarto."

⁶⁸ La aceptación de alegaciones puede dar lugar a la modificación de la propuesta normativa y a la posible incongruencia entre la MAIN y la propuesta finalmente aprobada. Sobre esta cuestión puede verse VELASCO CABALLERO (2019:334-336).

⁶⁹ “Además, de la propia naturaleza normativa de la ordenanza deriva que la notificación individualizada de la ordenanza aprobada inicialmente sólo es propiamente exigible por sujetos *muy singularizados* en la propia regulación. Esto es, no los simples destinatarios determinados o determinables de las normas, sino aquellos sujetos directa y especialmente considerados por la ordenanza. Aquellos sujetos cuyas concretas características hayan sido *inmediatamente tomadas* en cuenta por la entidad local para su regulación.” VELASCO CABALLERO (2019:339).

⁷⁰ Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia de 14 junio, 1994 RJ\1994\4597, rec. 11108/1990, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

ejecutivo. Es decir, conforme al artículo 48.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, el proyecto inicialmente aprobado por la Junta de Gobierno se somete al trámite de alegaciones si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, durante un plazo no inferior a treinta días naturales. Y, una vez examinadas las alegaciones y valoradas en la memoria de análisis de impacto normativo, el proyecto definitivo será aprobado por la Junta de Gobierno y remitido al Pleno, para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento Orgánico. En la remisión, el proyecto irá acompañado de todas las alegaciones recibidas y de la memoria que recoja su valoración.

Una cuestión que se plantea frecuentemente es la referente a si la estimación de reclamaciones y sugerencias con la consiguiente modificación, sustancial o no, del texto inicial que fue objeto del trámite de audiencia e información pública, requiere o comporta la necesidad de realizar un nuevo trámite de audiencia e información pública respecto del texto que incorpora dichos cambios.

Ciertamente la respuesta a esta cuestión no la encontraremos en la redacción del artículo 49 LRBRL⁷¹ ni en los relacionados para los casos de las ordenanzas fiscales, los presupuestos generales, ni tampoco en el régimen especial de la Ciudad de Madrid, solo la legislación sectorial aplicable al planeamiento urbanístico aborda este asunto de forma expresa, por ejemplo, el artículo 130⁷² del Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) o la legislación del suelo autonómica como el artículo 57⁷³ de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que establecen la obligación de realizar un nuevo trámite de audiencia cuando se introducen

⁷¹ La STC 28/2017 analiza la regulación del trámite de audiencia e información pública contenida en el artículo 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre), en el que se concretaban los detalles de ese trámite en la tramitación de los planes urbanísticos precisándose que “no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento si se introdujesen modificaciones sustanciales en el Plan a causa, bien de las alegaciones formuladas en la información pública, bien de los informes emitidos por otras Administraciones públicas, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones”. En dicha sentencia el TC declara la inconstitucionalidad de ese precepto por contravenir lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones, ya derogada, que decía que “la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares.”

⁷² “Artículo 130. El Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos.”

⁷³ Artículo 57.c). “A la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el documento las correcciones pertinentes. Si tales correcciones supusieran cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento volverá a ser sometido a los trámites de información pública y requerimiento de informes, tal como se regula en la letra anterior.”

modificaciones sustanciales en el proyecto aún en el supuesto de que procedan de las alegaciones formuladas en dicho trámite.⁷⁴

Por su parte, el Tribunal Supremo ha establecido una consolidada doctrina jurisprudencial que precisa, por un lado, que “es consustancial al procedimiento de elaboración de una disposición general que se vayan introduciendo modificaciones al texto inicialmente aprobado, a medida que avanza la tramitación del procedimiento y se evacúan los informes y dictámenes preceptivos, como resultado, en su caso, de las observaciones que se consideren pertinentes”; y, por otro lado, que “solo debe retrotraerse el procedimiento para conceder un nuevo trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial”⁷⁵, es decir, “sólo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del texto sometido a información pública, que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas, cabe apreciar la infracción el artículo 24 de la Ley del Gobierno, resultando procedente la concesión de un nuevo trámite de información pública”⁷⁶. Ello supone, en primer lugar, la necesidad de apreciar el dato fáctico de la existencia de una modificación; en segundo lugar, que la modificación aplicada o introducida en el proyecto normativo pueda calificarse como “sustancial”⁷⁷, pues solo una modificación de

⁷⁴ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), Sentencia de 30 de octubre de 2014, rec. 3329/2012, ponente: Juan José Suay Rincón.

⁷⁵ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 07 noviembre de 2017, rec. 1376/2016, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

“Es jurisprudencia de esta Sala que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989, 11 de diciembre de 1991, 27 de mayo de 1993, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996, 10 de noviembre de 1997, 17 de enero de 2000, 31 de enero de 2001 (recurso 507/1998, fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000, fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno) y 15 de noviembre de 2004 (recurso de casación 22/2002, fundamento jurídico segundo). Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 8 marzo 2006, RJ2006\2277, rec. 58/2005, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

⁷⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 29 octubre 2012, RJ2012\10263, rec. 393/2010, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat; también la Sentencia 1110/2007, de 9 de febrero de 2010, rec. 186/2007, con el mismo ponente.

⁷⁷ “En el caso enjuiciado no se puede negar la relevancia que la causa de inelegibilidad, introducida con posterioridad a la consulta de las asociaciones de Fiscales y de los informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia y del Consejo Fiscal, tiene para la Asociación recurrente, en la que se agrupan miembros del Ministerio Fiscal, e incluso para éstos en general si solicitan cualquiera de los puestos a los que se impide presentarse como candidatos a las elecciones al Consejo Fiscal, y, ante todo, para los en ellos destinados, pero, respecto de la constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, no considera esta Sala, en contra del parecer de la Asociación recurrente, que la modificación introducida, cuando el proyecto de reglamento se encontraba pendiente del dictamen del Consejo de Estado, deba calificarse de esencial o sustancial, razón por la que el irregular modo de proceder en la tramitación del expediente no puede acarrear, de acuerdo con la referida

relevancia respecto del texto del proyecto sometido al trámite de audiencia e información pública puede exigir su reiteración; y, en tercer lugar, como se ha dicho, siempre que la modificación sustancial no derive de una alegación o sugerencia presentada en ese trámite.⁷⁸

3.7. La aprobación definitiva (artículo 49.c LRBRL)

La realización de los trámites anteriores permite la aprobación definitiva por el Pleno. Es decir, en el caso de que se hayan presentado alegaciones o sugerencias deberán ser contestadas, en su caso, aceptadas y sometido el texto definitivo a aprobación definitiva conforme a lo dispuesto en el artículo 49 LRBRL, debiéndose proceder a su publicación y entrada y vigor. No obstante, el Tribunal Supremo ha interpretado “los acuerdos definitivos de aprobación, sólo son necesarios, cuando en el período de información pública, se presentan impugnaciones, reclamaciones o sugerencias, mas no en el caso contrario, en el que el acuerdo inicial se transforma en aprobatorio transcurrido el plazo informativo”.⁷⁹

Tanto la aprobación inicial como la definitiva de las ordenanzas se realizará por mayoría simple, pues solo se reserva a la mayoría absoluta la aprobación del reglamento orgánico (artículo 47 LRBRL). Por lo tanto, los presupuestos, las ordenanzas fiscales y los demás tipos de normas se aprobarán también por mayoría simple. Existe dicha mayoría cuando los votos afirmativos son más que los negativos (artículo 47.1 LRBRL). Esta regla es igualmente aplicable a los municipios de gran población (artículo 123.2 LRBRL).

4. EL PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE LAS ORDENANZAS

Aunque el artículo 49 LRBRL se refiere de forma expresa a la “aprobación” de las ordenanzas es evidente que el procedimiento que regula es igualmente aplicable en los casos de su modificación. Por ello, más acertado sería decir que el artículo 49 regula el procedimiento general para el ejercicio de la potestad de ordenanza, sin perjuicio de las especialidades previstas para determinados tipos de normas o derivadas de su propia naturaleza, que se concreta en la aprobación de una ordenanza, en la modificación de una existente o simplemente en su derogación. Esta idea aparece recogida en el artículo 56⁸⁰ del Texto Refundido por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia

jurisprudencia, la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado.” Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 8 marzo 2006, RJ\2006\2277, rec. 58/2005, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

⁷⁸ STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

⁷⁹ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia de 27 mayo 1992, RJ\1992\5338, rec.1841/1989, ponente: José Moreno Moreno.

⁸⁰ Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo), sentencia de 24 de febrero de 1999, rec. 3640/1993, ponente: Rodolfo Soto Vázquez.

de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 7 de abril), en el que se indica que “para la modificación de las Ordenanzas y Reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación”, lo que no deja de ser una obviedad.

Por otra parte, podemos preguntarnos si la modificación de una ordenanza exige la realización de los mismos trámites que los efectuados para su aprobación, y la repuesta, en nuestra opinión, ha de ser afirmativa. En primer lugar, porque los trámites esenciales de aprobación de cualquier ordenanza son los definidos en el artículo 49 LRBRL así como los demás reconocidos en otras normas según lo expuesto en este trabajo y, en segundo lugar, porque, en general, la norma modificativa tendrá un contenido similar al de la norma modificada por lo que será necesario realizar, al menos, los mismos trámites preceptivos.⁸¹ A la misma conclusión ha de llegarse en el caso de que el objeto exclusivo de la ordenanza sea la derogación de otra, que, en cuanto norma jurídica, se tramitará conforme al procedimiento del artículo 49 LRBRL y los demás trámites preceptivos realizados para la aprobación de la que se pretende derogar, en particular, se realizará el trámite de consulta pública previa, se elaborará la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo que justifique la derogación así como sus impactos económicos y sociales, se solicitarán los informes preceptivos, etc.

5. LAS ORDENANZAS REGULADORAS DE LAS ACTIVIDADES DE LOS CIUDADANOS, EN PARTICULAR, DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A través de las ordenanzas, las entidades locales inciden, en el marco de la ley, en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en sus actividades, por ejemplo, cuando se regula la movilidad urbana se incide de forma directa en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, como es el derecho a la movilidad, o también cuando se regulan actividades económicas, por ejemplo, el comercio minorista, la edificación, la venta ambulante, los quioscos de prensa, etc., se establecen requisitos o limitaciones a su ejercicio.

Como se ha visto, el artículo 49 LRBRL regula la aprobación de las ordenanzas en general y la legislación sectorial ha reconocido especialidades procedimentales a determinados tipos de ordenanzas, como sucede en el caso de las ordenanzas fiscales (artículo 17 TRLRHL). Pues bien, en el caso de las ordenanzas reguladoras de las actividades de los ciudadanos el artículo 4 LRJSP, que lleva por título “principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”, les reconoce también determinadas especialidades.

Efectivamente, dicho precepto indica que cuando las administraciones públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias “establezcan medidas que limiten el ejercicio de los derechos individuales o colectivos”, lo que, por ejemplo, suele suceder en el caso de las ordenanzas de movilidad, “o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad”, lo que, por ejemplo, sucede con las ordenanzas reguladora

⁸¹ STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010, ponente: Santiago Martínez Vares García.

las licencias urbanísticas, deberán cumplir una serie de requisitos que podemos clasificar de la siguiente manera:

- a) Aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva. Estos principios conectan a su vez con los de necesidad y proporcionalidad contemplados en los artículos 129 LPAC, 5 LGUM y 84.2 LRBRL.
- b) Motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Esta exigencia de motivación es un requisito general, como se ha visto, en todo procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y así aparece exigido por los principios de buena regulación del artículo 129 LPAC y los principios de la LGUM referidos específicamente a la regulación de las actividades económicas, que debe plasmarse en la memoria de análisis de impacto normativo.
- c) Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos. Esta exigencia de evaluación periódica expresa conecta con la función evaluación normativa prevista en el artículo 130 LPAC y en el artículo 15 LGUM.

Adicionalmente, para el caso de las actividades económicas el artículo 84 *bis*⁸² LRBRL ha establecido una serie de especialidades sustantivas. En concreto, reconoce el principio de libre ejercicio de actividades económicas, también expresado en el artículo 16 LGUM, que contiene un mandato dirigido a las entidades locales de no establecer limitaciones al mismo; en particular, de no someterlas a licencias u otros medios de control preventivo, que se expresa diciendo que: “sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo”. Ello supone un límite a la discrecionalidad administrativa a la hora de regular mediante ordenanza esas actividades económicas, de modo que la posibilidad de someterlas a un sistema de control administrativo previo será excepcional, y habrá de justificarse en las razones de interés general delimitadas en dicho precepto, que son:

“a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de

⁸² El artículo 84 bis fue introducido por la Ley de Economía Sostenible de 2011 y modificado posteriormente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

Por lo tanto, fuera de esas razones justificativas no cabe la posibilidad de que la ordenanza someta la actividad económica regulada a un sistema de control administrativo previo, las cuales deben quedar claramente expresadas en la memoria de análisis de impacto normativo (artículo 129 LPAC) y reflejadas en el preámbulo de la ordenanza (artículo 129.1 LPAC), sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la LGUM.⁸³

Además, si el proyecto de ordenanza pretende la regulación de las instalaciones o infraestructuras físicas que sirvan para el ejercicio de actividades económicas, por ejemplo, las instalaciones necesarias para los espectáculos públicos y actividades recreativas o para el comercio minorista, solo podrán someter dichas instalaciones a un régimen de control administrativo previo o de licencia cuando así lo establezca una norma con rango de ley “que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado.” Es decir, en estos casos, el correspondiente proyecto de ordenanza deberá cumplir con la reserva de ley establecida en dicho precepto y, consecuentemente, deberá fundamentarse en una Ley previa que contemple dicho sistema de control administrativo fundamentándose, a su vez, en que la infraestructura en cuestión puede generar daños sobre “el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico”⁸⁴ y, siempre y cuando, dicho sistema de control resulte “proporcionado” o conforme con el principio de proporcionalidad (artículo 129.3 LPAC y artículo 5 LGUM).

El tercer límite sustantivo establecido en el apartado 3 del artículo 84 *bis* se refiere al supuesto en que la entidad local pretenda establecer mediante ordenanza una licencia o autorización que concurre con otra licencia de la respectiva comunidad autónoma o de la Administración General del Estado, en cuyo caso deberá motivarla conforme a lo expuesto arriba, pero, además, deberá indicar en dicha motivación “el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto” con la autorización correspondiente a la otra administración. Es decir, se exige un esfuerzo en la racionalización del sistema de licencias, con la finalidad de evitar una posible duplicidad o concurrencia innecesaria, de modo que cada una de ellas encuentre

⁸³ La LGUM exige un esfuerzo adicional de motivación de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17), de simplificación de cargas (artículo 7), de transparencia (artículo 8), de cooperación en la elaboración de proyectos normativos (artículo 14) y de evaluación posterior (artículos 15) que, sin duda, resulta concordante con las exigencias derivadas de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC.

⁸⁴ Según el apartado 2 del artículo 84 *bis* LRBRL: “La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:

- a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.
- b) La capacidad o aforo de la instalación.
- c) La contaminación acústica.
- d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.
- e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.
- f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.”

su fundamento en una razón de interés general diferente, que debe quedar claramente expuesta en la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de ordenanza que pretenda establecerla y en su preámbulo.

En definitiva, la regulación de las actividades por las entidades locales ha de partir del respeto al principio de su libre ejercicio, de modo que solo podrán someterse su ejercicio a licencia cuando concurren algunas de las razones de interés general previstas en el apartado 1 del citado artículo 84 *bis* en relación con los preceptos correspondientes de la LGUM. Además, si la licencia se refiere a la infraestructura necesaria para dicha actividad su determinación queda reservada a la ley estatal o autonómica que, a su vez, deberán fundamentarla en las razones de interés general que detallan en su apartado 2 y, en tercer lugar, si la licencia que pretenda establecer la entidad local mediante ordenanza concurre con otras pertenecientes a otras administraciones pública, deberá realizarse un esfuerzo adicional de motivación a fin de evitar su duplicidad, debiéndose destacar que la razón de interés general que la fundamenta es distinta de la que ampara las otras licencias de otras administraciones.

6. PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR

La publicidad de las normas supone una garantía de certeza del Derecho para los ciudadanos y los poderes públicos, que se corresponde con una obligación para las administraciones de proceder a su completa y correcta publicación, empleándose para ello las nuevas tecnologías de las comunicaciones, a través de los boletines oficiales electrónicos y de las bases de datos de legislación que facilitan su conocimiento y consulta permanente y actualizada. La publicación y la divulgación del Derecho mediante instrumentos electrónicos que permitan su conocimiento actualizado en cada momento constituyen acciones propias de las políticas de mejora regulatoria.

Es el último trámite del procedimiento para la adopción de las normas y el que las incorpora al ordenamiento jurídico⁸⁵, permitiendo su conocimiento por todos y el inicio de su eficacia. Sin publicación o con publicación defectuosa la norma no es conocida o lo es solo parcialmente por lo que, consecuentemente, no formará parte del Derecho positivo, no entrará en vigor, no podrá aplicarse. En definitiva, el principio de publicidad de las normas supone también una prohibición de normas reservadas u ocultas, ni tan siquiera en los estados excepcionales regulados en el artículo 116 en relación con el artículo 55 CE.

Sin duda, se trata de una exigencia del principio constitucional de publicidad de las normas (artículo 9.3 CE) y, según el TC, constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico “que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes”⁸⁶, “antes

⁸⁵ Nótese que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en su conjunto está sujeto a publicación conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que respecto a la publicidad activa de la información relevancia jurídica obliga a la publicación en la web correspondiente de los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda (artículo 7.c).

⁸⁶ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10.

de que pueda exigirse su cumplimiento general”⁸⁷. Esta garantía, según el Alto Tribunal, “aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”⁸⁸.

Esta garantía de publicidad se concreta en varios preceptos de la propia CE, disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales tras la sanción real (artículo 91) o condicionando la eficacia de los tratados internacionales a su publicación oficial en España (artículo 96.1). Además, la CE reserva al Estado la competencia para la determinación de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (artículo 149.1.8) que comprende los requisitos para su publicación.⁸⁹

En la legislación ordinaria esta garantía se encuentra en el artículo 2 del Código Civil: “Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa”, que se complementa con lo dispuesto en el artículo 131 LPAC que se refiere de forma específica a la publicidad de las normas y comprende a todas ellas, es decir, tanto a las normas con rango de ley, como a los reglamentos y las disposiciones administrativas, entre las que también se incluyen las normas locales, indicando que “habrán de publicarse en el diario oficial que correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos”, pudiendo las Administraciones Públicas establecer “otros medios de publicidad complementarios.” A ello añade que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas⁹⁰ de la Administración, organismo público o entidad competente tendrá, “en las condiciones y con las garantías que cada administración pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.” Y, finalmente, para el caso de las entidades locales, las reglas anteriores se complementan con lo dispuesto en el artículo 70.2 LRBRL que exige la publicación de las ordenanzas en el boletín oficial de la provincia o en el de la comunidad autónoma uniprovincial correspondiente y, además, el transcurso del plazo de los quince días hábiles previsto en su artículo 65.2.

El principio de publicidad de las normas exige su completa publicación en el boletín oficial correspondiente (estatal, autonómico o provincial) y la concreción en la propia norma, conforme a su contenido e impactos económicos y sociales, del momento en que iniciará su vigencia o en su defecto entrará en vigor a los veinte días de dicha publicación.

⁸⁷ STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5.

⁸⁸ STC 136/2011, de 13 de septiembre.

⁸⁹ SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 5.

⁹⁰ JEREZ DELGADO, CARMEN (2005), “Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información”, Anuario de derecho civil, Vol. 58, número 2, pp. 765-812.

La doctrina ha destacado que la publicación es un requisito esencial para la existencia de la norma⁹¹, “no una mera regla formal o una simple condición de eficacia”⁹², por lo tanto, se considera como un requisito imprescindible para la perfección de la norma jurídica y, consecuentemente, para su eficacia general. El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre esta cuestión respecto de las normas con rango de ley, pero ha considerado ambas posibilidades. En concreto, en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, dice que el principio de publicidad de las normas “exige solamente en esencia que las normas, para serlo o para poder producir efectos, sean convenientemente publicadas a través de los instrumentos legalmente predispuestos para ello”. Por contra, en su Sentencia 61/1997, se decanta por afirmar que se trata de un requisito de eficacia⁹³ de las normas. Por su parte, el Tribunal Supremo ha afirmado claramente que el requisito de publicidad de las normas constituye un requisito para su eficacia.⁹⁴

Sin duda la publicación incide en la eficacia general de las normas, pues permite que puedan producir efectos, sin perjuicio de otros principios constitucionales que también inciden o modulan la eficacia normativa, como el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 CE).

Como se ha dicho, en el caso de las normas de las entidades locales la exigencia de la publicación en el boletín oficial de la provincia de las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se complementa, según el artículo 70.2 LRBRL, con la obligación de dejar transcurrir el plazo de quince días hábiles previsto en su artículo 65.2. En concreto, se dice que las normas locales entrarán en vigor cuando “se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales”. Es decir, se requiere de tres requisitos⁹⁵ imprescindibles para la vigencia y eficacia general de dichas normas que son, por un lado, la necesaria publicación completa⁹⁶ de su texto, principalmente, en el boletín oficial de la provincia, que realizará de oficio la propia entidad local; por otro lado, la comunicación de la norma aprobada a la Administración

⁹¹ SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:244-245).

⁹² GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T-R (2015), Curso de Derecho Administrativo volumen I, (pp. 223-224), Edit. Thomson Reuters.

⁹³ “En el apartado 1º del precepto impugnado se consideran los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva formal del acto final que culmina el procedimiento de elaboración de aquéllos, en tanto que disposiciones administrativas, estableciendo la publicación de tales actos, es decir, de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, requisito -el de la publicación- de eficacia, en los términos establecidos por el art. 131 del propio T.R.L.S.”

⁹⁴ Tribunal Supremo, sentencia 1071/2014, rec. 1361/2011, ponente: Fernández Valverde.

⁹⁵ TOSCANO GIL, F (2012), “El procedimiento de elaboración de las normas locales”, laadministraciondia.inap.es.

⁹⁶ Esta regla de la publicación íntegra no se aplica en el caso de los presupuestos de las entidades locales, pues se publican de forma resumida en el boletín oficial de la provincia y completo en el propio de la entidad local, si lo tuviera, tal y como indica el artículo 112.3 LRBRL.

General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente; y, en tercer lugar, el transcurso del plazo de quince días desde la recepción de esa comunicación.

Sin duda, el párrafo genera dudas razonables, como ha destacado la doctrina⁹⁷, pues no permite al ciudadano conocer el día exacto de entrada en vigor de las normas locales, ya que el momento de la recepción de la comunicación por la Administración competente no es público, por lo que difícilmente podrá conocerse la fecha de entrada en vigor acudiendo al boletín oficial, salvo que la publicación expresamente lo indique⁹⁸. Más complicado aún lo será en el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 49 LRBRL.

Analicemos los tres requisitos expuestos:

a) La comunicación de la norma local aprobada a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente no se menciona de forma expresa en el artículo 70.2 LRBRL, si bien se deduce por la remisión que realiza al artículo 65.2, en el que se regula la función de control de legalidad de dichas instituciones sobre los acuerdos adoptados por las entidades locales y la posibilidad de formular requerimiento de anulación en los casos en los que se aprecie algún tipo de infracción del ordenamiento jurídico. En definitiva, se trata de un precepto de aplicación general, por lo tanto, también a los acuerdos de aprobación de ordenanzas. La comunicación será escrita y previa a la publicación, aunque esto tampoco se dice expresamente, pero se deduce del orden lógico en el que deben practicarse dichas actuaciones. Así, primero se practicará la comunicación, luego se dejará transcurrir el plazo de quince días hábiles exigidos por la relación de aquellos dos preceptos y, finalmente, se publicará y entrará en vigor. Esta comunicación facilita el conocimiento de la norma aprobada y el ejercicio de las funciones de control de legalidad por aquellas administraciones, pudiendo formular a la entidad local competente, en el plazo de quince días hábiles, requerimiento motivado, expresando la normativa que estima vulnerada, para que proceda a su anulación de la norma aprobada en el plazo de un mes. Por último, conviene resaltar que el artículo 65 no

⁹⁷ EMBID IRUJO A. (2010:89-92) y SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018:246).

⁹⁸ “Respecto al segundo de los motivos arriba mencionados, cabe llegar a una conclusión semejante, porque, centrandó la atención en el requisito de que, para poder entrar en vigor en la fecha proyectada las modificaciones reglamentarias de la Ordenanza Fiscal 21 y del Callejero definitivamente aprobadas (sin exposición, sin embargo, en el Tablón de Anuncios de su aprobación inicial) por el acuerdo de 29 de noviembre de 1985, era preciso que «hubiera transcurrido el plazo de 15 días hábiles del artículo 65.2, en relación con el 70.2, de la Ley 7/85», es obvio que no consta, de forma objetiva (como un elemento imprescindible para la vigencia y eficacia general de la modificación, que no requiere, por tanto, de la prueba, negativa y de difícil realización, de su omisión, por parte de la empresa inicialmente recurrente), la existencia de la consumación de tal plazo, o, con otras palabras, de la remisión por la Corporación municipal y de la recepción por la Administración del Estado o Comunidad Autónoma de Andalucía, y en tiempo hábil, de la comunicación del acuerdo aprobatorio definitivo, pues, siendo condición indispensable para la vigencia de la Ordenanza 21 y del Callejero la constancia y conocimiento formal erga omnes del transcurso de ese plazo y de 15 días, no obra, tampoco, ni en la publicación en los Boletines Oficiales de la Provincia de 15 y 25 de diciembre de 1985, ni en el expediente remitido a la Sala de instancia a que antes se ha hecho mención, referencia alguna al cumplimiento de tal requisito y del consecuente vencimiento del plazo controvertido (con lo que, como se expresa en la sentencia impugnada, mal puede establecerse la fecha de la entrada en vigor de las disposiciones modificadas y la legalidad de la liquidación impositiva fundada en las mismas).” Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 1 julio 1991.- RJ\1991\5578, rec. 4612/1990, Ponente: Jaime Rouanet Moscardó.

exige la publicación de la comunicación, aunque de ella conviene dejar constancia en la publicación de la norma a los efectos de facilitar el conocimiento del inicio de su entrada en vigor.

Esta obligación de comunicación parece que no es aplicable a las ordenanzas fiscales, a ello nos referiremos más adelante.

b) El plazo de quince días hábiles con el que cuenta las administraciones para ejercer sus funciones de control de legalidad, actúa como una suerte de período de *vacatio* imperativa, pues durante el mismo la norma, en el caso de que se haya publicado, no podrá iniciar su eficacia.

Este requisito no es exigible en el caso de las ordenanzas fiscales y tampoco en la aprobación de los presupuestos generales de las entidades locales.

c) La completa publicación de la norma debe producirse en cualquier caso (artículo 9.3 CE, principio de publicidad de las normas), pues, como se ha indicado *ut supra*, “resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”. Por otra parte, ha de considerarse que el requisito exigido es la completa publicación de la norma aprobada, no así del acuerdo de aprobación pues su contenido consiste precisamente en la aprobación de la norma publicada, es decir, coincide con el texto de la ordenanza a cuya publicación se procede⁹⁹, aunque ello no obsta a que se publique también el acuerdo pero no es un requisito necesario.

Conforme a la regulación expuesta lo razonable, como se ha dicho, es que la publicación se produzca con posterioridad a la comunicación a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente, aunque no es imperativo, pudiéndose dar las siguientes circunstancias:

Por un lado, la norma puede publicarse dentro del plazo de los quince días hábiles posteriores a la comunicación, en cuyo caso deberá indicarse el momento exacto, posterior a ese plazo, en el que se producirá la entrada en vigor, pues, como también se ha dicho, la fecha de la comunicación no es pública, por lo que debería indicarse de forma

⁹⁹ “La segunda de las cuestiones suscitadas surge en torno al momento de entrada en vigor de la Ordenanza, pues la parte demandante basándose en el texto de la disposición final de dicha norma, en cuya virtud «la presente Ordenanza entrará en vigor el día siguiente de publicarse su aprobación definitiva», entiende necesario que se proceda a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva, sin que baste con la publicación del texto de la Ordenanza definitivamente aprobado. Tanto el art. 70-2 de la LBRL, como el art. 196-2 de ROF, ponen de manifiesto que las ordenanzas locales entrarán en vigor una vez se haya publicado íntegramente su texto en el BO de la Comunidad Autónoma, y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65 de la LBRL, no es preciso, por lo tanto, más que la publicación del texto íntegro de la Ordenanza. En tal sentido, ha de ser entendida la disposición final de la norma cuando prevé como momento de entrada en vigor el día siguiente de publicarse su “aprobación definitiva” sin que sea precisa la publicación del acuerdo plenario por el que se procede a la aprobación de la Ordenanza, ya que, en último término, el contenido de dicho acto es el texto de la Ordenanza a cuya publicación se procede.” Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 12 junio 1993, RJ1993\4343, rec. 37/1990, ponente: José María Reyes Monterreal.

expresa en la publicación de la norma el momento en el que finaliza y se inicia su vigencia.

Por otro lado, la norma puede publicarse con posterioridad al agotamiento de dicho plazo. Pues bien, en este caso, no existe el límite temporal alguno, de modo que la ordenanza puede determinar su entrada en vigor incluso el día siguiente de su publicación, aunque de acuerdo con el principio de seguridad jurídica puede indicarse que dicho plazo se ha cumplido.

Por último, una vez agotado el plazo indicado, la ordenanza puede decidir el momento de su entrada en vigor, que será al día siguiente de su publicación o en cualquier otro momento posterior introduciendo un período de *vacatio legis*¹⁰⁰ y, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil, si no se contempla una disposición específica al respecto producirá efectos a los veinte días de su publicación.

De los requisitos expuestos, el referente a la publicación resulta imperativo en todos los casos, pues, como se ha dicho, es una exigencia del principio de publicidad de las normas como manifestación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), de modo que solo pueden producir efectos las normas que hayan sido debidamente publicadas. En cambio, los otros dos requisitos, el de comunicación y el transcurso del plazo de quince días hábiles, es de aplicación a las ordenanzas y reglamentos con carácter general, tal y como se deduce del artículo 70.2 LRBRL, si bien la legislación ha previsto determinadas especialidades en su aplicación a los presupuestos generales y a las ordenanzas fiscales. Así, en el caso de los presupuestos, el artículo 169 del TRLRHL exige, en su apartado cuatro, la remisión de copia del presupuesto general aprobado a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma respectiva, y precisa, además, que dicha remisión se realizará “simultáneamente” al envío al boletín oficial que corresponda y, en su apartado cinco, determina que su entrada en vigor se producirá “en el ejercicio correspondiente, una vez publicado.”, por lo tanto, la comunicación debe producirse, si bien el plazo de los quince días hábiles no limita la entrada en vigor de los presupuestos que ha de producirse *ex lege* al inicio del siguiente ejercicio. Sin duda, ello no impide o limita el control de legalidad previsto en el artículo 65 LRBRL, pues puede realizarse plenamente con los presupuestos en vigor.

En el caso de las ordenanzas fiscales, el artículo 17 LRHL exige la publicación de su texto íntegro o de sus modificaciones en el boletín oficial que corresponda, pero no

¹⁰⁰ Puede verse en este sentido los criterios establecidos en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que no son de aplicación a las entidades locales, pero puede servir para decidir sobre la conveniencia de demorar la entrada en vigor de las normas locales en atención a su contenido y efectos:

“Artículo 23. Disposiciones de entrada en vigor.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.”

hace mención expresa ni a la obligación de comunicación ni al transcurso del plazo de los quince días previsto en el artículo 65.2 LRBRL. Por lo tanto, en este caso, la entrada en vigor queda condicionada a la publicación, tal y como sucede, con carácter general, en el caso de las normas estatales y autonómicas. Igual que en el caso anterior, la función de control prevista en el artículo 65 LRBRL puede realizarse respecto de las ordenanzas fiscales ya en vigor, pudiendo la Administración General del Estado o de la comunidad autónoma respectiva formular requerimiento motivado de anulación de la norma por infracción del ordenamiento jurídico.

La regulación expuesta no es objeto de desarrollo por la legislación autonómica de régimen local, salvo contadas excepciones, por ejemplo, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyo artículo 141¹⁰¹ regula la entrada en vigor de los reglamentos y ordenanzas en los mismos términos expuestos (comunicación, transcurso del plazo de quince días, publicación y entrada en vigor). Una regulación diferente podemos encontrarla en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, cuyo artículo 48.2 determina que las normas aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid entran en vigor “al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa”. Es decir, en este caso, al igual que en el caso de las ordenanzas fiscales, no resulta de aplicación el requisito de la comunicación previa ni tampoco el del transcurso del plazo de quince días hábiles como condicionantes de la entrada en vigor de las normas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid, si bien, sin perjuicio de lo anterior, la norma aprobada debe ser comunicada pero no como requisito previo de su eficacia (artículo 48.3.f)¹⁰². Puede verse en este sentido las reglas sobre la “publicación, entrada en vigor y comunicación” que suele incorporar las ordenanzas aprobadas por el citado Ayuntamiento, como disposición final, indicando respecto de la publicación que comprende “el acuerdo de aprobación y la ordenanza” y se realizará íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid; respecto de la entrada en vigor se precisa el momento exacto en el que acontecerá, es decir, al día siguiente o cualquier otro posterior, y respecto de la comunicación se indica que “sin perjuicio de lo

¹⁰¹ “Artículo 141. Entrada en vigor.

1. Los reglamentos y las ordenanzas, incluidos los contenidos normativos de los planes urbanísticos, no producirán efectos jurídicos en tanto no hayan transcurrido quince días contados desde el siguiente al de la publicación de su texto íntegro en el «Boletín Oficial» de la provincia, plazo en el que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrán ejercer sus facultades de requerimiento a las entidades locales, en orden a la anulación del reglamento u ordenanza.

2. Las ordenanzas fiscales entrarán en vigor una vez que se haya publicado íntegramente el acuerdo definitivo y el texto de las mismas en dicho boletín, a no ser que se demore su aplicación a una fecha posterior.”

¹⁰² El artículo 48.3 letras e) y f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid determinan lo siguiente:

“e) La norma aprobada por el Pleno se publicará íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y entrará en vigor al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa, todo ello sin perjuicio de su publicación en el Boletín de la Ciudad de Madrid.

f) Sin perjuicio de lo anterior, la aprobación de la norma se comunicará a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.”

anterior, la aprobación de la norma se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid”.¹⁰³

En definitiva, la regulación contenida en el artículo 70.2 LRBL requiere de la correspondiente actualización a fin de mejorar el sistema de entrada en vigor de las normas locales, aplicando el régimen establecido en el artículo 2 del Código Civil y suprimiendo la exigencia del transcurso del plazo de los quince días establecido en el artículo 65.2 LRBL, sin perjuicio de la obligatoria comunicación de su aprobación a la Administración General del Estado y de la comunidad autónoma respectiva a los efectos del control de legalidad.

7. CONCLUSIONES

Las políticas de mejora regulatoria comprenden todos los tipos de normas, por lo tanto, también la potestad reglamentaria de las entidades locales. Así está dicho, además, en el título VI LPAC, que exige a las administraciones públicas el empleo de nuevas herramientas para la consecución de normas de calidad, que sirvan de garantía de eficacia y eficiencia de la actuación pública.

Entre esas herramientas de calidad normativa cumple una función destacada el procedimiento para su elaboración, porque mediante la realización de sus diferentes trámites se garantiza su acierto, oportunidad y legalidad, pues el procedimiento es un conjunto de trámites ordenados a la realización de los principios constitucionales (jerarquía, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, etc.) y el cumplimiento de la ley en su conjunto. Sin embargo, en el ámbito de las entidades locales, su regulación de mínimos ha quedado anticuada, así, el artículo 49 LRBL ni tan siquiera alude, por ejemplo, a la necesidad de elaborar una memoria justificativa y de análisis de los impactos del proyecto de ordenanza cuando la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene destacando su carácter esencial, ni tampoco concreta la forma en que debe practicarse el también esencial trámite de audiencia e información pública, ni la conveniencia de recabar determinados informes preceptivos.

Por ello, con la finalidad de impulsar las políticas de mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales, en definitiva, que “regulen mejor”, convendría establecer una nueva regulación del procedimiento de elaboración de las normas locales en general

¹⁰³ Por ejemplo, la disposición adicional cuarta de la Ordenanza de Atención a la Ciudadanía y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de febrero de 2019, indica:

“Disposición final cuarta. *Publicación, entrada en vigor y comunicación.*

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de la presente ordenanza se producirá de la siguiente forma:

- a) El acuerdo de aprobación y la ordenanza se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.
- b) La ordenanza entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.”

y de las ordenanzas en particular, que permita a dicho procedimiento cumplir su función de garante de la calidad normativa, o dicho en otras palabras, de su acierto, oportunidad y legalidad, labor que corresponde no solo al legislador estatal básico sino también al autonómico y local mediante su regulación, en este último caso, en los reglamentos orgánicos. Resultando esencial la revisión del esquema del procedimiento establecido en el artículo 49 LRBRL.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017), “La mejora regulatoria en España como política pública: análisis y evolución.” *Revista Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17.
- ARAGUÁS GALCERÁ, I. (2017), “La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos”, INAP.
- BOUIS, R. and R. DUVAL, “Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond”, OECD Economics Department Working Papers, No. 835, 2011, OECD Publishing, Paris.
- CALVO GARCÍA, J. (2006), Régimen Jurídico y Procedimiento de la Ley Especial de Madrid, *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Dir. Antonio Troncoso Reigada, Edit. Thomson-Aranzadi.
- CASADO CASADO L. (2017), “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107.
- CASADO CASADO L. (2018), “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52.
- CANALS AMETLLER, D. (2019), “El proceso ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm.50.
- CIERCO SEIRA, C. y ROPERÓ VILARÓ, A. (2017) "La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias.", *Anuario de Gobierno Local* (2017).
- EMBED IRUJO, A (2010), *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Edit. Iustel.
- GALÁN GALÁN A. (2001), *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona: Atelier Libros.

- GALÁN GALÁN A. (2010), “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, *Revista CEMCI*, número 8 julio-septiembre.
- GALÁN GALÁN A. (2004), *El reglamento orgánico local*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T-R (2015), *Curso de Derecho Administrativo* volumen I, Edit. Thomson Reuters.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984), *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Edit. Civitas.
- GIL RUIZ, J.M., (2012), *Las nuevas técnicas legislativas en España: Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Edit. Tirant Lo Blanch.
- JEREZ DELGADO, CARMEN (2005), “Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información”, *Anuario de derecho civil*, Vol. 58, número 2.
- MERCADO PACHECO, P. (2013), “Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.
- MESEGUER YEBRA J. (2016), “Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, en C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2014) en el prólogo a la obra *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado, comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M.J. ALONSO MAS, Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2017), “La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de las ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los restos en el caso español.”, *Cuadernos de Derecho Local*, QDAL.
- PRIETO ROMERO, C. (2016), “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, 201 (Septiembre-Diciembre 2016).
- PRIETO ROMERO, C. (2017), “La planificación y evaluación normativa en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, www.madrid.org/revistajuridica.
- PRIETO ROMERO, C. (2019), “La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales”, *Revista ICE* número 907, marzo-abril, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2007) “Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos”, en el libro homenaje al profesor Francisco González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, edit. Thomson Aranzadi.
- RIVERA PÉREZ. I. (2014), “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, número 193.
- SAINZ MORENO F. (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Edit. Technos.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2018), *Principios del Derecho Administrativo General I*, Edit. Iustel.
- TORNOS MAS, J. (2014), “La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia”, *REAF*, 19.
- TOSCANO GIL, F (2012), “El procedimiento de elaboración de las normas locales”, *laadministracionaldia.inap.es*.
- VELASCO CABALLERO, F. (2019), “La elaboración de ordenanzas y la Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (enero-abril 219).

EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 20/2012, INCIDENCIAS EN LA INCAPACIDAD TEMPORAL. CORPORACIONES LOCALES. ANDALUCÍA.

María del Rosario BORREGO PEDROSA
Vicesecretaria del Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba

Trabajo de Evaluación presentado en el Curso Monográfico de Estudios Superiores: La Incapacidad Temporal del Empleado Público en la Administración Local (III edición)

SUMARIO:

1. Introducción
2. Funcionario incluido en el Régimen General y Régimen especial de trabajadores del Mar y personal laboral
3. Los funcionarios del mutualismo administrativo.
4. Adaptación a la nueva normativa.
 - 4.1. Administración estatal.
 - 4.2. Administración local.
 - 4.3. Administración autonómica.

1. INTRODUCCIÓN.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE N° 168, de 14 de julio) ha venido a establecer un nuevo marco normativo en el ámbito de la prestación complementaria a cargo de la Administraciones Públicas, para los supuestos de Incapacidad Temporal (en adelante IT) de su personal, tanto funcionario como con respecto al sujeto a relación laboral (artículo 9° del RD-ley).

Este Real Decreto resulta de aplicación a todas las Administraciones Públicas, y, por tanto, también a las Entidades Locales.

El título I donde se recoge esta nueva regulación de la materia que se analiza, tiene carácter básico, tal y como prevé la Disposición Final Cuarta, de manera que habremos de estar a las consecuencias de tal naturaleza jurídica, a efectos de posicionamiento en relación con otras normas que regulen esa misma materia dentro del ordenamiento jurídico.

El Real Decreto va más allá de la previsión de regulación básica del título I, como anteriormente se ha apuntado, y en su artículo 9, apartado 7° declara expresamente la suspensión de Acuerdos, Pactos y Convenios que contradigan lo dispuesto en este artículo.

De ahí que una primera consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto, fuera la de dejar sin efecto todas las previsiones contenidas en Acuerdos o Convenios Colectivos que reconociesen a los empleados públicos un complemento retributivo a cargo de la Administración, para los supuestos de Incapacidad Temporal, que viene a mejorar la prestación obligatoria, reconocida legalmente, en la medida en que se excedan los límites que ahora se establecen.

Por tanto, cada una de las Administraciones Públicas afectadas (todas) dentro de su autonomía determinarían los cambios pertinentes, siempre, claro está de acuerdo con los límites impuestos por el Real Decreto. Dicha adaptación hubo de realizarse en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, finalizando la misma, en octubre de 2012.

Analicemos a continuación las novedades producidas en esta materia y derivadas de la aprobación del RDL 20/2012. El artículo 9 del Decreto regula de forma separada y en cada uno de sus apartados de forma diferente en función del régimen de Seguridad Social donde el funcionario encuadrado.

2. FUNCIONARIO INCLUIDO EN EL RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES DEL MAR Y PERSONAL LABORAL

El artículo 9.2 RDL 20/2012 hace la regulación para el personal incluido en el Régimen General, en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar y el personal laboral. Se permite a cada Administración complementar la retribución de los empleados durante la IT, siempre con sujeción a los límites máximos establecidos.

Se establecen complementos distintos dependiendo de que las contingencias sean comunes o profesionales, o bien, se trate de hospitalización e intervención quirúrgica.

Los complementos adicionales que regula el art. 9 del RDL 20/2012 para el funcionario y el personal laboral no se calculan sobre la Base reguladora de la prestación de IT sino sobre las retribuciones que el empleado público venía recibiendo en el mes anterior al de causarse la IT.

El artículo 9.2 prevé que cada Administración Pública podrá complementar las prestaciones que perciba el personal, de acuerdo con los criterios que siguen.

- 1.º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de **contingencias comunes**, durante los tres primeros días, se podrá reconocer un complemento retributivo hasta alcanzar como máximo el cincuenta por ciento de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad. Desde el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento que se pueda sumar a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social deberá ser tal que, en ningún caso, sumadas ambas cantidades, se supere el setenta y cinco por ciento de las

retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad. A partir del día vigésimo primero, inclusive, podrá reconocerse una prestación equivalente al cien por cien de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

- 2.º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de **contingencias profesionales**, la prestación reconocida por la Seguridad Social podrá ser complementada, desde el primer día, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad.
- 3.º Para los casos de **hospitalización e intervención quirúrgica** el artículo 9.5 prevé la posibilidad de que cada Administración pueda establecer un complemento hasta alcanzar el 100% como máximo, de las retribuciones que viniere disfrutando su personal en cada momento. Añade el citado artículo que este complemento se podrá determinar para otros supuestos que tengan carácter excepcional y que estén debidamente justificados.

Por tanto, cada Administración podrá aplicar ese complemento hasta 100%, siempre y cuando sean supuestos que reúnan las características recogidas por el citado artículo. Cabe decir que la mayoría de las Administraciones han hecho uso de esta facultad, y cabe añadir que la hospitalización e intervención quirúrgica es aplicable tanto a las derivadas de contingencias comunes como de las profesionales.

Por lo que se refiere al límite temporal para la aplicación de los complementos, el artículo 9 del RD 20/2012, no establece límite alguno, por lo tanto, se puede interpretar que el abono del complemento desde el día 21º de la IT puede ser del 100% hasta el fin de la citada incapacidad temporal.

En cuanto al **cálculo de la Base de cotización**, el artículo 5 del Real Decreto establece que el cálculo de la misma para todas las contingencias de los empleados públicos encuadrados en el RGSS cuyas retribuciones sean objeto del ajuste previsto en el RDL 20/2012, en tanto permanezca su relación laboral o de servicio, seguirá siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 120.Dieciséis de la Ley 2/2012, de 29 de junio de PGE para 2012, si bien este artículo se remite a la DA 7ª RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE de 24 de mayo de 2010), por el que se determina que pese a la rebaja de retribuciones operadas en los empleados públicos, la base a efectos de cotización en el Régimen General se mantendrá la coincidente con el mes de mayo de 2010, con los ajustes que se indican en esa misma disposición¹². Esta misma previsión aparece en las sucesivas leyes de presupuestos.

La reforma del artículo 147 de la Ley General de la Seguridad Social fue modificado por el Real Decreto Legislativo 16/2013, en cuanto a los conceptos que deben quedar incluidos en la Base de cotización, de tal modo que conceptos cuya calificación en el ámbito laboral tenían la calificación de percepciones extrasalariales,

en el ámbito de la Seguridad Social quedaban excluidos de la Base de cotización, pero tras la reforma del artículo 147 LGSS en la redacción dada por el RDL 16/2013, muchos de estos conceptos quedan dentro de la base de cotización, tanto por contingencias comunes o profesionales.

El problema que se puede derivar de la inclusión de estos conceptos extrasalariales es el siguiente: para el cálculo del subsidio de IT se toma en consideración la base de cotización del mes anterior a la fecha de la baja médica, mientras que para el cálculo de los complementos retributivos se toma en consideración el salario percibido en el mes anterior a la fecha de la baja médica, y por tanto dado que los nuevos conceptos retributivos incluidos en la Base de cotización no tienen la consideración de percepción salarial sino extrasalarial, puede surgir el problema citado.

3. LOS FUNCIONARIO DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO

Son los funcionarios integrados en MUFACE e ISFAS, su régimen se recoge en el artículo 9.3 RDL 20/2012. En relación a los empleados del Régimen General, existen los mismos topes cuantitativos y la diferencia entre contingencias comunes y profesionales, si bien hay dos diferencias esenciales.

No obstante, existen dos diferencias importantes, en relación con los empleados públicos incluidos en el Régimen General y una especificación para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

En cuanto al régimen General las diferencias son las siguientes:

1. Los topes del complemento a percibir se aplican sobre prestaciones básicas y complementarias en la IT derivada de contingencias comunes.
2. Los complementos retributivos alcanzan hasta el día 90 de la IT, a partir del 91, de acuerdo con lo establecido en la normativa de cada régimen especial, se aplicará el subsidio del mutualismo administrativo establecido al respecto.

Por su parte, la DA 6ª del Real Decreto 20/2012 recoge la adecuación para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, con una regulación igual que la prevista para el resto de funcionarios del mutualismo administrativo. En cuanto a la IT por contingencias profesionales o consecuencia de hospitalización o intervención quirúrgica la retribución a percibir podrá complementarse hasta alcanzar el 100% de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la insuficiencia. En definitiva, en los casos de insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas para el servicio, se aplica el mismo régimen que prevé el artículo 9.3 RDL 20/2012, para el resto de los supuestos de IT descritos anteriormente.

4. ADAPTACIÓN A LA NUEVA NORMATIVA

4.1. Administración estatal

Una vez analizadas las novedades esenciales de la reforma, estudiaremos la **adaptación del Estado** a esta nueva normativa.

El artículo 9.2 del Real Decreto 20/2012, que como antes hemos analizado venía a establecer los límites con que contarían la Administraciones a partir de su entrada en vigor, para complementar las prestaciones del personal funcionario y laboral para los casos de incapacidad temporal (Régimen General de Seguridad Social).

Dentro de las Administraciones afectadas, se encontraba por supuesto, la Administración General del Estado, que ya en el propio Real Decreto fija la normativa de adaptación a esta nueva norma, concretamente, a través de la Disposición Transitoria 8ª.

Así se indica que al personal funcionario y laboral de la Administración General del Estado y organismos y entidades dependientes acogidos al Régimen General se les reconocerán los mismos complementos recogidos, con carácter general, en el artículo 9.2 del RDL 20/2012, tanto para contingencias comunes como para contingencias profesionales, siendo la referencia, en ambos casos, las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la IT; además, en los que, con carácter excepcional y debidamente justificados, el complemento puede alcanzar el 100% durante todo el proceso de IT, a estos efectos, se considerará en todo caso, debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica.

Y en relación con todo lo anteriormente expuesto analizaremos ahora la Instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 15 de octubre de 2012.

La **Instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la Secretaría de Estado, Presupuestos y Gastos de 15 de octubre de 2012** se dicta con la finalidad y con el ámbito de aplicación recogidos en su apartado primero cuyo tenor literal dice así:

“ 1.La presente Instrucción dispone el cumplimiento de las previsiones del Real-Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación con la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado y organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, cualquiera que sea su relación jurídica con la Administración del Estado y el régimen de seguridad social que les sea de aplicación en virtud de dicha relación de servicios. No obstante, respecto al personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, esta Instrucción será de aplicación con las especificidades que se puedan establecer en cada ámbito.

2. La presente Instrucción no afecta al personal laboral de la Administración del Estado y organismos y entidades de derecho público que presten servicios fuera de España cuando les sea de aplicación la normativa local.”

Por tanto, tal y como se establece en este primer apartado, la citada instrucción no es de aplicación al resto de Administraciones, distintas a la del Estado, si bien la misma determinó una influencia sobre tales administraciones no incluidas en su ámbito de aplicación.

En cuanto al contenido esencial de la Instrucción, como antes se ha transcrito en el artículo primero la misma recoge el **ámbito de aplicación**. Quedan excluidas las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Asimismo, queda excluido el personal laboral que preste servicios fuera de España cuando le sea aplicable la normativa local y los empleados en situación de riesgo de embarazo o lactancia.

El apartado segundo de la Instrucción recoge la **entrada en vigor** de la misma que será de aplicación a los procesos de incapacidad temporal que se inicien a partir del día 15 de octubre de 2012, complementando así lo establecido en las disposiciones transitoria 15ª y Adicional 18ª del Real Decreto.

El artículo tercero realiza una **delimitación de la IT**, así como de su **duración y extinción**.

Establece el citado precepto que se **entenderá como incapacidad temporal**, a efectos de aplicación del Real Decreto, la que venga definida como tal en la normativa reguladora de los diferentes regímenes de seguridad social. Si bien, en todo caso se requiere que exista una enfermedad o accidente que impida la asistencia al trabajo, que requiera asistencia sanitaria y un parte médico.

En lo que respecta al personal adscrito a MUFACE no dará inicio la situación de incapacidad temporal en los supuestos de no concesión de licencia de enfermedad a los que se refiere el artículo 8 de la Orden PRE/1744/201 O, de 30 de junio (BOE de 13 de julio), por la que se regula el procedimiento de reconocimiento, control y seguimiento de las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.

Continúa el precepto regulando las faltas de asistencia al trabajo por causa de enfermedad o accidente sin existencia de un parte médico de baja. Para este caso, remite a la normativa reguladora de la jornada y horario de trabajo aplicable en cada ámbito.

La **duración y extinción** de la situación de incapacidad temporal es la que establece el régimen de Seguridad Social aplicable en cada caso.

Por lo que respecta al **cómputo de plazos**, el apartado segundo del artículo establece que cuando no se trate de un nuevo proceso de incapacidad temporal, sino de una recaída respecto a una misma patología, cuando existan tratamientos médico periódicos, no se considerará como día primero de la incapacidad el que corresponda a

cada uno de los periodos de recaída, sino que se continuará el cómputo del plazo a partir del último día de baja del periodo de incapacidad anterior.

Por tanto, si hay recaída, siempre que sea la misma o similar patología, el primer día de recaída será la continuación del periodo de la IT anterior.

El artículo 4 de la Instrucción establece en cuanto **al régimen de retribuciones** lo siguientes:

“1. Para el cálculo, según proceda, de los complementos y retribuciones a percibir durante los periodos de incapacidad temporal e independientemente del régimen de seguridad social que corresponda, se tendrán en cuenta las retribuciones fijas e invariables correspondientes al mes inmediato anterior a la fecha de inicio de la situación de incapacidad temporal, sin computar, por ello, las retribuciones no fijas o variables tales como incentivos al rendimiento o de naturaleza análoga. Respecto a la percepción de retribuciones variables, se estará a lo dispuesto al respecto en la normativa interna reguladora del abono de las mismas, con arreglo a su naturaleza.”

El contenido de la Instrucción en lo que se refiere al régimen de retribuciones resulta más restrictivo que el Real Decreto, puesto que el mismo, en su artículo 9, para el cálculo del complemento de IT, y en relación a empleados públicos adscritos al RG, la referencia son las retribuciones que se vengán recibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

A tales efectos conviene recordar que la clasificación de las retribuciones de los empleados públicos es la siguiente:

- Retribuciones básicas: el sueldo y los trienios.
- Retribuciones complementarias, clasificadas a su vez en las siguientes:
 - 1º.-Las periódicas en su vencimiento, caso del complemento específico y el complemento de destino;
 - 2º.- Las no periódicas, caso de los incentivos a la productividad o las gratificaciones por servicios extraordinarios (serían equivalentes a las horas extraordinarias), percibiéndose éstas últimas fuera de la jornada normal que, en ningún caso, podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

Si bien, pese a la citada clasificación, se deben tener en cuenta dos matices.

En cuanto a las retribuciones complementarias, periódicas en su vencimiento, como el complemento específico, por lo general éste será invariable, si bien puede suceder que, debido a ciertas circunstancias como la nocturnidad o festivos, se perciba sólo cuando se dé el efecto variable. Por tanto, debido al citado factor de variabilidad, no se deberían de cobrar en la IT, según lo previsto en el artículo arriba transcrito, pues no es fijo ni invariable.

Sensu contrario, puede ocurrir que ciertas prestaciones de carácter no periódico (la productividad, por ejemplo) se perciban mensual e invariablemente, y por tanto deberían incluirse en las retribuciones fijas e invariables, y por ende, en el complemento a percibir durante la IT.

Continúa el artículo 4 con las siguientes previsiones, regulando otras situaciones especiales en las que se puede percibir el complemento, y que son las siguientes:

“2. Si se tuviera concedida una reducción de jornada con reducción proporcional de retribuciones, los complementos o retribuciones a percibir se calcularán sobre las que le correspondieran de acuerdo con dicha reducción proporcional de retribuciones.

3. Si no se hubieran percibido la totalidad de las retribuciones en el mes anterior por cualquiera de las causas que estén normativamente establecidas, se tomarán como referencia las retribuciones que en el mes anterior a aquel en el que dio inicio la incapacidad temporal le hubieran correspondido en función de su puesto de trabajo.

4. En el caso de reingreso al servicio activo, nuevo ingreso o alta en nómina desde otras circunstancias que no lleven aparejada la percepción de retribuciones en el mes anterior, se tomarán como referencia las retribuciones del mes en que dio inicio la incapacidad temporal elevadas al mes completo.”

En cuanto a los problemas que ha planteado la Instrucción, la misma ha dado lugar a controversias por haber delimitado y restringido los complementos retributivos a los que tiene derecho el empleado público durante la IT, ya que la instrucción carece de valor normativo. Mientras que el Real Decreto no restringe los complementos, sí lo hace la Instrucción, de forma indebida.

La forma en que dicha regulación se podría haber efectuado hubiese sido a través del propio Real Decreto, cuando en su Disposición Adicional 18 hace una adaptación para la Administración del Estado.

Por su parte, en relación a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando su autonomía, el Real Decreto deja expedita la vía para que ellas mismas puedan regular los complementos de IT, respetando siempre los límites máximos.

4.2. Administración local

En referencia a las **entidades locales**, se pueden destacar los siguientes términos.

Tal y como prevé la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, la prestación por incapacidad laboral transitoria derivada de contingencias comunes, se reconocerá y abonará por las Corporaciones Locales, entidades o instituciones que tengan a su cargo el personal activo que se integre.

De otro lado, como compensación económica por los costes derivados de la dispensación de la IT, las Corporaciones locales, entidades e instituciones tendrán derecho a aplicarse los correspondientes coeficientes reductores de la cotización por el personal activo objeto de integración.

Cuando el trabajador esté en excedencia por cuidado de hijo o familiar, ésta no es una situación asimilada al alta, de manera que no se puede acceder a la IT. Tampoco podrá hacerlo desde la situación de excedencia voluntaria.

Otras situaciones especiales son las que se producen con la licencia o permiso sin retribución por asuntos propios o interés particular, la suspensión provisional de funciones por expediente disciplinario o procesamiento, suspensión provisional de funciones o plazo posesorio por cambio de destino. Todas ellas son situaciones en las que no se percibe retribución, pero sí existe obligación de cotizar, de manera que en estos casos se podrá acceder a la IT.

La licencia o permiso sin sueldo conlleva la obligación de seguir cotizando por el empleado en cuestión, con la aportación empresarial por contingencias comunes, de manera que existirá la posibilidad de acceso a IT, para la cual se tomará como referencia las retribuciones del mes anterior a la IT que le hubiera correspondido en función de su puesto de trabajo.

Para la suspensión de funciones (por expediente disciplinario o procesamiento) con pérdida del derecho a la retribución, se mantiene la obligación de cotización por la aportación empresarial por contingencias comunes con la base mínima de cotización correspondiente al grupo de cotización del trabajador (art. 3 de la Orden 27 de octubre de 1992). Si la IT se produce durante la situación de suspensión provisional de funciones, procede el acceso a la misma mientras se mantenga la cotización; se tomarán como referencia las retribuciones del mes anterior a la de IT que le hubiere correspondido en función del puesto.

Para los cambios de destino, la baja tiene efectos desde el último día del mes en que se produzca el cese. El alta tiene efectos desde el día primero del mes siguiente a aquel, tanto si la toma de posesión se lleva a cabo en el mismo o distinto mes al del cese.

4.3. Administración autonómica

Por último, y en relación a las **Comunidades Autónomas**, hablaremos de la adaptación al Real Decreto realizada por la Comunidad Autónoma Andaluza.

Tras la aprobación del RDL 20/2012 fueron muchas las Comunidades Autónomas que llevaron a cabo una adaptación del mismo, en virtud de su potestad de autoorganización y dentro de los límites fijados en el Real Decreto.

Estas adaptaciones fueron variadas y diversas y a continuación analizaremos la que se llevó a cabo en Andalucía.

A través de la **Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de medidas fiscales, administrativas, laborales y en materia de hacienda pública para el equilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía**, se vino a recoger la adaptación al Real Decreto, que en materia de incapacidad temporal quedó previsto en el artículo 14 de la citada Ley, cuyo tenor literal dice así:

Artículo 14 Complemento por incapacidad temporal, embarazo, lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción, acogimiento y violencia de género:

“1. Al personal referido en las letras a), b) y c) del artículo 3 que legal o convencionalmente tenga reconocido el derecho a la percepción de prestaciones complementarias en situación de incapacidad temporal, se le aplicará, mientras se encuentre en dicha situación, además de lo previsto en la legislación de Seguridad Social, un complemento consistente en un porcentaje sobre la diferencia entre las prestaciones económicas que reciba del régimen de Seguridad Social al que estuviera acogido y las retribuciones que viniera percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad, con las reglas siguientes:

1.ª Se abonará igualmente el 100% del complemento en los supuestos de incapacidad temporal que tengan inicio durante el estado de gestación o lactancia, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo. También se percibirá el 100% de este complemento en el supuesto de incapacidad temporal motivada por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género sufrida por las empleadas públicas. La acreditación de la condición de víctima de violencia de género se verificará de conformidad con lo previsto en la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, con anterioridad a 1 de abril de 2015, la Consejería de Hacienda y Administración Pública, previa negociación con las organizaciones sindicales, establecerá los supuestos de enfermedad que por su especial naturaleza y gravedad darán lugar a la percepción del 100 por ciento del mencionado complemento.

2.ª En los supuestos de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, el complemento se calculará:

a) Desde el primer día de la situación de incapacidad temporal hasta el tercer día inclusive, se abonará el 50% de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

b) Desde el cuarto día de la incapacidad temporal hasta el vigésimo día inclusive, el complemento que se suma a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social será tal que, sumadas ambas cantidades, sea equivalente al 75% de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

c) A partir del día vigésimo primero inclusive, se abonará el 100% del complemento.

3.ª El personal que se halle en las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento percibirá el 100% del complemento regulado en el presente artículo.

4.ª Durante el periodo en que el personal se halle en incapacidad temporal por contingencias comunes, no se abonará complemento alguno para garantizar retribuciones de carácter variable, ni aquellas otras cuya percepción se encuentre condicionada por la efectiva prestación del servicio.

2. Las previsiones contenidas en este artículo serán de aplicación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley”.

LA CONTRATACIÓN MENOR A LA LUZ DE LAS NUEVAS INTERPRETACIONES

Ikram URBANO SAOUD

*Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional en prácticas. SIAL
Trabajo de Evaluación presentado en el Curso de Estudios Avanzados sobre
Contratación Pública Local (III edición). CEMCI*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Marco legal
 - 2.1 Delimitación
 - 2.2 Procedimiento
 - 2.3 Publicidad
 - 2.4 Fiscalización externa
 - 2.5 Comunicación
3. Nuevas interpretaciones. OIREsCon
4. Conclusión
5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

El artículo 131 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece que el contrato menor es uno de los procedimientos de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, señalando el apartado 3 del precepto que

“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118”.

Por su parte, el artículo 118 del texto legal recoge una serie de reglas para la tramitación de los expedientes de contratación de los contratos menores.

En todo caso, el contenido de los art. 118 y 131 no agota la regulación de tales contratos en la LCSP de 2017, y a lo largo del articulado de la misma encontramos numerosos preceptos que contienen referencias a los mismos. Así, podemos citar el art. 29.8 referido a su duración y prórroga, el art. 36.1 que excepciona el régimen de

perfección de los contratos para el caso de que éstos sean menores, el art. 153.2 relativo a la formalización de dichos contratos, los arts. 154.5 y 63.4 referidos a su publicación, el art. 335.1, que regula la remisión de los contratos menores al Tribunal de Cuentas, o el art. 346 que establece la necesidad de inscripción de los mismos en el Registro de Contratos del Sector Público.

De la lectura del texto legal, observamos como el legislador apuesta por mantener la existencia de los contratos menores, pese a que la misma contribuye a conculcar principios tales como el de igualdad, transparencia y libre competencia.

No obstante, hay que señalar que la LCSP ha regulado la contratación menor en términos diferentes a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) en la medida que presenta importantes novedades que han permitido restringir su aplicación, entre las que podemos señalar: la reducción de los umbrales máximos para su utilización, los tipos de contratos en los que se puede utilizar y, sobre todo, se añaden nuevos requisitos procedimentales para su tramitación, circunstancias que iremos analizando a lo largo del presente artículo.

2. MARCO LEGAL

2.1 Delimitación

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) establece una doble delimitación de los contratos menores, a diferencia de lo que ocurría con la anterior legislación, estableciendo su **ámbito de aplicación** en función de su cuantía y del tipo de contrato de que se trate. En este sentido, establece el art. 118 LCSP que:

“Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios...”

Sin embargo, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 (TRLCSP), de 14 de noviembre, establecía en su artículo 138.3:

“Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos...”

De todo ello, se deduce que la nueva legislación sobre contratación pública ha querido restringir el ámbito de aplicación de los contratos menores circunscribiéndolos únicamente a 3 de las contratos administrativos típicos, esto es, a los contratos de obras, a los contratos de servicios y a los contratos de suministros.

Por ello, atendiendo a lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP, en principio, no cabría la adjudicación vía contrato menor de los contratos administrativos de concesión

de obras o de servicios, ni tampoco de los contratos privados celebrados por las Administraciones Públicas y regulados en el art. 26 de la LCSP, con las dificultades que de esta restricción se derivarían respecto a la contratación de servicios financieros (CPV de 66100000-1 a 66720000-3) y, especialmente, respecto a los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos (CPV de 79995000-5 a 79995200-7, y de 92000000-1 a 92700000-8, excepto 92230000-2, 92231000-9 y 92232000-6) y aquellos otros cuyo objeto sea la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, que son considerados expresamente como privados por el art. 25 de la LCSP.

No obstante, y como ya hemos señalado, el régimen jurídico de los contratos privados viene regulado en el art. 26. 2 de la LCSP, que dispone:

“Los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón 7 del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.”

Sin perjuicio de lo anterior, el segundo párrafo de este apartado añade que:

“No obstante lo establecido en el párrafo anterior, a los contratos mencionados en los números 1.º y 2.º de la letra a) del apartado primero del artículo anterior, les resultarán de aplicación, además del Libro Primero de la presente Ley, el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, salvo lo establecido en los artículos de esta Ley relativos a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, que les serán de aplicación cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada.”

Bajo estas premisas, y ubicado el artículo 118 relativo a los contratos menores en la Sección 1ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, por la expresa remisión prevista en el artículo 26.2 que acabamos de analizar, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE) ha concluido, en informe emitido en el expte. 7/18¹ a raíz de una consulta planteada por la Diputación de Málaga, que procede su aplicación tanto a los servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos objeto de la consulta, cuyo valor estimado fuera inferior a 15.000 euros, como al resto de contratos privados cuyo valor no supere los umbrales previstos en artículo 118 de la LCSP, siempre que concurren los demás requisitos establecidos en el artículo 118 de la norma legal.

¹JCCE Expte. 7/18. Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos.

En este sentido, dispone la JCCE que:

“Las dos remisiones contenidas en el precepto mencionado coinciden en que a los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas les son de aplicación las reglas sobre preparación de los contratos de las Administraciones Públicas, aunque los 8 servicios que constituyen la prestación matriz tengan carácter privado por expresa atribución legal. Dentro de estos preceptos se encuentra el que alude al procedimiento de los contratos menores, precepto que, en lógica consecuencia, también resulta de aplicación a los contratos privados de las Administraciones Públicas a que se hace referencia en este informe.”

En igual sentido se manifiesta la JCCE en informe elaborado en el expte. 36/2018² ante la consulta formulada por el Ayuntamiento de Segovia.

De todo ello podemos concluir que pese eliminarse en el artículo 118 de la LCSP la expresión "otros contratos" contenida en el TRLCSP, se mantiene la utilización de la figura del contrato menor, además de en los contratos de obras, suministros y servicios tipo, en los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas.

Por su parte, respecto a la **cuantía**, existen pocas interpretaciones posibles, la LCSP, en la línea de la anterior normativa, es meridianamente clara a la hora de establecer límites cuantitativos a la contratación menor, pudiendo adjudicarse por esta vía los contratos de obras, siempre y cuando su valor estimado sea inferior a 40.000 euros, y los contratos de servicios y suministros, cuando su valor estimado sea inferior a 15.000€.

En este sentido, se produce una disminución de los límites cuantitativos de la contratación menor, con respecto a la anterior regulación (en el TRLCSP se podrían llevar a cabo contratos menores cuyo valor estimado fuera inferior a 50.000€, en el caso de las obras, y a 18.000€, en los “otros” contratos), reduciendo, con ello, el impacto de la contratación menor en el presupuesto, sobre todo, de los pequeños y medianos municipios.

Por último y para terminar con la delimitación de los contratos menores, señalaremos que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 29.8 de la LCSP que se manifiesta en términos idénticos a los del derogado art. 23.3 TRLCSP:

“Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”

Por ello, queda claro que la **duración** del contrato menor no debe ser superior a un año, lo que condiciona la celebración de determinados contratos como los de defensa jurídica y los de dirección de obra.

²JCCE. Expediente: 36/2018. Aplicación de los contratos menores a los servicios artísticos y literarios.

En este último caso, hay que señalar que la duración de todo contrato de director facultativo de la obra tiene una duración superior a un año, en tanto que abarca el plazo del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, formando parte del mismo el período de garantía del mencionado contrato de obra, que será, como mínimo de 1 año, tal y como señala el artículo 243.3 de la LCSP³, debiendo el director facultativo de las obras emitir, 15 días antes de la finalización del plazo de garantía, un informe final sobre el estado de las mismas, lo que impide que la dirección de obras pueda ser objeto de contratación menor.

2.2 Procedimiento

Dispone el art. 131 LCSP que:

“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.”

En este sentido podemos aludir al Informe de la IGAE, de 29 de julio de 2016, por el que se resuelve la discrepancia planteada con motivo de la intervención previa del gasto derivado de un contrato menor⁴, en la que se establece que:

“En los contratos menores, no tiene por qué quedar constancia de la acreditación de la solvencia técnica del empresario debido a las simplificaciones procedimentales fijadas en el artículo 111 del TRLCSP, pero ello no implica que no sea necesario que el adjudicatario del contrato menor cuente con la debida capacidad de obrar, solvencia y habilitación profesional necesaria para realizar las actuaciones.”

Por tanto, para poder ser adjudicatario de un contrato menor se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Disponer de capacidad de obrar, en los términos previstos en el art. 84 de la LCSP.
- Tener la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, en los términos previstos en el art. 74 y sigs. de la LCSP.
- No estar incurso en prohibición de contratar, en los términos previstos en el art. 71 y sigs. de la LCSP.

³JCC Galicia. Informe 27/11, de 15 de diciembre de 2011. “Duración de un contrato complementario de dirección de obra”.

⁴Informe de la IGAE, de 29 de julio de 2016, por el que se resuelve discrepancia planteada con motivo de la intervención previa del gasto derivado de un contrato menor.

Una de las principales novedades introducidas por el legislador en la LCSP es la necesidad de tramitar, en relación con estos contratos, un auténtico **expediente de contratación** con la incorporación de nuevos requisitos a los que tradicionalmente se habían venido exigiendo, lo que desarticula la contratación menor como un mero sistema de adjudicación directa. Así, dispone el art. 118 de la LCSP:

“...En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Así, el expediente de contratación se iniciará con la motivación de la necesidad del contrato. De acuerdo con lo informado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el expte. 42/2017⁵, el informe de necesidad del contrato deberá ir firmado por el titular del órgano de contratación, sea cual sea éste, salvo que dicha competencia haya sido delegada en los términos legalmente establecidos.

Igualmente la JCCE que el informe de necesidad debe tener un contenido sustantivo y propio, sin que pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio del expediente.

Para conocer cuál es el contenido sustantivo y propio del informe de necesidad deberemos remitirnos a lo dispuesto en el art. 28 LCSP bajo la rúbrica: Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación:

“1. Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que

⁵JCCE. Expediente 42/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.

pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”

Por tanto, entendemos que los arts. 118 y 28 de la LCSP obligan al órgano de contratación a justificar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

Se prevé, por tanto, un informe justificativo, de carácter preceptivo, cuya función es motivar la actuación administrativa que se va a desarrollar.

En este sentido, hay que señalar que, como novedad, la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero de 2019 sobre los contratos menores, dictada por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), a la que luego haremos especial mención, establece que deberá igualmente llevarse a cabo:

“La justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación, por lo que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.”

Igualmente, en el expediente contractual se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente.

En cuanto a la aprobación del gasto hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Disp. Adicional 3ª de la LCSP, en los contratos celebrados en los municipios de menos de 5.000 habitantes, la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor de la Corporación.

Asimismo hay que precisar que el artículo 219 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) dispone expresamente que no están sometidos a fiscalización previa los contratos menores, si bien en Bases de ejecución del presupuesto muchas Intervenciones locales han limitado esta exclusión de fiscalización.

Por lo que respecta a la factura, la norma reglamentaria de aplicación resulta ser el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 72 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en todo caso, la factura deberá contener las siguientes menciones:

- “a) Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas será correlativa.*
- b) Nombre y apellido o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio del expedidor.*
- c) Órgano que celebra el contrato, con identificación de su dirección y del número de identificación fiscal.*
- d) Descripción del objeto del contrato, con expresión del servicio a que vaya destinado.*
- e) Precio del contrato.*
- f) Lugar y fecha de su emisión.*
- g) Firma del funcionario que acredite la recepción.”*

Además, en el contrato menor de obras, deberá añadirse, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran (por ejemplo, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación). Deberá también solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 LCSP cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP en el expediente se ha de justificar la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.

En este sentido, señala el art. 116.2. LCSP:

“2. El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 7 del artículo 99 para los contratos adjudicados por lotes.”

El art. 99. 2 de la LCSP que:

“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.”

Y, en la misma línea, establece el art. 132.2 LCSP lo que sigue:

“La contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios.”

En este sentido, tenemos que tener en cuenta que la contratación menor constituye un supuesto excepcional, cuya tramitación permite al órgano de contratación excepcionar principios como los de igualdad, libertad de acceso a las licitaciones, de

publicidad y de transparencia consagrados en el artículo 1 de la LCSP con la finalidad satisfacer de forma rápida aquellas necesidades de la Administración Pública de escasa cuantía y duración temporal, configurándose como un sistema ágil y sencillo, apto para necesidades de carácter puntual.

Con la implantación de esta obligación de justificación de la no alteración del objeto del contrato, se pretende dar respuesta al fraccionamiento indebido del objeto del contrato a través de la celebración de distintos contratos menores, del que se han valido muchas Administraciones como recurso habitual para evitar su licitación abierta y la aplicación de tales principios.

En este sentido ha establecido la JCCA del Estado en su informe 7/2012⁶ que:

“(...)el fundamento de la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público se encuentra en evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato (publicidad o procedimiento de adjudicación).

Ello significa que la finalidad última de la Ley no es agrupar artificialmente en un solo contrato varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza, sino impedir el fraude de Ley señalado. Por todo ello no debe interpretarse este precepto como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones aunque sean similares y puedan ejecutarse de forma conjunta, si entre ellas no existe un vínculo operativo y es perfectamente posible no sólo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma independiente”.

Así pues y de acuerdo con el Informe fiscalizador de la contratación menor del INSS del año 2013 elaborado por el Tribunal de Cuentas el 27 de abril de 2016⁷ puede existir fraccionamiento ilícito en los casos siguientes:

- Contratos con el mismo objeto o muy similar o complementario, adjudicados en fechas muy similares, que den cobertura a una misma necesidad pública, aunque no se realicen en la misma ubicación;
- Contratos del mismo tipo, ejecutados en una misma ubicación (espacio físico), de distintas o similares prestaciones dirigidas a un mismo fin y cuya causa sea una misma necesidad pública;
- La contratación a través de contratos menores de prestaciones de carácter necesario que sean similares, reiteradas y previsibles.

Así, para evitar incurrir en fraccionamiento irregular debemos seguir las recomendaciones de los órganos consultivos y fiscalizadores, y de la doctrina científica.

⁶JCEE. Informe 7/12, de 7 de mayo de 2013. “Régimen aplicable en un procedimiento de contratación alternativa su fraccionamiento en contratos menores”.

⁷Tribunal de Cuentas. Informe nº 1151 de fiscalización de la contratación menor celebrada por el INSS en el ejercicio 2013.

Es este sentido, el informe de la JCCA de Andalucía 2/2016⁸, precisa que las prestaciones que por razón de su naturaleza deberían integrarse en un único objeto o que, consideradas conjuntamente, forman una unidad funcional, no pueden ser fraccionadas.

Por su parte, la JCCA del Estado en informe 31/2012⁹ indicó que:

“la idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí, deberá ser la idea de que si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento».

Igualmente en este punto es importante aludir a la Instrucción 1/2019 de la OIREscon que, en relación a la justificación de la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ha insistido en que:

“Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación.”

Así, existirá fraccionamiento del objeto del contrato cuando las diversas partes de la prestación que se contraten individualmente no sean susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado por constituir una unidad funcional, si bien hay que señalar que la JCCA de Canarias en su informe 1/2010¹⁰ ha matizado su alcance, al señalar que:

“...existirá un único contrato cuando haya coincidencia de elementos esenciales: sujeto, objeto y causa; es decir cuando la prestación a realizar para atender una necesidad haya de contratarse con un mismo sujeto, para realizar un mismo objeto, y motivado por una misma causa”

Por su parte, *“...no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, tras haberse realizado un primer contrato, haya que volver a contratar con el mismo contratista la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato; en tal caso, los sujetos y el objeto*

⁸JCC Andalucía. Informe 2/2016, de 25 de febrero, sobre el contrato menor y el fraccionamiento de los contratos.

⁹JCCE. Informe 31/12, de 7 de mayo de 2013. “Posibilidad de realizar un conjunto de obras sin consideración de fraccionamiento.”

¹⁰ JCC de Canarias. Informe 1/2010 sobre aspectos relativos a la cuantificación del importe de determinados contratos menores.

contractuales son los mismos, pero la causa (finalidad o circunstancias que motivan su necesidad) es distinta, y esto determina que se trate de dos contratos distintos.”

Vemos pues, la importancia que tiene aquí la memoria justificativa de la necesidad de contratación, que servirá para concretar la causa del contrato que, como elemento esencial del mismo, y lo diferenciará de otros en los que coincidan los sujetos y el objeto.

Para concluir en este punto, tenemos que señalar que la prohibición de fraccionamiento ilegal de los contratos no es una novedad, en tanto que ya se recogía en el art. 86. 2 TRLCSP. Sin embargo, ahora, el legislador para reforzar su control, ha exigido al órgano de contratación que incorpore al expediente un informe que justifique que dicho fraccionamiento ilegal no se está produciendo, es decir, en los términos aludidos anteriormente, que no existe entre varios contratos *identidad de objeto, sujeto licitador y causa o necesidad a satisfacer*.

Por último haremos referencia a una de las novedades más polémicas introducidas por la LCSP: la necesidad de justificación en el expediente de que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el art. 118.1 LCSP.

La pretensión del legislador es, de nuevo, la de establecer un control frente a quien pretenda eludir las normas generales de adjudicación fraccionado en varios contratos lo que debiera ser un único contrato, control que en este caso se dirige a verificar que un mismo contratista ha suscrito varios contratos que superan el umbral establecido para los contratos menores (40.000 euros en los contratos de obras y 15.000 euros cuando se trate de contratos de suministro o de servicios). Se trata, por tanto, de una medida que permita controlar adjudicaciones sucesivas a un mismo contratista por un importe superior al fijado como límite máximo de los contratos menores.

En un primer momento, de la lectura del texto legal, un amplio sector doctrinal consideraba que la previsión del artículo 118.3 de la LCSP constituía una limitación por empresario, órgano de contratación y por tipo de contrato (obra, suministro o servicio), esto es, una interpretación literal del precepto llevaría a la conclusión de que de un órgano de contratación no puede adjudicar, en ningún caso, a un mismo contratista, contratos menores por importe superior al fijado en el art. 118.1 LCSP.

Sin embargo, la falta de claridad del precepto ha generado no pocas dudas y pronto han ido sucediéndose distintos pronunciamientos de distintas Juntas Consultivas que han hecho diversas interpretaciones de su alcance, en aras a una mayor seguridad jurídica que la que resulta del tenor literal del texto legal.

En este sentido, por un lado, podemos aludir a la interpretación llevada a cabo por la JCCA del Estado, que, entre otros, en su informe 41/2017¹¹, acudiendo al art. 3.1

¹¹JCCE. Expediente 41/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.

del Código Civil, aboga por una interpretación flexible del precepto. En este sentido afirma la JCCA del Estado:

“la exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido debe interpretarse de modo que lo que la norma impide no es que se celebren otros contratos menores por el mismo operador económico sin límite alguno, sino que la conducta prohibida y que, por consecuencia, debe ser objeto de la necesaria justificación, consiste en que se celebren sucesivos contratos cuyas prestaciones constituyan una unidad y cuya fragmentación resulte injustificada en dos supuestos: bien por haber existido un previo contrato de cuantía superior al umbral y que, sin embargo, se desgaja sin motivo en otros contratos menores posteriores con prestaciones que debieron formar parte del primer contrato, o bien porque esto se haya fraccionando indebidamente el objeto en sucesivos contratos menores.”

Por lo que respecto al límite temporal de la justificación la JCCA del Estado establece que:

“Cuando entre dos contratos menores cuyas prestaciones sean equivalentes haya mediando más de un año, contado desde la aprobación del gasto, una vez que se haya hecho constar en el expediente el transcurso de este periodo de tiempo, no será necesario proceder a una ulterior justificación en el expediente de contratación del segundo contrato menor.”

En conclusión, la JCCA del Estado entiende que el objetivo de limitación contenida en el art. 118. 3 LCSP debe ser no alterar el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato, siendo posible la celebración de otros contratos menores con el mismo contratista previa justificación, cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad y siendo posible también la celebración de 2 contratos equivalentes cuando haya transcurrido más de 1 año, desde la aprobación del gasto del primero, no siendo necesario una posterior justificación en el expediente del segundo contrato menor.

En el mismo sentido se manifiesta la JCCA de Galicia, en informe 1/2018¹², si bien circunscribe la limitación temporal al ejercicio presupuestario.

Por su parte, la JCCA de Aragón en su informe 3/2018 de 13 de febrero¹³ establece un criterio contradictorio, en cuanto a la incompatibilidad objetiva y también en cuanto al ámbito temporal de la incompatibilidad. Así, establece:

“Esta Junta considera que la regla de incompatibilidad que establece el art. 118.3 debe operar respecto de anteriores contratos menores de la misma

¹²JCC de Galicia. Informe 1/2018, de 25 de abril de 2018, sobre interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

¹³JCC de Aragón. Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

tipología que aquél que pretenda adjudicarse de manera sucesiva. Es decir, respectivamente entre los contratos de obras, o de servicios o de suministros anteriormente adjudicados respecto al concreto contrato de obras, o de servicios o de suministros que pretenda adjudicarse.”

Y con respecto al ámbito temporal:

“A la vista de estos antecedentes, esta Junta interpreta que la incompatibilidad para la adjudicación de nuevos contratos menores cuando se superen las cuantías establecidas en el art. 118.1 se aplicará sobre la base del ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.”

Por su parte, en cuanto al ámbito subjetivo, la JCCA de Aragón coincide con la JCCA del Estado, indicando que la limitación rige respecto de los contratos adjudicados por el mismo órgano de contratación. Así, la primera en su informe 3/2018 señala:

“Esta Junta se inclina por considerar que la regla de incompatibilidad resulta de aplicación respecto de los órganos de contratación, porque el propio precepto se refiere expresamente a que serán los órganos de contratación los que «comprobarán el cumplimiento» de la regla de incompatibilidad. Por tanto, la adjudicación de contratos menores por parte de un órgano de contratación no impedirá que otros órganos de contratación de la misma entidad contratante adjudiquen contratos al mismo operador económico, ni «consumirá» el importe al que como máximo pueden ascender los contratos menores cuando se adjudiquen por otros órganos de contratación de la misma entidad.”

Así, podemos concluir que en base a la interpretación realizada por la JCCA de Aragón, la más acertada y fundamentada desde mi punto de vista, la regla de la incompatibilidad establecida en el art. 118.3 LCSP se debe aplicar a los contratos menores de la misma tipología a aquel que pretenda adjudicarse de manera sucesiva, con respecto a cada uno de los órganos de contratación y durante el ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.

Por tanto, vemos como lejos de aclarar el contenido del art. 118.3 de la LCSP, las distintas Juntas Consultivas de Contratación han aportado criterios interpretativos distintos, que habilitan al órgano de contratación para acoger, el que mejor responda a sus necesidades, en tanto el legislador o los órganos consultivos unifiquen su doctrina.

A ello hay que sumarle la interpretación llevada a cabo por la Instrucción 1/2019 de la OIREsCon que ha entendido que la limitación es, en todo caso, por objeto de contrato (prestaciones) y no por tipo de contrato (obras, suministros o servicios) y que la limitación temporal, no reflejada en la Ley, se ha de referir al ejercicio presupuestario.

Por último, señalar, en relación a todas las exigencias de justificación aludidas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP, que la Junta Consultiva de

Contratación Pública de Madrid en informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores en la nueva LCSP¹⁴, en la línea de la LCSP de lograr la agilidad y la simplificación del procedimiento contractual, ha señalado que:

“Los mencionados trámites -justificación de la necesidad del contrato, de la no alteración del objeto para evitar las reglas generales de contratación y de la no superación de las cuantías legales con el mismo contratista- pueden cumplimentarse en el expediente mediante la inclusión de diferentes documentos o bien acumularse en dos o en uno solo, considerando que si las nuevas justificaciones exigidas en la tramitación del expediente del contrato menor se sustentasen en un único documento o resolución debería ir firmado por el órgano de contratación, sin perjuicio de la aplicación de las normas de delegación o desconcentración de competencias que procedan.”

En este mismo sentido se ha manifestado la OIREsCon en la Instrucción 1/2019, al señalar que:

“La información o documentación relacionada en los puntos 1, 2 y 3, así como la justificación a la que hace referencia el punto 4 -relativos a la documentación que ha de integrar el expediente de contratación-, y en aras de la simplificación administrativa, podrán unificarse en un único documento o informe del órgano de contratación.”

2.3 Publicidad

Junto a los requisitos de fondo aludidos, la LCSP añade a la contratación menores unos requisitos de forma. En este sentido, señala el art. 118. 4 de la LCSP:

“4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Dispone, por su parte, el art. 63. 4 de la LCSP:

“4. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.”

¹⁴JCC Madrid. Informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de los contratos menores en la nueva LCSP.

Con respecto al alcance de esta obligación de publicidad, la Instrucción 1/2019 de la OiRESCon ha matizado que la publicación trimestral deberá alcanzar:

“...todos los contratos menores que hayan adjudicado en ese período, es decir, aquellos respecto a los que existe compromiso del gasto y comunicación de la adjudicación al contratista, y ello con independencia de que no esté aun incorporada la factura al expediente...”

Esta publicidad se llevará a cabo a través del Perfil del Contratante de la Administración de que se trate, en los términos previstos en el art. 63 de la LCSP, que necesariamente deberá alojarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de acuerdo con lo previsto en el art. 347. 2 LCSP.

2.4 Fiscalización externa

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 335. 1 parr. 3º , bajo la rúbrica “Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas”:

“Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.”

En este sentido, las Instrucciones relativas a la remisión telemática de información contractual por las entidades del Sector Público Local, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas (B.O.E. de 12 de mayo de 2012, de 30 de diciembre de 2015 y de 10 de julio de 2018), así como por varios de los órganos de control externo autonómicos, la remisión de las relaciones anuales de contratos celebrados por las Entidades Locales se ha de realizar a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

Para ello, el Tribunal de Cuentas ha puesto a disposición de las Entidades Locales una plantilla Excel y una Guía de ayuda¹⁵ para incorporar los datos a la plantilla, que si bien son documentos no oficiales, tienen por objeto facilitar la remisión de la información sobre los contratos menores, en la correspondiente relación anual, que les exige la Ley.

¹⁵Guía de ayuda para la elaboración de tabla de Excell de contratos menores.

2.5 Comunicación

El artículo 346 de la LCSP establece que:

“1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantendrá un Registro de Contratos, en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley.

2. El Registro de Contratos del Sector Público constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. La información sobre la contratación pública deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional.”

En este sentido, el citado precepto exige que los poderes adjudicadores comuniquen al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de todos los contratos por ellos adjudicados, salvo los referentes a los contratos excluidos por la LCSP y aquellos cuyo precio fuera inferior a 5.000 euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

Entre los datos que deberán figurar en la comunicación deberá constar la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del IVA. Igualmente comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos.

3. NUEVAS INTERPRETACIONES. OIREsCon.

El art. 332 de la LCSP dispone la creación de:

“...la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como órgano colegiado de los previstos en el artículo 19 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública.

En este sentido y, para el cumplimiento de las funciones de regulación y de supervisión que la LCSP le atribuye, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREsCon), **podrá aprobar instrucciones** fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación sobre contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación.

Las instrucciones de la OIREsCon serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 332.7. d) LCSP, entendiendo la citada Oficina y parte de la doctrina científica (véase, por

ejemplo GIMÉNO FELIÚ y MORENO MOLINA)¹⁶, que sus instrucciones son de aplicación a todo el sector público, independientemente de su carácter estatal, autonómico o local.

No obstante, el carácter obligatorio de las Instrucciones de la OIRESCON y, por tanto, su capacidad para regular la compra pública ha suscitado *cierta controversia entre la doctrina* (véase, por ejemplo, JIMENEZ ASENSIO)¹⁷, ya que se puede entender que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, estas instrucciones, no tienen carácter normativo y no están incluidas en el ordenamiento jurídico, siendo de aplicación y, con ello, vinculantes *únicamente para la Administración General del Estado y considerándose, por tanto, que para las demás Administraciones Públicas, las instrucciones tendrían carácter de recomendación o criterio interpretativo*.

En este sentido, es importante señalar que recientemente, las Juntas de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana¹⁸, de Aragón¹⁹, de Castilla y León²⁰ y de Andalucía²¹ se han desvinculado del carácter obligatorio de la aplicación de las estas Instrucciones en su ámbito territorial.

Pues bien, en el marco de la competencia que le atribuyen los arts. 332. 6 y 7 de la LCSP la OIRESCON ha dictado la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero de 2019 sobre los contratos menores²² que, si bien inicialmente se estableció que vinculada a “*todo el sector público estatal*”, fue objeto de modificación posterior para afirmarse que:

«La presente Instrucción será obligatoria para todos los órganos de contratación del sector público del Estado»

La citada Instrucción tiene por objeto fijar unos criterios que den certidumbre a las actuaciones de los órganos de contratación y, por lo tanto, agilicen el mercado de la contratación pública, debido a la gran inseguridad jurídica que a los gestores públicos y a los licitadores ha generado la dispersión interpretativa de los nuevos requisitos establecidos en la LCSP para la contratación menor, en especial el apartado 3 del artículo 118, por parte de los diferentes órganos consultivos que lo han interpretado.

¹⁶GIMENO FELIU, José María y MORENO MOLINA, José Antonio. "La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública." OBC.

¹⁷JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "Las instrucciones de la oficina "independiente" de regulación y supervisión de la contratación." Expansión.

¹⁸JCC de la Comunidad Valenciana. Informe 2/2019, de 13 de junio de 2019.

¹⁹Circular 1/2019, de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, sobre el ámbito de aplicación de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre contratos menores regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

²⁰JCC Castilla y León. Informe facultativo acerca del carácter vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON.

²¹Informe HIPI000019/2019 facultativo sobre el alcance respecto del ámbito subjetivo de aplicación de la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²²Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Lejos de ello y, en palabras de José Manuel Martínez Fernández²³:

“...esta instrucción hermenéutica, que por un lado somete a los contratos menores a mayores exigencias procedimentales para garantizar un respeto mínimo a los principios comunitarios de la contratación pública y por otro flexibiliza el alcance objetivo y subjetivo de las limitaciones legales, ha generado una enorme polémica, especialmente en dos aspectos:

a. Por un lado, se ha cuestionado el propio alcance la vinculación de la Instrucción más allá de la Administración Central y sus entidades o dependientes o vinculas.

b. Por otro, se ha planteado si su interpretación no se excede de una simple labor hermenéutica secundum legem e innova el ordenamiento jurídico al exigir un requisito para esta figura que no está en la Ley: la petición de tres ofertas.”

El primero de los aspectos ya ha sido objeto de estudio anteriormente, habiendo de esperar futuros pronunciamientos jurisdiccionales o una modificación legal para aclarar el ámbito de aplicación de las citadas Instrucciones. En este sentido, cabe señalar que la cuestión puede quedar definitivamente zanjada por el Tribunal Constitucional cuando resuelva el recurso de inconstitucionalidad n.º 4261-201824 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, contra diversos artículos de la LCSP, que cuestiona la constitucionalidad, entre otros preceptos, del art. 332 de la LCSP.

Con respecto a la segunda cuestión, hay que señalar que, al margen de lo establecido por la LCSP la OIREsCon dispone en la citada Instrucción:

“De acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente.

Si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos.

Las ofertas recibidas así como la justificación de la seleccionada formarán, en todo caso, parte del expediente.

²³MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. "El alcance vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIREsCon, por José Manuel Martínez". La parte contratante.

²⁴Recurso de inconstitucionalidad n.º 4261-2018, contra diversos artículos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español, las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

De no ser posible lo anterior, deberá incorporarse en el expediente justificación motivada de tal extremo.”

En este sentido, la OIRESCon introduce *ex novo* la obligación de que el órgano de contratación solicite, al menos, tres presupuestos, con carácter previo a la adjudicación del contrato menor, con el objeto de dar cumplimiento al principio de libre competencia, y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción.

En todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el Órgano de Contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia.

Entendemos que, por tanto, la adjudicación deberá efectuarse al licitador que presuponeste el precio más bajo, en cumplimiento de los principios de economía y de eficiencia en la utilización de los fondos públicos, suprimiéndose con ello la posibilidad de adjudicar el contrato directamente a “*cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación*”, como señala el art. 131 LCSP.

Por último, señalar que siempre será posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando:

- Dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia.
- O cuando dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

Para terminar con la Instrucción 1/2019 de la OIRESCon y, sin ánimo de ser exhaustivos, la misma introduce otras novedades en relación con la contratación menor y lleva a cabo interpretaciones respecto de otros aspectos de la LCSP que no han sido objeto de discrepancia o duda a la hora de su aplicación, como son los aludidos informes de justificación de la necesidad del contrato, de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y de que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el 118.1 LCSP.

Asimismo alude a la Instrucción 1/2019 de la OIRESCon hace referencia expresa a la planificación de la contratación, a la que se refiere el art. 28.4 de la LCSP, insistiendo en su elaboración incluso en los contratos que superen los umbrales comunitarios, enumera la documentación que deberá constar en el expediente contractual y alude a la contratación menor como un procedimiento apto satisfacer necesidades de carácter puntual, sin que se puedan satisfacer por esta vía necesidades de carácter recurrente.

En definitiva, este primer pronunciamiento de la OIRESCon ha generado mucho desconcierto y diferentes posturas doctrinales sobre su función reguladora y su obligatoriedad en lo que respecta a su aplicación a las Administraciones locales, por lo que, como hemos señalado con anterioridad, tendremos que estar a los futuros

pronunciamientos jurisdiccionales o a posibles modificaciones legislativas que se lleven a cabo con respecto a este ámbito.

4. CONCLUSIÓN.

Para concluir, diremos que la nueva regulación que la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, conserva la esencia de la regulación de la contratación menor establecida en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en lo relativo a la limitación económica (si bien la legislación actual rebaja los umbrales admisibles), el plazo máximo de duración (establecido en un año, con imposibilidad de prórroga), así como la posibilidad de su adjudicación directa a cualquier empresario con aptitud para ello.

No obstante, la LCSP apuesta por la limitación y el control de la contratación directa sometiendo los contratos menores a nuevas y mayores restricciones con relación a la normativa precedente, introduciendo una serie de especificaciones que tienen por objeto limitar su utilización y aproximarla a los principios de igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad, evitando el fraude de ley en su uso y aplicación.

Todo ello, sin olvidar que la esencia de este tipo de contratación, que radica en la posibilidad de dotar de mayor agilidad a la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía y de carácter no recurrente que en cada caso resulten necesarias.

A ello, además ha contribuido la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) con el dictado de la Instrucción 1/2019 sobre contratación menor que además de incidir en el carácter residual y excepcional de los contratos menores, incide en la necesidad de planificar la actividad pública de contratación y darla a conocer anualmente, para evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos, el recurso indebido y recurrente a adjudicación directa por la vía del contrato menor y la existencia de periodos sin cobertura de prestaciones.

Para ello, la OIReScon y la doctrina científica insisten en que, con una adecuada planificación, se reduciría la contratación menor, poniendo en valor otros procedimientos y vías de adjudicación contemplados en la LCSP.

En este sentido, podemos aludir a las técnicas de racionalización de la contratación reguladas en los arts. 219 y sigs. de la LCSP -los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación, las centrales de compras-, así como a los contratos de suministros o servicios por precios unitarios regulados en los arts. 16, 17 y en la Disp. Adic. 33De la LCSP, sin olvidarnos de la utilización de las nuevas modalidades

del procedimiento abierto establecidas en el art. 159 de la LCSP -procedimiento abierto simplificado y simplificado sumario-, debiendo ser cada Entidad y atendiendo a la necesidad a satisfacer la que deba analizar cuál es la fórmula contractual más adecuada.

Para finalizar indicaremos que una buena utilización del contrato menor puede convertirse en una herramienta útil para satisfacer necesidades puntuales y de escaso valor económico de las Administraciones Públicas sobre todo de las de menor capacidad económica y de gestión, si bien se hace necesaria una reforma legal que atribuyan a éstos un carácter residual, evitando su utilización fraudulenta y alcanzando, con ello, un mejor cumplimiento de los objetivos públicos de libertad de acceso y concurrencia, publicidad y transparencia, para así garantizar la economía y la eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BALLINA DÍAZ, DIEGO: “Alternativas al contrato menor: Contratación conjunta esporádica en los PANAPS”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- BALLINA DÍAZ, DIEGO: “Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- BATET JIMÉNEZ, MARÍA PILAR: “La preparación del contrato y la división de su objeto en lotes”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 2/2017.
- BATET JIMÉNEZ, MARÍA PILAR: “Reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN (Directora): *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer-La Ley, Madrid, 2018. ISBN: 9788470527531.
- CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN: *Aplicación práctica del compliance en la contratación pública*. Editorial Aranzadi. ISBN: 9788413095844.
- CARRODEAGUAS MÉNDEZ, ROBERTO: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *REALA*. Nueva Época – Nº 10/2018.
- GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA y MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO: “La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OReISCon) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA: *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017 sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Editorial Aranzadi. ISBN: 9788413095813.

- GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA: “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”. *Revista de documentación administrativa*, nº 4/2017.
- GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO (Director): *Comentarios de la Ley de Contratos del Sector Público por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (Ley 9/2017, de 8 de noviembre)*. Editorial AL Fundación (Fundación Asesores Locales). ISBN: 9788469793619.
- IRIBARREN HERNÁIZ, JAVIER: “Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: “Las instrucciones de la oficina “independiente” de regulación y supervisión de la contratación”. [*Expansión*](#).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL. “El alcance vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIREscon”, [*La parte contratante*](#).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL: *Contratación pública y transparencia*. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN: 978-84-7052-711-1.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL: “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 20/2017.
- MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO (Coordinador): *Contratación local tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Granada: CEMCI 2018. ISBN: 978-84-16219-32-2.
- PINTOS SANTIAGO, JAIME (Director): “Un año de compra pública con la LCSP” Número extraordinario de la [*Revista Gabinex*](#).
- PINTOS SANTIAGO, JAIME (Director): *Todo sobre el contrato menor, aproximación a los procedimientos alternativos*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer-La Ley. Madrid, 2019. ISBN: 978-84-7052-469-1. ISBN Digital: 978-84-7052-471-4.
- SEGOVIA MARCO, ALICIA: “La nueva Ley de Contratos del Sector Público desde la perspectiva de la Administración”. [*El derecho*](#).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

BREXIT

BREXIT: PROGRAMA ANDALUZ DE MEDIDAS

Acuerdo de 11 de septiembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa Andaluz de Medidas de Preparación y Contingencia ante la retirada del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) (BOJA de 18 de septiembre de 2019, número 180).

El texto íntegro del Programa está disponible en la página web oficial de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, así como en el siguiente enlace, correspondiente a la página Brexit. Una visión desde Andalucía.

<https://juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionpublicaeinterior/areas/accion-exterior/brexit.html>

CATÁSTROFES

CATÁSTROFES NATURALES: ENTES LOCALES: COLABORACIÓN FINANCIERA

Decreto-ley 2/2019, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas acaecidos en las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla (BOJA extraordinario de 18 de septiembre de 2019, número 21).

El Decreto-ley regula los requisitos que han de concurrir para financiar las actuaciones con cargo al programa que establece.

La asignación con la que se dote al Programa acordado se distribuirá entre las entidades locales afectadas atendiendo a su población, a la superficie urbana de que dispongan y a la gravedad de los daños sufridos en las infraestructuras e instalaciones, así como a la capacidad económica.

CATÁSTROFES NATURALES: ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO INSTANDO AL GOBIERNO DE LA NACIÓN A LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIOS ANDALUCES AFECTADOS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS

Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se insta al Gobierno de la Nación a la declaración de los municipios andaluces afectados por los fenómenos meteorológicos adversos acaecidos en la última

semana de agosto y los primeros quince días de septiembre como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, así como a adoptar con carácter urgente las medidas legales para paliar los daños causados y se crea un comité para el seguimiento de las medidas adoptadas por el gobierno andaluz (BOJA extraordinario de 18 de septiembre de 2019, número 21).

Por Acuerdo de 24 de septiembre de 2019 del Consejo de Gobierno se amplía la relación de municipios afectados (BOJA de 27 de septiembre de 2019, número 187).

CATÁSTROFES NATURALES: FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS: AGRICULTURA E INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS

Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales o catástrofes con incidencia en el potencial productivo agrario, en infraestructuras hidráulicas y en el dominio público hidráulico, y se insta la adopción de medidas para paliar sus efectos (BOJA extraordinario de 18 de septiembre de 2019, número 21).

LLUVIAS TORRENCIALES: CENTROS DOCENTES PÚBLICOS

Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Educación y Deporte a llevar a cabo cuantas actuaciones sean necesarias para reparar los daños ocasionados por las lluvias torrenciales, en diversos centros docentes públicos de las provincias de Almería, Granada y Málaga (BOJA extraordinario de 18 de septiembre de 2019, número 21).

LLUVIAS TORRENCIALES: INFRAESTRUCTURAS

Acuerdo de 17 de septiembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a adoptar cuantas medidas sean necesarias para reparar los daños ocasionados por las inundaciones en diversas infraestructuras de las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla (BOJA extraordinario de 18 de septiembre de 2019, número 21).

CATÁSTROFES NATURALES: DOTACIÓN DEL PROGRAMA DE AYUDAS A LAS ENTIDADES LOCALES

Orden de 19 de septiembre de 2019, por la que se determina la dotación final y se concretan las cuantías de las transferencias establecidas en el Decreto-ley 2/2019, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y

catástrofes públicas acaecidos en las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla (BOJA extraordinario de 20 de septiembre de 2019, número 22).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: PLANES DE GESTIÓN

Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 11 de mayo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y El Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Líjar (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032) (BOJA extraordinario de 6 de julio de 2019, número 18).

FOMENTO

FOMENTO: III PLAN ANDALUZ DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: FORMULACIÓN

Acuerdo de 16 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (BOJA de 26 de julio de 2019, número 143).

PROTECCIÓN DE DATOS

PROTECCIÓN DE DATOS: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA: INICIO DE EJERCICIO DE FUNCIONES

Orden de 1 de agosto de 2019 de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se determina el inicio del ejercicio de las funciones en materia de protección de datos de carácter personal por el Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOJA de 12 de agosto de 2019, número 154).

La Orden dispone que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía iniciará las funciones que tiene atribuidas en materia de protección de datos de carácter personal, el 1 de octubre de 2019.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS A ENTES LOCALES

Orden de 25 de julio de 2019, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, correspondientes al ejercicio presupuestario 2019 (BOJA de 31 de julio de 2019, número 146).

Corrección de errores, BOJA de 28 de agosto, número 165.

URBANISMO

URBANISMO: EDIFICACIONES IRREGULARES: MEDIDAS URGENTES

Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario de 25 de septiembre de 2019, número 23).

El objeto del Decreto-ley, es regular el régimen aplicable y establecer las medidas adecuadas para las edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas, en las que no resulta posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio.

Se regula el procedimiento de declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación en la que se encuentran las citadas edificaciones irregulares y se establece el régimen al que deben estar sometidas, antes y después de la declaración. Dicho régimen es independiente de la clase de suelo donde se ubiquen y de su forma de implantación. Mientras no se produzca tal declaración en dichas edificaciones no se podrán realizar ningún tipo de obra ni tener acceso a los servicios básicos.

Se podrán formular, sin necesidad de que estén previstos o desarrollen los planes generales o los planes territoriales y, también, en ausencia de estos, Planes Especiales para la adecuación ambiental y territorial de las agrupaciones de edificaciones irregulares, esté o no prevista su transformación mediante la urbanización. Los propietarios de las edificaciones deberán asumir las cargas que dicho Plan establezca.

Asimismo, las personas propietarias de edificaciones situadas en los ámbitos que se incorporen al Plan General, mediante su clasificación como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, tienen la obligación de asumir las cargas urbanísticas

que procedan si bien el régimen de cesiones establecido con carácter general en la LOUA, se podrá modular oportunamente en los propios instrumentos de planeamiento en atención a las características propias de cada ámbito.

Se modifican diversos preceptos de la LOUA para adaptarse a las disposiciones del Decreto-ley, entre las que se destacamos la del artículo 66, de modo que, en la redacción dada por éste, exige la necesidad de licencia municipal para el acceso al Registro de la Propiedad de cualquier segregación en suelo no urbanizable, eliminando la declaración de innecesiedad de licencia.

Finalmente, quedan derogadas expresamente, entre otras, las disposiciones adicionales décima, decimotercera y decimoquinta de la LOUA, así como el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, se aplicará conforme a las previsiones contenidas en el Decreto-ley.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CATÁSTROFES

TEMPORALES Y SITUACIONES CATASTRÓFICAS: MEDIDAS URGENTES: AYUDAS

Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas (BOE de 21 de septiembre de 2019, número 227).

El Real Decreto-ley declara zonas afectadas a las provincias, en lo que Andalucía se refiere de Sevilla y Málaga por las fuertes lluvias ocurridas los días 25, 26 y 27 del mes de agosto; y las provincias de Almería, Málaga y Granada por los mismos episodios de lluvias ocurridos los días del 12 al 16 de septiembre de 2019.

Además, establece las medidas de aplicación, que en lo que se refiere a los entes locales, la ayuda a las corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a estas situaciones de emergencia puede llegar hasta el 100 por 100 de los mismos.

Además, a los proyectos que ejecuten los ayuntamientos, las diputaciones provinciales, las comarcas y las mancomunidades relativos a las obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones y servicios de titularidad municipal incluidos en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la red viaria de las diputaciones provinciales, se les podrá conceder una subvención de hasta el 50 por ciento de su coste.

Podrán tener la consideración de obras, servicios o suministros de emergencia, cumpliendo los requisitos de la Ley de Contratos del Sector Público, los contratos de reparación o mantenimiento de infraestructuras, equipamientos o servicios, de obras de reposición de bienes perjudicados por los daños causados por los incendios, temporales, cualquiera que sea su cuantía.

FIESTAS

FIESTAS: FIESTAS DE INTERÉS TURÍSTICO NACIONAL E INTERNACIONAL: REGULACIÓN

Orden ICT/851/2019, de 25 de julio, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, por el que se regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional (BOE de 7 de agosto de 2019, número 188).

El objeto de la orden es regular el procedimiento de declaración de fiesta de interés turístico nacional e internacional aplicando las novedades de la sociedad de la información, tanto en el registro y tramitación de las solicitudes como en su contenido. La declaración de fiesta de interés turístico nacional e internacional es un título de carácter honorífico que confiere al beneficiario el derecho a dejar constancia del mismo en las acciones promocionales de la fiesta, con indicación expresa de la resolución de concesión.

La declaración de fiesta de interés turístico nacional se otorgará a aquellas fiestas o acontecimientos que, habiendo sido declarados fiesta de interés turístico por la correspondiente comunidad autónoma con al menos cinco años de antigüedad, supongan manifestaciones de valores culturales y de larga tradición popular, con especial consideración a sus características etnológicas y que tengan una especial importancia como atractivo turístico.

Podrán solicitar las declaraciones de fiesta de interés turístico, tanto nacional como internacional, las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial tengan lugar y otras entidades públicas de dicho ámbito territorial o de las localidades donde se celebren. Las solicitudes se dirigirán a la Secretaría de Estado de Turismo, quien resolverá.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 9 de julio de 2019, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 10 de julio de 2019, número 164).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 2 de agosto de 2019, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 6 de agosto de 2019, número 187).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 4 de septiembre de 2019, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 6 de septiembre de 2019, número 214).



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS EN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. NULIDAD POR NO HABER AGOTADO LA ADMINISTRACIÓN TODAS LAS POSIBILIDADES PARA CONOCER EL DOMICILIO EFECTIVO DEL INTERESADO.

Sentencia número 82/2019, de 17 de junio, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

Recurso de amparo 5533/2016.

Ponente: José Antonio Xiol Ríos.

El servicio de inspección del juego de la Comunidad de Madrid, detecta la existencia de un nuevo titular en un establecimiento hostelero en el que había una máquina recreativa de juego sin que se hubiera comunicado el cambio de titularidad. En consecuencia, incoa el correspondiente procedimiento sancionador que es notificado al domicilio del establecimiento y al que consta en el DNI del interesado, comunicaciones que son devueltas por desconocido, por lo que la Administración publicó todas las notificaciones por vía edictal. Finalmente y tras seguir todo el procedimiento administrativo, la providencia de apremio fue notificada al interesado por la delegación especial de la Agencia Tributaria en una segunda dirección de correo que figuraba como domicilio de notificaciones distinta a la del local de hostelería y la que figuraba en el DNI. El interesado presentó escrito de reposición alegando que no había recibido ninguna notificación del procedimiento, que fue desestimada por haber sido intentada la notificación de la resolución sancionadora en el local de negocio y en el domicilio particular de la recurrente y ser devuelto el acuse de recibo en ambos casos como desconocido se procedió a la notificación edictal de conformidad con lo previsto en el art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). Interpuestos los correspondientes recursos ante el Tribunal Económico Administrativo, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo, todos ellos fueron desestimados, por lo que interponer recurso de amparo ante el TC.

El objeto del recurso interpuesto ante el TC es determinar si el emplazamiento por edictos que se aplicó a la demandante para comunicarle la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador, así como la propuesta de resolución y la resolución sancionadora, ha vulnerado sus derechos a ser informada de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE) por no haber agotado el órgano administrativo los medios de averiguación de un domicilio de notificaciones alternativo tras resultar desconocida

tanto en el domicilio del local de negocio en que se consideraba cometida la infracción como en el que figuraba en su documento nacional de identidad (DNI).

En los procedimientos administrativos sancionadores el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario; para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación y corresponde a la diligencia mínima exigible a la administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos, y no resulta suficiente un único intento de notificación en el domicilio que figure en el documento nacional identidad si aparece como desconocido en él.

En el caso examinado la administración sancionadora, antes de acudir a la notificación edictal del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, de la propuesta de resolución y de la posterior resolución sancionadora, se limitó a intentar la notificación en el local de negocio donde se desarrolló la conducta que se consideraba sancionable y en el domicilio de la recurrente que aparecía en su documento nacional identidad y fue en ambos casos devuelta la notificación con la indicación de ser una persona desconocida en dichos domicilios; la administración sancionadora no acudió a ningún otro registro público para intentar obtener un domicilio de notificaciones alternativo de la interesada; y en su momento, la notificación de la providencia de apremio se pudo practicar por parte de la agencia tributaria sin mayores incidencias en el domicilio que figuraba en sus bases de datos, coincidente con el domicilio de empadronamiento de la recurrente.

Por tanto, el TC concluye que se han vulnerado los derechos del recurrente a ser informado de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE), toda vez que la Administración no obró con la diligencia que le era constitucionalmente exigible en la búsqueda de un domicilio alternativo en el que notificar personalmente la iniciación del procedimiento sancionador para que el interesado pudiera ejercer con plenitud de garantías constitucionales su defensa frente a la pretensión sancionadora.

En consecuencia, el TC declara que se ha producido tal vulneración y anula todas las resoluciones, providencias y sentencias dictadas.

II. TRIBUNAL SUPREMO

FUNCIÓN PÚBLICA. PROCESOS SELECTIVOS. FASE DE CONCURSO. MAYOR PUNTUACIÓN A LA EXPERIENCIA OBTENIDA EN LA ADMINISTRACIÓN A LA QUE SE PRETENTE INGRESAR QUE LA OBTENIDA EN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Sentencia número 878/2019, de 24 de junio, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1776/2016.

Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares convoca proceso selectivo para acceso a su función pública. En la fase de concurso, se otorga mayor puntuación a la experiencia obtenida en puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma que la obtenida en puestos de trabajo de otras Administraciones Públicas.

Una aspirante que no ha obtenido la plaza, interpone los correspondientes recursos que son desestimados hasta interponer recurso de casación ante el TS.

No parece arbitrario atribuir distinta puntuación a la experiencia previa en la Administración según se haya adquirido en la misma a la que pertenece la plaza convocada o a otra diferente. Aun pudiendo haber elementos comunes entre una y otra, no cabe duda de que no es el mismo el contexto organizativo y funcional correspondiente ni de que tampoco coinciden, en principio, las competencias y funciones ni la normativa a aplicar. Por lo tanto, mediando esas diferencias no es irrazonable que también difiera la puntuación. No es arbitrario, por tanto valorar de distinto modo la experiencia adquirida en Administraciones diferentes y añadir que tampoco hay precepto alguno que imponga tratar de igual modo los servicios prestados en los ayuntamientos y los prestados en la Administración autonómica.

En consecuencia, el TS desestima el recurso.

ORDENANZA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES. COMPETENCIA MUNICIPAL

Sentencia número 908/2019, de 25 de junio, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2571/2016.

Ponente: Eduardo Espin Templado.

La sentencia del TS que referimos declara que los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o la ampliación de las

instalaciones del concesionario u operador de servicios de telecomunicaciones, en su término municipal, utilizando el vuelo o el subsuelo de sus calles. Ello no es obstáculo al derecho que lleva aparejada la explotación de servicios portadores o finales de telecomunicación (la titularidad que corresponde a los operadores) de ocupación del dominio público, en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio público de que se trata (artículos 17 LOT/87 y 43 y siguientes LGT /98).

Este principio es plenamente aplicable a las instalaciones por parte de los operadores (sujetos a la sazón al régimen de concesión) que puedan afectar en cualquier modo a los intereses que la Corporación municipal está obligada a salvaguardar en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas puedan originar. Las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente. La necesidad de dicha regulación es más evidente, incluso, si se considera el efecto multiplicador que en la incidencia ciudadana puede tener la liberalización en la provisión de redes prevista en la normativa comunitaria (Directiva 96/19/CE, de la Comisión de 13 de marzo, y Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones) y en la nueva regulación estatal. Esta normativa reconoce la existencia de una relación directa entre las limitaciones medioambientales y de ordenación urbana, a las que, sin duda, puede y debe atender la regulación municipal, y las expresadas instalaciones.

De lo expuesto resultan las siguientes consecuencias:

1º.- La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales.

Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de "calas y canalizaciones" o instalaciones en edificios [art. 4.1 a) LRBRL y 5 RSCL], tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos [artículo 25.2 a)], ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [artículo 25.2 b)], protección civil, prevención y extinción de incendios[artículo 25.2 c)], ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [artículo 25.2 d)], protección del medio ambiente [artículo 25.2 f)], patrimonio histórico-artístico [artículo 25.2 e)] y protección de la salubridad pública[artículo 25.2 f)].

2º.- El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el

ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.

A continuación el TS entra a considerar, a la luz de la doctrina anterior los artículos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Paterna (Valencia) cuestionados, que consideramos de interés en este comentario.

Primero.- El artículo 3.1 de la Ordenanza, contempla tres tipos de restricciones para la ubicación de antenas: la relativa a los edificios catalogados como bienes de interés cultural (BIC) o ubicados en entornos así conceptuados; la que opera sobre zonas sensibles (suelos destinados a actividades docentes, sanitarias o asistenciales); y la que afecta directamente al Parque Natural del Turia. Al respecto, el TS estudia separadamente estas limitaciones:

Edificios BIC o ubicados en entornos BIC. No cabe duda que la protección de los edificios y entornos de interés cultural entra dentro de los intereses y competencias urbanísticas municipales. Sin embargo, la formulación de la ordenanza no supera los criterios establecidos en la doctrina anteriormente reseñada por su carácter absoluto ("queda prohibido, con carácter general, la implantación en los mismos de cualquier infraestructura"), sin admitir la menor flexibilización o excepción en función de las características del edificio o entorno BIC por un lado y de la concreta infraestructura por otro. Debe pues estimarse el recurso en lo que respecta a esta previsión.

Zonas sensibles. En lo que respecta a las medidas adicionales de protección de la salud en entornos sensibles (suelo dedicado a destino docente, sanitario o asistencial), lo que se traduce en el establecimiento de distancias distintas a las fijadas por el Estado, esta Sala ha declarado que no son admisibles, en la medida en que ya el Estado ha efectuado, en el ejercicio de sus propias competencias, las exclusivas sobre telecomunicaciones y las que se refieren a la protección de la salud, la ponderación de todas ellas al fijar una determinada distancia.

Suelo no urbanizable protegido del Parque Natural del Turia. Tampoco puede admitirse esta limitación por un doble motivo. En primer lugar, hay que señalar el carácter absoluto de la restricción. Pero, por encima de ello, ha de notarse que el Parque Natural del Turia es un espacio que ocupa terreno perteneciente a 13 municipios y que está sometido a una regulación específica configurada por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Turia, por lo que su protección es competencia autonómica, sin que quepa admitir una interferencia del Ayuntamiento de Paterna.

Segundo.- El artículo 3 de la Ordenanza que es del siguiente tenor literal:

"Artículo 3.2.- Obligación y objeto de la planificación.

1.- Cada uno de los operadores que pretenda la instalación o modificación de las infraestructuras de telecomunicaciones, o aquéllos que deban adaptar sus instalaciones a las nuevas exigencias derivadas de la presente ordenanza, estarán obligados a la

presentación ante el Ayuntamiento de un Plan de Implantación, que contemple el conjunto de todas sus instalaciones radioeléctricas dentro del término municipal.

No obstante, los operadores podrán presentar Planes de Implantación de desarrollo conjunto, para ofrecer servicio a una determinada zona, tanto para el caso de tecnologías futuras, como en el de las actuales, cuyo despliegue de red aún no haya sido acabado.

2.- El Ayuntamiento, a la vista de los diferentes Planes de Implantación presentados por los operadores, podrá requerir la incorporación de criterios o medidas de coordinación y atenuación del impacto visual ambiental.

3.- Dicho Plan proporcionará la información necesaria para la adecuada integración de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza, en la ordenación medioambiental y territorial, asegurando el cumplimiento de las limitaciones establecidas en la legislación vigente."

El TS considera que la previsión de que las exigencias derivadas del plan de implantación sean exigibles a las instalaciones en funcionamiento no puede considerarse en si misma contraria a derecho. En efecto, habrá que estar a la autorización otorgada para las instalaciones en uso y a las concretas consecuencias de la necesidad de adaptación en su caso, de tales instalaciones a las nuevas exigencias. Sólo la comprobación de una hipotética imposibilidad de adaptación de una instalación con las exigencias de la ordenanza podría, en su caso, ser contraria a la licencia otorgada en su momento y, en tal supuesto resultar contrario a derecho. Pero ello requeriría la acreditación de tal imposibilidad y dependería además de los términos de la licencia otorgada en su momento y de la idoneidad y proporcionalidad de la adaptación requerida en el concreto supuesto, sin que la mera previsión de adaptación de las instalaciones existentes a las sucesivas reglamentaciones -en el caso de autos, a la Ordenanza impugnada-, pueda ser sin más considerada contraria a derecho.

Tercero.- El artículo 3.3 de la Ordenanza que determina la documentación que ha de presentar el peticionario relativa a *“Documentación técnica para cada instalación, con descripción de los elementos y equipos que la integran y zona de servicio; localización del emplazamiento con la calificación urbanística del suelo, afecciones medioambientales y al patrimonio histórico-artístico; incidencia de los elementos visibles de la instalación sobre los elementos que se consideran protegidos y que afecten al paisaje o al entorno medioambiental, en los supuestos en que la ubicación se realice en suelo no urbanizable; y posibilidad de uso compartido”*.

Al respecto, el TS considera que si bien no es competencia municipal el establecer los requisitos técnicos de las instalaciones, no resulta inadecuado ni desproporcionado el que requiera la documentación sobre las características técnicas de las instalaciones, de forma que pueda comprobar la adecuación del emplazamiento y la incidencia de las mismas en el entorno urbanístico, y ejercer con el mayor conocimiento posible sus propias competencias municipales.

DECLARACIONES POLÍTICAS DE LOS ENTES LOCALES. CONTROL JUDICIAL. ANULABILIDAD DEL ACUERDO DE UN AYUNTAMIENTO QUE CONSISTE EN UNA DECLARACIÓN POLÍTICA, SIEMPRE QUE LA MISMA QUEDE AL MARGEN DE LAS CUESTIONES DE INTERÉS MUNICIPAL Y DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 937/2019, de 28 de junio, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 352/2018.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

La sentencia recurrida es favorable a la existencia de una exclusión del ámbito de control judicial en los ámbitos que denomina políticos de los entes locales y funda su razón de decidir tratando de apoyarse en forma repetida en la doctrina de la STC 42/2014, de 25 de marzo. Por ello, anula los apartados 1 y 2 del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Piera, según los cuales, manifiesta que Cataluña tiene derecho a decidir su futuro de manera libre y democrática e insta al Parlamento de Cataluña a convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña, y si es necesario, votar la declaración unilateral de soberanía nacional de Cataluña, por entender que han sido formulados materialmente como una resolución jurídica; que tienen un contenido afirmativo y que incluyen una declaración formal que se proyecta sobre las instituciones y las personas. Pero viene a sostener, en cambio, que las peticiones o exhortaciones del Ayuntamiento al Parlamento de Cataluña para que construya cuanto antes mejor " un nou estat lliure i sobirà" (sic) no sobrepasan ese ámbito político y constituyen una mera petición que no desplegaría efectos más allá de su destinatario. Por ello las excluye de control judicial, basándose, de nuevo, en la doctrina de la STC 42/2014. Es esa la única razón por la que revoca parcialmente la sentencia del Juzgado de Barcelona número 13 y por la que mantiene en vigor los apartados 3 y 4 del acuerdo municipal impugnado, que es lo que el Abogado del Estado impugna y ha suscitado esta casación por interés objetivo para la formación de jurisprudencia.

El TS declara que el precedente citado de la STC referida carece de relevancia, pues examina única y exclusivamente, una cuestión procesal previa referente a la admisibilidad o inadmisibilidad de un proceso constitucional concreto del que únicamente puede conocer el Tribunal Constitucional y que, como es obvio, no se puede extrapolar válidamente al ámbito de lo contencioso-administrativo.

La impugnación en vía contencioso-administrativa es, en cambio, la sede de control natural de cualquier acuerdo municipal como el impugnado (artículo 1.2 c) LJCA) y suscita, desde luego, problemas procesales distintos a los que plantea el Título V de la LOTC, que, repetimos, regula un proceso constitucional específico, singular y exclusivo del Tribunal Constitucional.

Por ello que el acto municipal al que se refiere esta casación se mueva, o no, en un terreno político y produzca, o deje de producir, efectos jurídicos o efectos vinculantes es susceptible de control jurisdiccional y la doctrina que se esgrime de contrario carece de todo valor a efectos de la impugnación que ahora nos ocupa.

Si se atiende al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, es ostensible la falta de competencia municipal para dictar el acuerdo impugnado porque no existe entre las competencias municipales, ninguna atribución que consienta a un municipio terciar en aspectos de evidente trascendencia constitucional, que afecten a la titularidad de la soberanía, a la petición de una fragmentación del Estado, ni a trastocar, o pedir que se trastoque, la organización territorial básica del Estado mismo.

No puede contradecir esta afirmación la referencia que hace el contrarrecurso del Ayuntamiento al artículo 46.2 e) de la LBRL porque las mociones a que se refiere son un mecanismo de control por el Pleno de la Corporación de los demás órganos de la misma, pero no una cláusula que permita al ente local efectuar en forma innominada declaraciones totalmente desvinculadas del ámbito de las competencias municipales.

Lo impugnado en el caso es un acto administrativo que, con independencia de su contenido político, sus efectos y su finalidad es, en forma evidente, susceptible de control judicial y ha de ser valorado en su conjunto. De esa valoración resulta en forma evidente que el acuerdo incurre en un vicio patente de falta de competencia que debe determinar su nulidad de pleno Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 b) de la LRJPAC aplicable al mismo.

En consecuencia, el TS declara que es procedente anular un acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento que consista en una declaración de naturaleza política, siempre que la misma se encuentre al margen de las cuestiones de interés municipal y de las competencias que corresponden a la entidad local, de acuerdo con la Constitución y el marco normativo que le sea aplicable.

CONVOCATORIAS

Orden de 1 de octubre de 2019, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan los **XXXIV Premios Andalucía de Periodismo**, correspondientes al año 2019.

[BOJA núm. 201 de 17 de octubre de 2019.](#)

Orden de 11 de octubre de 2019, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el período 2019-2020 las ayudas dirigidas a la transferencia de conocimientos e información a agricultores y ganaderos a través de la celebración de jornadas técnicas de amplia difusión, previstas en la Orden de 4 de mayo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la transferencia de conocimientos e información a agricultores y ganaderos, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020** (submedida 1.2).

[BOJA núm. 206 de 24 de octubre de 2019.](#)

Orden de 17 de octubre de 2019, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el periodo 2019-2020 las ayudas previstas en la Orden de 4 de mayo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la transferencia de conocimientos e información a agricultores y ganaderos, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020** (submedida 1.2).

[BOJA núm. 206 de 24 de octubre de 2019.](#)

Resolución de 23 de octubre de 2019, de la Dirección General de Economía Digital e Innovación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la concesión de subvenciones para la dinamización de Centros de Acceso Público a Internet durante el ejercicio 2020 al amparo de la Orden de 25 de enero de 2016.

[BOJA núm. 208 de 28 de octubre de 2019.](#)

Resolución de 28 de octubre de 2019, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2019, la concesión de subvenciones de la Línea 1, Línea 2 y Línea 3, establecidas en la Orden de 26 de septiembre de 2019, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de **drogodependencia y adicciones, dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de sedes y desarrollo de programas, y a entidades locales andaluzas para la prevención comunitaria**. [BOJA núm. 211 de 31 de octubre](#).

Orden de 18 de septiembre de 2019, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan, en régimen de concurrencia competitiva, las ayudas dirigidas al apoyo a la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de suministro para la creación y el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales y para actividades de promoción en un contexto local relacionado con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020** (Submedida 16.4, Operación 16.4.1). [BOJA núm. 194 de 8 de octubre](#)

Resolución de 7 de octubre de 2019, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca el **concurso escolar 2019/2020 «Andalucía en un mapa»**, para promover la utilización de la cartografía y la estadística entre la comunidad escolar. [BOJA núm. 197 de 11 de octubre de 2019](#)

AHORA EN EL CEMCI

CONSEJO RECTOR CEMCI

Con fecha 10 de octubre de 2019 se ha constituido el nuevo [Consejo Rector del CEMCI](#) con la asistencia de Don José Entrena Ávila, Presidente de la Diputación Provincial de Granada y del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, y Don José García Giralte, Diputado Delegado de Recursos Humanos y Vicepresidente del CEMCI; los Diputados Provinciales nombrados por el Pleno de la Diputación, Dña. M^a Ángeles Blanco López, Don Eduardo M. Martos Hidalgo, Don Fco. José Martín Heredia, Dña. M^a del Carmen Pérez Rodríguez, Dña. Cristina A. Jiménez Jiménez y Dña. Alejandra Durán Parra; junto a los representantes de otras administraciones con las que el CEMCI mantiene una especial vinculación, Don Sebastián Quirós Pulgar, Director Adjunto del Área de Presidencia de la Diputación Provincial de Jaén, supliendo al Presidente de dicha Diputación, y Don Juan Carlos González González, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública. En representación de la parte técnica del CEMCI, asistieron Dña. Alicia Solana Pérez, Directora en funciones y Jefa de Servicio Docente y Coordinación General, Don Antonio Llanas Benavides, Jefe de Servicio de Administración y Personal, Don José Miguel Escribano Zafra, Secretario Delegado, y Doña Carolina Martínez Amiguetti, supliendo a Don Luis F. del Campo Ruiz de Almodóvar, Interventor.



MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Información sobre el [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) del CEMCI. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente. Se están celebrando las Comisiones de Valoración y defensa pública de los trabajos de evaluación presentados a las diferentes especialidades que forman el Máster



CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))



GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

([Más información](#))



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseite a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

[\(Más información\)](#)

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



FORMACIÓN

[Las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Los procesos de participación ciudadana de Andalucía según la Ley 7/2017](#). Formación virtual. Del 19 de noviembre al 16 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [El sistema de seguridad social y sus efectos en los empleados públicos locales \(VI edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de noviembre al 17 de diciembre de 2019.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 18 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Aplicación del régimen jurídico laboral a las entidades locales \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 22 de noviembre al 19 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Administración electrónica en la contabilidad local \(II edición\)](#). Formación presencial. 2 y 3 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación presencial. 12 y 13 de diciembre de 2019

ENCUESTAS

Tu opinión nos interesa: puedes evaluar nuestros servicios mediante unas breves encuestas que hemos puesto a disposición de nuestros usuarios: [Actualidad Informativa](#), [Centro de Documentación Virtual](#), [Revista CEMCI](#), [Premios CEMCI](#), [Observatorio de Bancos de Experiencias](#) y [Gobierno Local Abierto y Transparente](#).

PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA



A través de la página web del CEMCI puede consultarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones, disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).

Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org

Puedes ver las [últimas incorporaciones](#) a nuestro catálogo de biblioteca en el Opac de la Red de Información y Documentación Especializada de Andalucía (Red Idea).



PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local
- Manual de protección de datos en las entidades locales.

ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



Actualidad Informativa

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



NOVEDADES EDITORIALES



Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos

Patricia Molina Hernández

Año de publicación: 2019

274 págs.

ISBN: 978-84-16219-34-6

Sinopsis

Esta obra tiene como objetivo principal dotar al personal de las entidades locales de una herramienta de trabajo que facilite la labor de la planificación, tanto a nivel estratégico como operativo.

La autora ha abordado de manera magistral el tema propuesto, organizándolo en dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, la planificación estratégica, en la que realiza un recorrido completo sobre todos los pasos que se deben seguir para elaborar un plan estratégico en una entidad local. A continuación, en la segunda parte, dedicada a los proyectos locales que podrían surgir como consecuencia de la fase anterior, se proporcionan los conocimientos necesarios para diseñar, gestionar y evaluar proyectos que den respuesta a las necesidades detectadas en una determinada población. Todo ello, expuesto de manera clara y organizada, con numerosas figuras e ilustraciones que lo hacen la exposición más amena a la vez que facilitan su comprensión.

Índice

Presentación

Prólogo

PRIMERA PARTE. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ENTIDADES LOCALES

CAPÍTULO I. Introducción a la planificación.

CAPITULO II. La planificación estratégica en el marco de las entidades locales.

CAPITULO III. Elementos iniciales: misión, visión y valores de una entidad.

CAPITULO IV. Análisis de una organización.

CAPITULO V. El análisis DAFO como herramienta de la planificación.

CAPITULO VI. Planificación estratégica de futuro.

CAPITULO VII. Seguimiento y evaluación del plan estratégico.

CAPITULO VIII. El documento del plan estratégico.

SEGUNDA PARTE: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS LOCALES

CAPÍTULO I. Proyectos operativos en el marco de la planificación.

CAPITULO II. Identificación del problema o la necesidad.

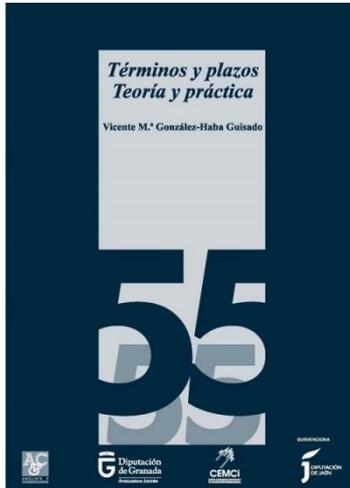
CAPITULO III. Diseño del proyecto.

CAPITULO IV. Gestión del proyecto.

CAPITULO V. Evaluación y cierre del proyecto.

Referencias bibliográficas

NOVEDADES EDITORIALES



Términos y plazos. Teoría y práctica.
Vicente M^a González_Haba Guisado

Año de publicación: 2019

192 págs.

ISBN: 978-84-16219-33-9

Sinopsis

“*Términos y plazos. Teoría y práctica*” se trata de una obra de carácter divulgativo, orientador y con finalidad práctica, dirigida a todas aquellas personas que, por circunstancias de formación, estudios, laborales, etc., necesiten conocer y/o aplicar este aspecto tan concreto y fundamental del Derecho Administrativo.

Esta obra se proyecta en una doble versión. En una primera parte, dedicada a la parte teórica de la materia, se incluyen setenta y cinco preguntas con sus soluciones sobre los aspectos jurídicos considerados más relevantes, siempre basándose en la doctrina y en la legislación vigente.

La segunda parte del libro comprende un total de doscientas veinticinco preguntas, siempre relacionadas y extraídas de la legislación vigente en relación con la temática de la obra, seleccionadas por autor por considerarlas las más adecuadas a la finalidad de este manual.

Para finalizar, el autor ha incluido cuatro minicasos prácticos, de fácil planteamiento y solución para ejercitarse en los supuestos más corrientes y ordinarios en el cómputo de los plazos.

Índice

Presentación.

Prólogo.

Siglas y abreviaturas utilizadas.

Teoría. Preguntas y soluciones.



Práctica.

- Preguntas.
- Preguntas de reserva.
- Respuestas a las preguntas.
- Respuestas a las preguntas de reserva.

Minicasos prácticos.



NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Alias Catón, Manuel

“El planteamiento de la cuestión prejudicial por los órganos administrativos municipales”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 47/2018, pp. 45-104.

Barrero Rodríguez, Concepción

“Las causas de resolución de los contratos administrativos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, en: *Documentación Administrativa*, nº 4/2017, pp. 52-70.

Bauzá Martorell, Felio José

“Planeamiento urbanístico y turismo. A propósito de la zonificación del alquiler turístico”, en: *Práctica Urbanística*, nº 152/2018, pp. 1-11.

Berning Prieto, Antonio David

“El documento administrativo electrónico defectuoso: ¿una nueva categoría?”, en: *Documentación Administrativa*, nº 5/2018, pp. 124-133.

Boltaina Bosch, Xavier

“Trabajadores y funcionarios interinos vinculados a la cobertura de la plaza: totum revolutum sobre el derecho a indemnización”, en: *La Administración Práctica*, nº 8/2018, pp. 37-49.

Boscá, José E.; Ferri, Javier; Escribá, Javier y Murgui, María José

“El impacto del Fondo FEDER (2014-2020) sobre el crecimiento y el empleo de las regiones españolas”, en: *Hacienda Pública Española*, nº 225/2018, pp. 31-77.

Buisán García, Nieves

“El derecho de supresión en el nuevo Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 7-8/2018, pp. 1-8.

Calvo del Castillo, Vicente J.

“El principio de especialidad contable y la vinculación jurídica de los créditos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2018, pp. 37-60.

Calvo López, Patricia

“La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en: *Documentación Administrativa*, nº 5/2018, pp. 134-138.

Campos Acuña, Concepción

“Funciones de los Secretarios en materia de transparencia en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2018, pp. 110-117.

Canal Fernández, Luis

“Temporalidad y equiparación de las condiciones de trabajo de los funcionarios interinos a la luz del principio constitucional de igualdad y de la aplicación directa del derecho comunitario. El caso de la carrera horizontal regulada en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2018, pp. 1-7.

Candela Talavero, José Enrique

“Instrumentos de protección y conservación del medio ambiente: parques nacionales y parques naturales”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 47/2018, pp. 194-228.

Carbajo Domingo, Miguel Ángel y Vega Felgueroso, Juan

“La responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2018, pp. 89-99.

Carbajo Domingo, Miguel Andrés, Vega Felgueroso, Juan, y López de la Riva, Federico Andrés

“El Tribunal Constitucional analiza la administración electrónica: la Ley 39/2015”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2018, pp. 113-119.

Chinchilla Peinado, Juan Antonio

“El impacto de las políticas climáticas en la Legislación de Aguas”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 324/2018, pp. 103-129.

Davara Fernández de Marcos, Laura

“Uso de WhatsApp en el Sector Público: ¿Territorio sin ley?”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 7-8/2018, pp. 1-10.

Diego Díez, L. Alfredo de

“La ampliación del plazo máximo para resolver (Ley 39/2015)”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 47/2018, pp. 12-44.

Fraguel Sansbelló, Rosa María

“Retos medioambientales del turismo de litoral en España”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, 47/2018, pp. 178-193.

Fraiz Brea, José Antonio

“El turismo sostenible y sus derivadas”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 47/2018, pp. 229-248.

Fuentes i Gasó, Josep Ramón

“Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 112/2018, pp. 49-98.

Gala Durán, Carolina

“El concepto de accidente de trabajo y su aplicación en el sector público”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2018, pp. 45-53.

Gallego Córcoles, Isabel

“La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, en: *Documentación Administrativa*, nº 4/2017, pp. 92-113.

Gallego Córcoles, Isabel

“El diálogo competitivo”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 156/2018, pp. 54-60.

García Álvarez, María del Carmen

“Los procesos de digitalización en las Administraciones Públicas: los otros documentos y expedientes de los que también nos tenemos que ocupar y preocupar”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2018, pp. 59-69.

García García, M. ^a Jesús

“Alcance y límites de la participación en los asuntos públicos a través del Estatuto de la Ciudadanía Europea”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 112/2018, pp. 99-133.

García Rubio, Fernando

“Las novedades de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en materia de concesiones de servicios. Una reflexión sobre dos aspectos concretos”, en: *Documentación Administrativa*, nº 4/2017, pp. 119-135.

García Valderrey, Miguel Ángel

“El derecho de ocupación de la propiedad privada”, en: *Práctica Urbanística*, nº 152/2018, pp. 1-5.

García Valderrey, Miguel Ángel

“Sobre la actuación de los Ayuntamientos en los deslindes del dominio público marítimo terrestre”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2018, pp. 139-143.

Garrós Font, Imma

“Reflexiones sobre el principio de transparencia. A propósito de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2018, pp. 1- 7.

González Buendía, Francisco

“Las dificultades actuales de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo”: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 321/2018, pp. 19-36.

Gracia Herrero, Francisco Javier

“El papel de los Secretarios-Interventores en los procedimientos de naturaleza urbanística”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2018, pp. 1-3.

Hera Justicia, Zaida de la

“La revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas en la administración local”, en: *La Administración Práctica*, nº 6/2018, pp. 53-65.

Herrero Pombo, César

“El problema de las copias simples y su falta de regulación”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2018, pp. 57-69.

Hernández del Castillo, Alejandro

“La protección de datos y la Administración local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2018, pp. 70-79.

Huerta Garicano, Inés

“Los criterios de la Sección de Admisión en orden a la admisión del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 207/2018, pp. 61-93.

Jiménez Asensio, Rafael

“*Repensar* la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas*, nº 2/2018, pp. 8-29.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki

“Constitución, Derecho penal y límites de la potestad sancionadora de la Administración”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 193/2018, pp. 23-56.

López Benítez, Mariano

“Desviación de poder y prevaricación *administrativa: diferencias y entrecruzamientos*”, en: *Documentación Administrativa*, nº 5/2018, pp. 166-178.

Martín Lorenzo, Beatriz

“Los consorcios: régimen básico y singularidades tras la Ley 40/2015”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2018, pp. 1-8.

Martín Valero, Ana Isabel

“El intento de notificación como “dies ad quem” del plazo de duración de los procedimientos administrativos a la luz de la STS de 15 de marzo de 2018”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2018, pp. 1-7.

Mediavilla Cabo, José Vicente

“El artículo 108.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. Innecesariedad de indemnizar con carácter previo o simultáneo a la demolición”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 321/2018, pp. 37-64.

Moreno Serrano, Beatriz

“Entrada en vigor del nuevo Reglamento de Control Interno en las Entidades Locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2018, pp. 40-47.

Muñoz Guijosa, María Astrid

“La indemnización por anulación de título habilitante en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: algunas reflexiones sobre su naturaleza, nacimiento y cuantificación”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 207/2018, pp. 209-288.

Muñoz Pedraz, Ana

“Notificaciones electrónicas: notificación por correo electrónico indicado por el propio interesado tras la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015. Su incidencia en el procedimiento”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2018, pp. 1-4.

Orquín Serrano, Juan José

“Cuestiones a tener en cuenta ante la nulidad de los contratos administrativos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2018, pp. 79-93.

Paredes Mazón, Ángel

“El derecho del licitador no adjudicatario al acceso al expediente para el control de la ejecución del contrato”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 7-8/2018, pp. 1-5.

Parejo Alfonso, Luciano

“Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 100/2018, pp. 339-355.

Pérez Andrés, Antonio Alfonso

“Inconstitucionalidad parcial del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2018, pp. 103-106.

Ramió, Carles y Salvador, Miguel

“Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿cómo puede la Administración Pública captar talento joven?”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas*, nº 2/2018, pp. 156-171.

Ramos Prieto, Jesús; Martín Rodríguez, José Miguel; Macarro Osuna, José Manuel

“¿Cumplen los instrumentos de colaboración financiera y cooperación económica con las entidades locales existentes en las Comunidades Autónomas con el mandato del art. 142 CE?”, en: *Tributos Locales*, nº 137/2018, pp. 11-39.

Reyes Cano, Paula

“La vulneración de los derechos fundamentales de los menores en un contexto de violencia de género: una realidad a considerar en las políticas públicas”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 112/2018, pp. 245-289.

Romero Alonso, Lourdes y Cortés Carreres, José Vicente

“El personal directivo en la administración local: las bases de la capacitación directiva (II)”, en: *La Administración Práctica*, nº 6/2018, pp. 91-105.

Ruiz Sánchez, José María

“El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril: un hito en la evolución del control interno en las Entidades Locales españolas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial Julio/2018, pp. 7-16.

Suay Ojalvo, Francisco

“La asignación de una dotación económica a los grupos políticos en las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2018, pp. 80-88.

Teruel Lozano, Germán

“Cuando las palabras general odio: límites a la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 114/2018, pp. 13-45.

Troya Jiménez, Sara Belén

“La aplicación de la Ley de Transparencia a los procesos selectivos. Especial referencia a Andalucía”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2018, pp. 119-126.

Torro Soler, Rebeca y Hervás Más, Jorge

“La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas”, en: *Práctica Urbanística*, nº 152/2018, pp. 1-11.

Vázquez Matilla, Francisco Javier

“El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 156/2018, pp. 46-52.

90 MINUTOS, Y AL OTRO LADO LA ETERNIDAD

Dicen, y no andan desencaminados, que el fútbol es el deporte del pueblo. Ese que se inventó en Inglaterra durante los descansos de trabajo de las fábricas con los obreros pegando patadas a bolas. Se dice también que el fútbol es un deporte de once contra once en el que siempre gana Alemania. Pero oye, a fin de cuentas, al menos ahora, a los españoles tampoco nos ha ido tan mal. Es lo que tenía dejarlo todo a un lado, y que, como radiaba la canción que cantaba *Gelu: por qué los domingos por el fútbol me abandonas*. Por algo es el deporte rey, que tiene esa capacidad de fundir lo popular con lo profano, transformando lo inverosímil en mundano, donde el frotarse los ojos a veces no es suficiente para recobrar la cordura.

Se preguntará el humilde lector aquello del dicho, de adónde vas, manzanas traigo. Y no es negar la mayor, pero el ejercicio balompédico, quién más o quién menos, lo ha tenido en más de una ocasión delante, sin necesidad de soñar con meter un gol en la final de un mundial. Esto convierte a este deporte en un acto pop, de cultura llana, donde los eventos se transforman en atemporales, carcomiendo para siempre la retina del espectador.

Por ello, en un deporte con más de un siglo de historia, las locuras, las excentricidades y las anécdotas, han dejado muescas en la memoria con tinta indeleble. Puestos a rememorar alguna, por qué no viajar años atrás, donde los futbolistas eran parte del pueblo y los millones aún no habían venido a empantanarlo todo.

A lo largo de la historia los mitos han ido dando paso a las leyendas, y con ellas a los dioses. El primero, al menos, que se le tildó de ese modo, metía los goles con la mano, y corría como en una estampida hacia la portería rival. Tenía melena larga y en la zamarra portaba el 10. No sé si me van siguiendo.



El Diego, Maradona para el común, se convirtió entre peripecias, gambeteos e imposibles, en el mejor jugador del mundo, para algunos de la historia, y a su vez, en un

icono, como no, con sus símbolos y su religión. Como Jesús de Nazaret, este mesías del milenio pasado, desbordaba su fama más allá de las yardas de un campo de fútbol.

Corría el verano del 87 y Maradona estaba en la cúspide del fútbol. Hacía solo un año había ganado el mundial para Argentina. Su poder alcanzaba cualquier resquicio, y como un rey Midas, todo lo que tocaba lo convertía en oro. Este era el caso de sus hermanos. Sin la calidad del 10, pero con el apellido a la espalda. Hugo, nueve años menor que él, jugó en el Rayo y su hermano Lalo, en el año de la consagración *del* Diego, correteó su estampa por el verde de los Cármenes.



Procedía de Boca Juniors, y cómo no, venía con la vitola de estrella -aunque su traspaso quedaría saldado con la taquilla de un solo partido, no siendo precisamente este uno oficial. En noviembre del 87, y con unos Cármenes sin abarrotar, lo indisoluble se hizo soluto. Los tres hermanos se vistieron con la rojiblanca, era parte del trato que el club había acordado dentro del traspaso (y principio de farándula) de Lalo. Fue en un partido amistoso, contra el Malmoe, un equipo sueco que hizo las veces de esparrin. El resultado fue lo de menos, 3-2 para los *granaños*, con goles de Diego y Lalo.



El negocio, deportivamente podría tildarse de nefasto. El recuerdo, de inmortal. Quien allí estuviera no olvidará aquello; Maradona campeando enfundado con la elástica local. Si hubiera que rescatarse alguna crónica, seguramente diría algo así: Los Maradona pusieron los goles, pero Granada lo hizo posible.

Eso es esta ciudad. Qué decir, si Granada ante lo inverosímil se torna en pleonasma.

Ignacio Jesús Serrano Contreras

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa