

N.º Expediente: 204-2022-1124

Se ha recibido petición de informe de la Dirección General de Contratación y Servicios, de 19 de octubre de 2022, en la que se solicita criterio acerca de «la necesidad de recabar informe preceptivo de la Asesoría Jurídica en los expedientes de revisión excepcional de precios que se tramiten al amparo del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo». Examinada la consulta planteada, procede emitir INFORME sobre la base de las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primero. La revisión de precios de los contratos del sector público se regula con carácter ordinario en 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, en sus arts. 103 a 105 (en adelante, LCSP).

Sin perjuicio de lo anterior, el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, ha regulado en sus arts. 6 a 10 una revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público.

La justificación incorporada a la exposición de motivos del Real Decreto-ley para configurar un mecanismo excepcional de revisión de precios en los contratos del sector público es la siguiente:

«Las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2 han repercutido de una manera directa en la ejecución de determinados contratos del sector público. Tras el descenso experimentado en 2020, los precios de las materias primas han subido con fuerza en 2021 en el contexto

de la recuperación económica. El alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra, ha repercutido de manera intensa en los contratos de obras.

Todo ello ha tenido como consecuencia que la ejecución de un número significativo de contratos se haya dificultado notablemente, pues los contratistas han visto cómo se alteraba fuertemente la economía de estos contratos por causa de un incremento extraordinario de ciertos costes, incremento que era imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público.

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, permite en su art. 103 la revisión periódica y predeterminada para los contratos de obra del sector público a través del mecanismo de la revisión de precios, aplicable cuando el contrato se haya ejecutado al menos en un 20 por 100 de su importe y hayan transcurrido dos años desde su formalización. Sin embargo, la magnitud y el carácter imprevisible del alza experimentada en el último año por los precios de un número limitado de materias primas indispensables para la realización de determinadas obras no es posible afrontarla con dicho mecanismo en aquellos contratos cuyos pliegos no incorporan revisión de precios, así como en aquellos que, incorporándola, no hubieran transcurrido dos años desde su formalización o no se hubiera ejecutado el 20 por 100 de su importe.

Ante esta circunstancia, notablemente perjudicial para el interés público subyacente en cualquier contrato del sector público y que también afecta severamente a los operadores económicos del sector de la obra civil, se ha considerado oportuno adoptar medidas urgentes y de carácter excepcional para, únicamente en estos supuestos, permitir una revisión excepcional de los precios del contrato».

Como puede apreciarse, el Real Decreto-ley se dicta para atender una necesidad urgente dentro de una coyuntura singular. Para atender tal necesidad, se prevén una serie de reglas que establecen el marco completo de la revisión excepcional de precios en los arts. 6 a 10. En dichos preceptos se regulan:

1. Los casos susceptibles de revisión excepcional de precios en los contratos de obras.
2. El reconocimiento de la revisión excepcional de precios.
3. Los criterios de cálculo.
4. El procedimiento para la revisión.
5. El pago de la cuantía resultante.

Por tanto, el Real Decreto-ley establece un marco completo y especial, separado del previsto en la LCSP.

Además, se trata de una normativa destinada a regular una situación temporal porque pretende atender las peculiaridades de la coyuntura económica actual. Por ello, en el art. 6, apartados 1 y 2, se acotan los supuestos en los que cabe la revisión excepcional que, como se observa, se limita a contratos adjudicados en un concreto periodo de tiempo, no siendo la vocación del legislador que este régimen perdure en el tiempo:

«1. Excepcionalmente, en los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este real decreto-ley, o cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, se reconocerá al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios siempre que concurra la circunstancia establecida en este real decreto-ley.

Igual posibilidad de revisión excepcional de precios se le reconocerá al contratista en aquellos contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que forman parte del sector público estatal, cuyo anuncio de licitación se publique en la plataforma de contratos del sector público en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto ley y cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares establezca una fórmula de revisión de precios, siempre que concurra la circunstancia establecida en este real decreto-ley.

Dicha revisión excepcional se reconocerá con independencia del régimen jurídico que por razón temporal o de la materia se aplique al contrato.

Esta previsión será también aplicable a los contratos privados de obras a que alude el art. 26 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.

2. La posibilidad de revisión excepcional de precios a la que alude este real decreto-ley será igualmente aplicable, en las mismas condiciones establecidas en este real decreto-ley, a los contratos públicos de obras que se sometan a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales».

Segunda. La revisión de precios regulada con carácter ordinario en los arts. 103 a 105 LCSP no exige *per se* un informe del correspondiente servicio jurídico de cada órgano de contratación. Sin embargo, en el caso de las entidades locales, la disposición adicional tercera de la misma norma, en su apartado 8, dispone:

«8. Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno».

Es bajo esta premisa que, siendo preceptivo el informe del servicio jurídico de los entes locales en el caso de las revisiones ordinarias de precios, se puede plantear la duda acerca de la necesidad de emitir informe en el caso de las revisiones excepcionales de precios contempladas en el Real Decreto-ley 3/2022.

Pues bien, la respuesta a tal pregunta ha de ser negativa, por las razones que se expondrán a continuación.

I. Como hemos indicado, el régimen establecido en el real decreto-ley es un régimen especial y temporal. Ello implica que sólo cabrá acudir a las normas de la LCSP cuando el real decreto-ley no de solución al problema jurídico que se plantee. Así lo prescribe el Código Civil (en adelante, CC), en su art. 4.2:

«2. Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas».

Tal ha sido el criterio sostenido por la Abogacía General del Estado, por ejemplo, en el caso del régimen extraordinario que se estableció por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en su art. 34, en materia de contratación del sector público. En su informe A.G. Transportes, Movilidad y Agenda Urbana 1/20 (R. 351/2020) se partía de la siguiente premisa:

«Con carácter previo, este Centro Directivo comparte la premisa inicial del borrador de informe conforme a la cual “el art. 34 del RDL 8/2020, que es norma especial y se aplica con preferencia a la legislación ordinaria de contratos públicos” y, por tanto, y mientras dure el estado de alarma, «la legislación ordinaria de contratos públicos sólo será aplicable para resolver una incidencia contractual relacionada con el Covid-19 cuando no se oponga al RDL 8/2020 y a los principios que lo inspiran». Como este Centro Directivo ha afirmado en anteriores ocasiones, el Real Decreto-ley 8/2020 “es una norma de rango legal, de efectos temporales limitados, que atiende a una situación excepcional (la declaración de estado de alarma ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19)”, por lo que su contenido ha de considerarse de aplicación preferente mientras dure el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo».

En el presente supuesto, como ya ha quedado indicado, al tratarse de una reglamentación completa, especial y temporal, cabe alcanzar similar conclusión a la que llegó la Abogacía General del Estado en la interpretación del art. 34 del Real Decreto-ley 8/2020, en el sentido de considerar aplicable la normativa ordinaria sólo cuando no se oponga a la normativa de excepción.

II. En ninguno de los preceptos del Real Decreto-ley 3/2022 se exige un informe preceptivo del servicio jurídico correspondiente. Regulando el art. 9 de dicha norma un procedimiento específico al efecto habría sido razonable que, de haber querido introducir un trámite de informe para este tipo de revisiones de precios, se hubiera contemplado en ese precepto. Sin embargo, no ha ocurrido así.

Tampoco la Comunidad de Madrid ha previsto o exigido el informe del correspondiente servicio jurídico a los entes locales en su Acuerdo de 6 de julio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público contenidas en el título II del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo (BOCAM de 9 de julio de 2022). Antes al contrario, en el punto segundo de su acuerdo se establece que:

«Las universidades públicas y las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, mediante decisión individualizada del órgano competente, podrán declarar de aplicación a su respectivo sector público las medidas de revisión excepcional de precios en los contratos de obras contenidas en el título II del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo».

Por tanto, ni el Consejo de Ministros en el texto inicial del Real Decreto-ley, ni las Cortes Generales mediante el acuerdo de convalidación, ni el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid han considerado procedente exigir un informe jurídico en el caso de los entes locales, ni tampoco han declarado aplicable la disposición adicional tercera de la LCSP.

En consecuencia, sólo cabría interpretar que el informe jurídico sería preceptivo si se acudiera por analogía (art. 4.1 del CC) a la meritada disposición adicional tercera. No obstante, no hay motivos para entender que exista una laguna en el Real Decreto-ley y, además, no existiría identidad de razón entre ambos casos de revisión de precios, pues la regulación del Real Decreto-ley es de urgencia y excepcional frente al régimen ordinario.

III. Por último, como ya ha quedado transcrito, la exposición de motivos del Real Decreto-ley señala que se pretende «la aplicación urgente e inmediata de la medida», así como que «se regula un sencillo procedimiento» para la revisión excepcional de precios.

En consecuencia, una interpretación teleológica y espiritual de la norma (art. 3.1 CC) colisionarían con la idea de introducir un trámite adicional no previsto expresamente que complique y dilate la resolución del procedimiento de revisión, máxime cuando los informes son facultativos y no vinculantes como regla general (art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

CONCLUSIÓN

Única. A la vista de las consideraciones emitidas en el presente informe, en respuesta a la consulta planteada por la Dirección General de Contratación y Servicios del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, hemos de concluir que en los procedimientos de revisión excepcional de precios de los contratos de obras no resulta preceptiva la emi-

sión de informe por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, sin perjuicio de que dicho informe pueda recabarse con carácter facultativo.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el art. 28.1 de la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y en el art. 57.2 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.

En Madrid, a la fecha de firma electrónica.

N.º Expediente: 204-2022-538 MO

Desde la SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA del ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y PERSONAL, se solicita INFORME FACULTATIVO A LA ASESORÍA JURÍDICA sobre «INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SUBVENCIÓN CONTEMPLADA EN LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 8ª DE LAS BASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID 2022».

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El órgano que solicita informe expone que la *DT 8.ª de las bases de ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2022*, prevé el otorgamiento de una ayuda a sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los siguientes términos:

«1. Se otorgará de oficio una ayuda de concesión directa a las personas naturales que tengan la condición de sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el municipio de Madrid en el ejercicio 2022, que cumplan los siguientes requisitos:

a) Ser titular de un inmueble con un valor catastral total igual o inferior a 300.000 euros para uso distinto del de vivienda.

b) Estar empadronado en dicho inmueble a 1 de enero de 2022

c) No ser titular, en ningún tanto por ciento de régimen de propiedad, de ningún otro bien inmueble urbano, excluidos los garajes y trasteros adscritos al mismo,

2. El importe de la ayuda individual será la diferencia entre la cuota que le corresponda por el IBI de 2022 y la que le correspondería en caso de aplicación a su base imponible de un tipo de gravamen del 0,400 por 100 y se aplica directamente sobre la cuota líquida del Impuesto sobre bienes Inmuebles del ejercicio 2022 correspondiente a dicho inmueble».

Manifiesta el órgano gestor que se considera que la forma más adecuada para instrumentar la ayuda prevista es la *convocatoria pública de una subvención* a través del procedimiento de concurrencia competitiva simplificado, «dado que el crédito asignado es suficiente para atender todas las solicitudes que reúnan los requisitos establecidos». De esta forma, acompaña a la solicitud de informe borrador de Decreto de la Delegada del AG de Hacienda y Personal por el que, en su caso, se aprobaría la «convocatoria pública para la concesión de las subvenciones destinadas a personas titulares de una única vivien-

da, en la que estén empadronados a 1 de enero de 2022, para favorecer la reactivación económica de la ciudad».

No obstante, el órgano gestor admite que puede haber algunas dudas en torno a la cuestión expuesta. Indica que durante el debate en el Pleno de los Presupuestos Municipales 2022, «algunos intervinientes manifestaron su preocupación sobre la instrumentación de las ayudas previstas en la DT 8.^a de las bases de ejecución, a lo que la delegada del AG Hacienda respondió que durante la correspondiente tramitación, se recabarían los informes de los órganos de control interno». Así, «para una mayor seguridad jurídica en el cumplimiento de los objetivos previstos en la citada DT» solicita informe facultativo a la Asesoría Jurídica.

Son dos las dudas básicas que se plantean: i) adecuación al ordenamiento jurídico de la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a personas titulares de una única vivienda en el que estén empadronadas a 1 de enero de 2022 para favorecer la reactivación económica de la ciudad de Madrid, y ii) correcta aplicación del procedimiento elegido (concurencia competitiva simplificado).

En su petición, el órgano gestor expone los antecedentes de todas las cuestiones planteadas, y aporta su propio parecer jurídico sobre las mismas, respondiendo así a los requisitos que para el planteamiento de informes facultativos recoge la *regla 8.^a3 de la Instrucción 1/2020 de la AJ sobre criterios de actuación de los letrados del Ayuntamiento de Madrid*.

Pasamos a aportar nuestro propio análisis jurídico en el siguiente apartado, exponiendo primero consideraciones jurídicas generales [apdos. A) a C)], para contemplar después el caso concreto que se nos somete a análisis [apdos. D) y E)].

2. ANÁLISIS JURÍDICO

2.1. Reserva de ley en materia tributaria. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Dice el *art. 133* de la *Constitución* que «la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley». Específicamente, y en cuanto a los beneficios fiscales, el *apartado 3* indica que estos se establecerán «en virtud de ley».

El principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado por la CE, es manifestado también por otras normas. Así, la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria* (en adelante LGT), bajo la rúbrica «Reserva de ley tributaria» dispone en su *art. 8* que se regularán en todo caso por ley: «*d*) el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales».

El *art. 14* de la misma norma indica que «no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales».

De esta manera, como vemos, ni siquiera la Administración puede disponer, condonar o establecer exenciones del crédito tributario, pues como indica el *art. 18* de la citada LGT, este es indisponible «salvo que *la ley* establezca otra cosa».

En el ámbito local, el *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*, dice en su *art. 9* que «no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales». Añade que «no obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley».

Por tanto, en el ámbito local encontramos dos supuestos: i) beneficios fiscales obligatorios, previstos por la ley, y que las entidades locales se tienen que limitar a aplicar, y ii) beneficios fiscales potestativos, que son los que la ley permite que establezcan las entidades locales en sus respectivos municipios a través de ordenanzas fiscales. *Fuera de estos dos supuestos, las entidades locales no pueden establecer beneficios fiscales.*

El *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)* -el que nos interesa a efectos de este informe- es un tributo directo de titularidad municipal y exacción obligatoria que grava el valor catastral de los bienes inmuebles. Está previsto en los *arts. 60 y ss.* de la citada LGT, indicando ese mismo *art. 60* que opera «en los términos establecidos en esta ley». El *art. 70* define el tipo de gravamen aplicable, y los *arts. 73 y 74* prevén bonificaciones obligatorias y potestativas; no tienen un carácter meramente enunciativo o ejemplificativo, sino que constituyen un auténtico *númerus clausus* que no permite la aplicación de supuestos análogos o similares, en coherencia con el principio de reserva de ley en materia tributaria ya expuesto.

2.2. Las subvenciones

Según el *art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)*, se entiende por subvención toda disposición dineraria realizada por las entidades locales (entre otros sujetos), a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: *a)* que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; *b)* que esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación [...], y *c)* que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Los siguientes apartados del precepto recogen supuestos que, o bien no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley (apdos. 2 y 3), o bien que no tienen en ningún caso carácter de subvención (apdo. 4). Entre estos últimos, el *subapartado g)* dice

expresamente que «no tienen carácter de subvención los beneficios fiscales». Tal previsión es acorde y deriva del principio de reserva de ley en el ámbito tributario.

Conviene por tanto definir, en primer lugar, qué entendemos por «beneficio fiscal». El Tribunal Supremo reconoce en su *Sentencia de 6 de marzo de 2000 (rec. 3833/1995)* que no existe en nuestro derecho un concepto jurídico, ni siquiera una terminología única, sobre esta cuestión. Así, afirma el TS que «desde el punto de vista de la política económica se utiliza la expresión “incentivo fiscal”, desde la perspectiva del derecho tributario, la de “beneficios fiscales”, y desde el punto de vista del derecho presupuestario la de “gastos fiscales” [...]. Añade que «no es misión de la Sala elaborar trabajos doctrinales, pero sí puede sostener perfectamente, que el concepto de beneficios fiscales es un genérico que comprende específicamente las exenciones, bonificaciones, tipos reducidos, reducciones, desgravaciones, etc., en cuanto sean excepciones singulares al planteamiento estructural y funcional de un tributo por razones exógenas de carácter social, económico, etc.».

2.3. Beneficios fiscales a través de subvenciones: jurisprudencia

Nuestra jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones sobre la utilización de la figura subvencional como instrumento para recoger auténticos beneficios fiscales, lo que contravendría el principio de reserva de ley en materia tributaria.

La Ordenanza Fiscal General de Subvenciones en la Tributación Local en el Ayuntamiento de Fuengirola, de 12 de enero de 2004, disponía en su art. 4: «Las personas físicas empadronadas en Fuengirola gozarán de una subvención equivalente al 30 por 100 en los impuestos y tasas que se indican en esta Ordenanza sobre las cuotas resultantes, después de las bonificaciones y reducciones que en cada Ordenanza particular estén contenidas». El TSJ de Andalucía estimó el recurso planteado contra dicha ordenanza, recurriendo la corporación municipal dicha sentencia ante el TS. Este, mediante *Sentencia de 14 de noviembre de 2012 (rec. 697/2010)*, desestima el recurso de casación confirmando la nulidad del precepto. Considera que «es patente que la medida adoptada no encaja en el concepto de subvención, por no suponer una disposición dineraria, ya que el incentivo aprobado consistía en una minoración de los tributos, en un 30 por 100, a las personas físicas empadronadas en el municipio, que venía a compensar la subida de impuestos establecida para 2004». Añade que «desde el momento que la medida incidía directamente respecto de la cuota tributaria de los impuestos y tasas a que se refería la ordenanza, no cabe invocar la doctrina de esta sala establecida en la sentencia de 16 de diciembre de 1994».

La *STSJ de Andalucía, Málaga, 1984/2008, de 30 de junio*, valora una resolución del Pleno del Ayuntamiento de Torremolinos por el que, en relación al IBI, se acordaba aprobar una subvención a las personas empadronadas en dicha localidad con dos años de antigüedad, «por importe equivalente al aumento que sufran los recibos de este im-

puesto, de forma que el importe a pagar por los empadronados sea igual al del ejercicio anterior».

Señala la sentencia que «es fácil comprobar que con la “subvención” se incide directamente sobre la carga tributaria que representa el IBI, reconociendo un beneficio fiscal a los propietarios empadronados en el municipio desde dos años antes, que no encuentra encaje alguno en la regulación legal del tributo». Añade que «de conformidad con la demandada, la única razón que impediría cuestionar la legalidad del acuerdo impugnado sería entender que, en realidad, con él no se establece aquel beneficio fiscal sino que se limita a otorgar una subvención, amparada pues en la regulación general que de esta materia contenía el art. 234 del Reglamento de Servicios de las entidades locales, y que actualmente recoge la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, previsiones estas que, sin embargo, como es natural, y a pesar del nombre empleado, no excusan el examen de la verdadera naturaleza de la medida [...] ya de antiguo [esa normativa], a pesar del reconocimiento de la potestad local de fomento, prohibía la concesión directa o indirecta de subvenciones en cuantía equivalente o análoga a las que representen cualquier recurso o imposición que deban satisfacerse por particulares o entidades obligados a contribuir en favor de la respectiva Hacienda local, en cuanto signifiquen la concesión de exenciones no permitidas por la Ley o supongan compensación de cuotas liquidadas [...]. En la actualidad, de aquel concepto de subvención se excluyen los beneficios fiscales».

La *STS de 19 de mayo de 2014 (recurso 3775/2010)* confirma otra del TSJ de Cantabria (7 de abril de 2010), que había declarado nulo un acuerdo del Ayuntamiento de Castro Urdiales para modificación de su ordenanza Fiscal 1 reguladora del IBI, que indicaba: «El importe del recibo a pagar será el resultado de restar de la cuota líquida del impuesto, la subvención que en su caso corresponda según lo establecido en la Ordenanza Municipal reguladora de la Subvención al Contribuyente Empadronado en el Municipio de Castro Urdiales para el pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana».

Considera el TS que «estamos ante la minoración de la cuota líquida del IBI decidida por un Ayuntamiento, utilizando un peculiar mecanismo como es la subvención [...] Partiendo del respeto a la autonomía local y a la posibilidad legal de que los Ayuntamientos apliquen en las ordenanzas fiscales beneficios potestativos, estos se fijarán con respecto a las previsiones legales del TRLHL y de la Ley General Tributaria, debiendo fijar las cuotas del IBI conforme a lo dispuesto legalmente [...]. Si pretendía evitar subidas excesivas o poner un límite a los posibles incrementos anuales de la cuota del IBI, debió de acudir a las reducciones por bonificaciones potestativas, con su consiguiente régimen normativo, en lugar de utilizar el peculiar sistema de subvenciones ajenas por su naturaleza jurídica y fines al ámbito fiscal».

2.4. La subvención que se propone: sujetos pasivos titulares de un inmueble en Madrid que cumplan determinados requisitos.

Expuestas las consideraciones jurídicas generales, nos centramos ahora en el caso concreto que se nos somete a análisis. Tal y como se ha configurado la ayuda -y como se desprende del decreto por el que, en su caso, se aprobaría la convocatoria pública de la subvención- esta se otorgará de forma directa a las personas naturales que cumplan una serie de requisitos; en particular, ser titular de un único inmueble en Madrid en el que estén empadronados, a determinada fecha, y con un valor catastral inferior a determinada cifra. Si hemos entendido adecuadamente la mecánica prevista, la subvención opera en todo caso de forma independiente a la liquidación del tributo, que se efectuará por el sujeto pasivo como legalmente corresponda. Así, el importe de la ayuda individual será *la diferencia entre la cuota íntegra que le corresponda al sujeto pasivo por el IBI de 2022 del inmueble que habilita la concesión de la subvención, y la que le correspondería en caso de aplicar a su base imponible un tipo de gravamen del 0,400 por 100.*

Asegura el órgano gestor en su petición que la ayuda no conlleva modificación de los elementos tributarios, y «singularmente de la cuota del IBI, que se devengará y liquidará conforme a la normativa tributaria vigente, pues únicamente se utiliza como parámetro de cálculo». Añade que «estas fórmulas para el pago de la ayuda no alterarán en absoluto el procedimiento legalmente establecido para el cálculo de las cuotas líquidas del IBI conforme a los criterios de gravamen que corresponden al ejercicio 2022». Considera que «la subvención que se ha establecido nada tiene que ver con el IBI, ni altera la estructura y configuración de las cuotas que derivan de la aplicación de la ordenanza fiscal pues, reiteramos, la utilización de la figura del impuesto lo es a los efectos del cálculo del importe de la subvención a otorgar. Cualquier actuación tendente al pago de las ayudas que se concedan son sistemas externos que respetan, en su integridad, la estructura interna del impuesto».

En sentido estricto, y ateniéndonos a la forma en que está prevista la mecánica de la ayuda, entendemos los argumentos que esgrime el órgano gestor.

Y sin embargo, de acuerdo con: i) la naturaleza jurídica del instrumento subvencional según lo configura la LGS; ii) la interpretación que hace la jurisprudencia sobre la prohibición de que, por vía subvencional, se recojan auténticos beneficios fiscales y, sobre todo, iii) siguiendo una interpretación teleológica del principio básico sobre el que se asienta todo el sistema tributario —la reserva de ley—, no podemos validar la ayuda que se plantea en los términos que se proponen.

Efectivamente, ya hemos visto cómo el sistema tributario en general, y el establecimiento de beneficios fiscales en particular, se asienta sobre el principio de reserva de ley, expresado de forma clara por la LGT. Y bajo la rúbrica «Interpretación de las normas tributarias», dice el *art. 12* de esa Ley que las normas tributarias «se interpretarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del art. 3 del Código Civil». Este dispone que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el

contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

El impuesto en este caso se liquidará conforme corresponda por el sujeto pasivo que, de forma independiente, y como beneficiario de la subvención, recibirá una ayuda económica equivalente a la diferencia entre lo abonado aplicando el tipo de gravamen legalmente previsto, y lo que le correspondería abonar aplicando otro tipo de gravamen diferente. Y esto en puridad, y en última instancia, viene a suponer -aunque sea de forma derivada- tributar conforme a un tipo de gravamen distinto al que la ley prevé.

Siguiendo el espíritu de la ley, la interpretación finalista de sus previsiones, y la finalidad última del principio de reserva de ley consagrado en el ámbito tributario, a juicio de esta Asesoría Jurídica, *no puede validarse la subvención en la forma y mecánica en que esta se plantea*.

2.5. La subvención como actividad de fomento

Como ya hemos dicho, el *art. 2 de la LGS* condiciona la entrega de subvenciones, entre otros requisitos, a que «el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social, o de promoción de una finalidad pública».

Tradicionalmente se ha identificado la figura de la subvención en el ámbito de las entidades locales como un *recurso municipal de carácter finalista*, como una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general. La propia Exposición de Motivos de la LGS menciona «la actividad administrativa de fomento que se concreta en una subvención, como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general». Por su parte, el *art. 27 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955)*, indica que «serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a la mera liberalidad».

La *STS 1335/2021 de 16 de noviembre de 2021 (rec. 6955/2020)* señala que «resulta pertinente recordar la consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala, expresada, entre otras, en las Sentencias de 7 de abril de 2003 (rec. cas. núm. 11328/1998) [...] en la que se afirma que la subvención se configura como una medida de fomento que utilizan las Administraciones públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente [...] lo cual deriva de la naturaleza modal o condicional propia de la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión».

En este caso, tanto la petición de informe, como la parte expositiva del propio decreto que regiría la convocatoria pública de la subvención, apelan como objetivo último

de esta «apoyar la capacidad de los hogares para contar con recursos económicos adicionales, como estímulo de la demanda general y compensación en sus rentas disponibles de aquellos efectos adversos» (los de la recesión económica).

A la vista de lo expuesto sobre el carácter finalista y la naturaleza modal de las subvenciones, y además de las consideraciones expuestas en el apartado anterior relativas al ámbito fiscal, la ayuda, tal y como está configurada, no tiene un completo encaje en la actividad de fomento que debe subyacer en todo caso a la concesión de subvenciones por una Administración Pública.

3. CONCLUSIONES

A la vista de las consideraciones vertidas en este informe y el análisis jurisprudencial aportado, teniendo en cuenta fundamentalmente: i) la prohibición de que las subvenciones encierren beneficios fiscales, y ii) la necesidad del completo encaje de la figura subvencional en el ámbito de la actividad de fomento de las Administraciones públicas, esta Asesoría Jurídica considera que la subvención que se propone no es conforme a derecho.

Contestada en el sentido expuesto la primera cuestión planteada en la petición, no procede entrar en la segunda —corrección en la aplicación del procedimiento de concurrencia competitiva simplificado—.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y el art. 57.2 del Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.

ASUNTO: Informe sobre las iniciativas normativas que no hayan finalizado su tramitación al expirar el mandato por la celebración de elecciones municipales

1. ANTECEDENTES

Con ocasión de la celebración de las reuniones del Comité de Mejora de la Regulación Municipal del Ayuntamiento de Madrid para la elaboración del Plan Anual Normativo 2020, se ha planteado la forma de proceder en relación con las iniciativas normativas cuya tramitación no ha finalizado con la correspondiente aprobación plenaria, debido a la expiración del mandato por la celebración de elecciones municipales.

Teniendo en cuenta el procedimiento normativo del Ayuntamiento de Madrid, que se desarrolla en el siguiente epígrafe, los momentos en que pueden encontrarse dichas iniciativas son variables:

— Iniciativas en fase de tramitación en el Pleno. En este supuesto se hallaban a la expiración del mandato 2015-2019:

- La modificación de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior¹.
- El proyecto de Ordenanza para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia en la Ciudad de Madrid².

— Iniciativas aprobadas inicialmente en Junta de Gobierno. En este supuesto se hallaban a la expiración del mandato 2015-2019:

- El proyecto de Ordenanza de Circulación de Vehículos destinados al Arrendamiento de Vehículos con Conductor³.
- El proyecto de Ordenanza de Medios de Intervención en Actuaciones Urbanísticas⁴.

¹ El proyecto definitivo fue aprobado por la Junta de Gobierno y remitido al Pleno el 20 de septiembre de 2018.

² El proyecto definitivo fue aprobado por la Junta de Gobierno y remitido al Pleno el 23 de mayo de 2019.

³ El proyecto inicial se aprobó por Junta de Gobierno el 9 de mayo de 2019, finalizando el plazo de información pública el 21 de junio.

⁴ El proyecto inicial se aprobó por Junta de Gobierno el 1 de febrero de 2018, finalizando el plazo de información pública el 14 de marzo.

— Iniciativas en fase de consulta pública previa. En este supuesto se hallaban a la expiración del mandato 2015-2019 11 iniciativas que han realizado la consulta pública previa durante los años 2017 y 2018 pero no han continuado su tramitación⁵.

Para analizar la cuestión planteada, se expone en el siguiente epígrafe cuál es el procedimiento normativo del Ayuntamiento de Madrid, para a continuación estudiar cada uno de los supuestos de iniciativas normativas cuyo procedimiento no ha concluido con la correspondiente aprobación y publicación de la norma.

2. EL PROCEDIMIENTO NORMATIVO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

2.1. Regulación

El procedimiento para la elaboración y aprobación de las ordenanzas y reglamentos y de los estatutos de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales se encuentra regulado en el art. 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM).

Quedan fuera de este procedimiento la aprobación de otras disposiciones que tienen también carácter normativo pero que se rigen por su normativa específica⁶.

El procedimiento regulado en el art. 48 LCREM se completa con la regulación contenida en el Reglamento Orgánico del Pleno (arts. 102 a 111) y con la Resolución del Presidente del Pleno, de 26 de julio de 2006, relativa al procedimiento para la aprobación de las normas y el presupuesto por el Pleno del Ayuntamiento. Esta resolución es importante en la medida en que trata de resolver las discordancias que existen entre el Reglamento Orgánico del Pleno, aprobado el 31 de mayo de 2004 (ROP), y la LCREM.

Junto con estas normas, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que

⁵ Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones (marzo 2017). Ordenanza reguladora del Servicio de Ayuda a Domicilio (noviembre 2017). Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos (febrero 2018). Ordenanza reguladora de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (febrero 2018). Ordenanza de las Prestaciones Económicas del Servicio Público de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (abril 2018). Reglamento de Régimen Interior de los Centros Municipales de Mayores (mayo 2018). Ordenanza de Calidad del Aire y Protección contra la Contaminación Atmosférica (junio 2018). Modificación de la Ordenanza reguladora de la Venta Ambulante (octubre 2018). Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios de Apoyo al Emprendimiento del Ayuntamiento de Madrid (octubre 2018). Modificación de la Ordenanza reguladora de los Quioscos de Prensa (octubre 2018). Modificación de la Ordenanza de Mercados Municipales (octubre 2018).

⁶ Por ejemplo, este es el caso del planeamiento urbanístico (art. 56 y ss. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid) o de los presupuestos municipales (art. 49 LCREM) y las ordenanzas fiscales a ellos vinculadas (arts. 15 y ss. del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

contiene un título específico sobre la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones aplicable a todas las Administraciones Públicas (Título V, arts. 127 a 133), ha propiciado la incorporación del plan anual normativo, la consulta pública previa y la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

Con el fin de dar cumplimiento a estas previsiones, el Ayuntamiento de Madrid ha optado por la aprobación de una serie de acuerdos que introducen, para el caso de que la iniciativa normativa se ejerza por la Junta de Gobierno, nuevos trámites en el procedimiento de elaboración y aprobación de normas, en concreto:

— Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales.

— Acuerdo de 15 de junio de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices sobre el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid.

— Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre la memoria de análisis de impacto normativo y la evaluación normativa.

2.2. Fases del procedimiento normativo

El procedimiento de aprobación de normas previsto en el art. 48 LCREM contiene la distinción entre la tramitación de la norma en fase gubernamental, y su tramitación en fase plenaria.

Así, se diferencia entre la actividad realizada por el gobierno municipal que aprueba el proyecto normativo y lo somete al trámite de alegaciones; y la actividad del Pleno, que comprende su traslado a los grupos políticos para la presentación de enmiendas, el dictamen de la Comisión competente y la aprobación en acto único de la norma.

Además, a estas dos fases hay que añadir el trámite de la consulta pública previa incorporado tras la entrada en vigor de la LPAC.

Por lo tanto, en los supuestos en que la iniciativa normativa se ejerza por la Junta de Gobierno, cabe distinguir tres fases diferenciadas para la tramitación de las normas:

- La primera fase, que comprende la consulta pública previa.
- La segunda fase, que es la relativa a la elaboración de la MAIN y el texto articulado, para la posterior aprobación del proyecto normativo por la Junta de Gobierno.
- La tercera fase, que comprende la aprobación de la norma en el Pleno.

2.3. Tramitación de las fases del procedimiento normativo

A continuación se señalan los trámites que comprenden cada una de las fases del procedimiento normativo.

Conviene tener presente, no obstante, que existe un trámite previo al propio procedimiento de elaboración de normas, que consiste en la inclusión de la correspondiente propuesta normativa en el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid⁷.

1.^a Fase. Consulta pública previa

El procedimiento normativo comienza con la convocatoria de la consulta pública previa mediante la que se pretende recabar la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones potencialmente afectadas por la futura norma sobre los problemas planteados y sus alternativas de solución, tanto regulatorias como no regulatorias. El plan anual normativo determinará si la correspondiente norma precisará o no de consulta pública.

Esta fase se compone a su vez de los siguientes trámites:

- Elaboración del contenido de la consulta pública previa por el órgano proponente⁸.
- Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se decide realizar la consulta pública previa o por el que se acuerda la excepción a dicho trámite.
- Informe sobre el resultado de la consulta pública previa, en el que se recoge un resumen de las principales opiniones manifestadas⁹.

2.^a Fase. Elaboración del proyecto normativo y aprobación por la Junta de Gobierno

— Esta fase comienza con la redacción del borrador de la propuesta normativa. El art. 48 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamien-

⁷ Con carácter anual, la Junta de Gobierno aprueba el correspondiente Plan Anual Normativo, que contiene la relación de ordenanzas y reglamentos que se prevean elevar a la aprobación inicial de la Junta de Gobierno para el año siguiente, conforme prevén las Directrices del Plan Anual Normativo aprobadas por la Junta de Gobierno mediante Acuerdo de 15 de junio de 2017.

⁸ Las directrices sobre la consulta pública previa aprobadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016, establecen: «4.1. El órgano proponente de la iniciativa será el responsable de determinar el contenido de la consulta, en el que como mínimo deberán figurar los siguientes extremos: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. c) La necesidad y oportunidad de su aprobación. d) Los objetivos de la norma. 4.2. Con el objeto de que los destinatarios de la futura norma puedan manifestarse sobre los aspectos señalados en el punto 4.1, el órgano proponente elaborará una descripción clara y concisa de los mismos, en la que se incluirá toda la información y documentación precisa. Asimismo, el órgano proponente podrá añadir cualquier otro tipo de información que considere relevante para la consulta».

⁹ Punto 7.5 de las Directrices sobre la consulta pública previa.

to de Madrid, de 31 de mayo de 2004 (ROGA) atribuye a los Directores Generales la función de elaboración de los proyectos de disposiciones respecto de las materias de su ámbito de funciones.

— Simultáneamente a la redacción de la propuesta se elabora la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que tiene por objeto justificar la oportunidad y necesidad de la norma, analizar los impactos que se prevé que desplegará y establecer los presupuestos para la evaluación ex post de la disposición.

— A continuación se procede a la solicitud de los informes facultativos y preceptivos¹⁰ que se estimen necesarios, y se realizan las correspondientes adaptaciones en el texto de la propuesta normativa.

— Una vez adaptado el texto, se eleva a la aprobación inicial de la Junta de Gobierno. De conformidad con lo dispuesto en el art. 44 ROGA, la elevación del texto del proyecto a la Junta de Gobierno corresponde al titular del área de gobierno promotora del proyecto. A esta elevación debe acompañarse la MAIN actualizada¹¹.

— La Junta de Gobierno procede a la aprobación inicial del proyecto.

— Si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, la Junta de Gobierno acuerda también someterlo al trámite de alegaciones durante un plazo no inferior a treinta días naturales.

— Examinadas las alegaciones, se elabora una memoria de valoración de las presentadas y se introducen, en su caso, las modificaciones correspondientes en el texto del proyecto inicial. El texto resultante se aprueba por la Junta de Gobierno como proyecto definitivo y se remite al Pleno acompañado de todas las alegaciones recibidas y de la memoria que recoja su valoración, así como del resto de documentación del expediente, en particular de la MAIN y de los informes recabados.

Si no se reciben alegaciones, la Secretaría de la Junta de Gobierno certificará esta circunstancia y el proyecto inicial se convierte en definitivo, remitiéndose al Pleno sin necesidad de nuevo acuerdo de la Junta de Gobierno.

— Si el proyecto no afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, la Junta de Gobierno aprobará el proyecto y lo remitirá al Pleno.

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el art. 57 ROGA, corresponde a la Asesoría Jurídica informar con carácter preceptivo los proyectos de ordenanzas y reglamentos. Tal y como establece el Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, el informe de la Asesoría Jurídica es el último informe de legalidad a emitir. El art. 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto dispone que en el caso de que los proyectos de ordenanza o reglamento afecten a los ingresos tributarios u otros ingresos de derecho público de su competencia, deberán remitirse también al titular de la Agencia Tributaria Madrid para su informe. El resto de informes a emitir por los distintos órganos municipales se encuentran previstos en los acuerdos de organización y competencias y en las demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación.

¹¹ Apartado 3.4 de las Directrices de 3 de mayo de 2018: «La versión final de la memoria se suscribirá conjuntamente por el órgano directivo promotor de la propuesta normativa y por la persona titular del Área de Gobierno a la que corresponda elevarla a la Junta de Gobierno, con carácter previo a su elevación a dicho órgano.

3.ª Fase. Aprobación de la norma por el Pleno

— Conforme al art. 106 ROP, la tercera fase se inicia con la presentación de enmiendas por los grupos políticos ante la Comisión del Pleno competente por razón de la materia. Así, recibido el proyecto junto con la documentación complementaria, la Secretaría General del Pleno lo traslada a la Comisión competente y abre un plazo de 10 días para la presentación de enmiendas.

— Las enmiendas se debaten en la Comisión del Pleno y son aprobadas o rechazadas, siendo el texto así enmendado dictaminado favorablemente por la Comisión, que lo eleva al Pleno para su aprobación.

— Los grupos políticos, dentro de los dos días siguientes a la celebración de la Comisión, comunican las enmiendas que, habiendo sido debatidas y votadas en Comisión y no incorporadas al dictamen, pretendan defender en el Pleno.

— El Pleno, en acto único, aprueba la norma. La mayoría requerida para la aprobación de la norma es la mayoría simple, salvo que se trate de reglamentos de naturaleza orgánica, que requieren de mayoría absoluta.

Una vez aprobada la norma es obligatorio proceder a su publicación en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* y en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Tal y como dispone el art. 48 LCREM, «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».

Finalmente, la aprobación de la norma se comunicará a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.

3. SUPUESTOS

3.1. Iniciativas en fase de tramitación en el Pleno

El primer supuesto al que tenemos que hacer alusión es el caso de proyectos de ordenanzas o reglamentos que, habiendo iniciado su tramitación en el Pleno de conformidad con los trámites previstos en el art. 48 LCREM, el Título VII del ROP y la Resolución del Presidente del Pleno, de 26 de julio de 2006, relativa al procedimiento para la aprobación de las normas y el presupuesto por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, no la hayan finalizado con la aprobación definitiva de la norma por el Pleno en acto único, tal y como dispone el art. 48.3.d) LCREM.

Es decir, se trata de aquellos supuestos en los que el proyecto definitivo ya ha sido remitido a la Secretaría General del Pleno y, en su caso, se ha trasladado a la Comisión competente por razón de la materia, pero sin finalizar dicha tramitación ha expirado el mandato por la celebración de elecciones municipales y la posterior constitución de un nuevo plenario y de un nuevo gobierno municipal.

Ni la LCREM ni el ROP se refieren expresamente a este supuesto de hecho. La única referencia que podemos encontrar se halla en el art. 65 ROP (*asuntos retirados o sobre la mesa*), que al tratar del desarrollo de las sesiones del Pleno establece que «los autores de las distintas iniciativas podrán retirarlas antes de que comience la deliberación del asunto correspondiente». Aplicando esta previsión, el autor de la iniciativa, es decir, la Junta de Gobierno, tendría capacidad para retirar el proyecto normativo.

De cualquier modo, del anterior precepto se deduce que el poder de decisión sobre las iniciativas normativas cuya tramitación no ha finalizado al terminar el mandato es de la Junta de Gobierno, titular de la iniciativa, siendo el órgano que deberá adoptar la decisión que corresponda respecto a dichas iniciativas.

Dada la falta de regulación expresa de estos supuestos, que no se contemplan ni en la LBRL, ni en la LCREM, ni en el ROP, es ilustrativo acudir a la regulación que se realiza en otras cámaras parlamentarias, como son el Congreso y las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas.

El art. 207 RC establece que «disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente».

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 7 de febrero de 2019, se pronuncia en parecidos términos en el art. 249:

«Extinguido el mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea de Madrid, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, con las siguientes excepciones:

- a) Aquellos de los que, según el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el presente Reglamento y las leyes corresponda conocer a la Diputación Permanente.
- b) Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, en los términos previstos en la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid».

Es decir, a diferencia de lo establecido por el ROP, tanto en el Congreso de los Diputados como en la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid, cuando una iniciativa legislativa planteada por el correspondiente gobierno no ha finalizado su tramitación parlamentaria cuando se celebran las siguientes elecciones, se produce su caducidad. No obstante, tales previsiones no son de aplicación en el Ayuntamiento de Madrid.

Por tanto, conforme al art. 65 ROP, la Junta de Gobierno podrá desistir de la iniciativa normativa, en caso de que decida no tramitar la norma correspondiente. A estos efectos, sería necesario por razones de transparencia y seguridad jurídica que la Junta de Gobierno adoptara un acuerdo expreso en el que manifestara su intención de desistir del proceso normativo, de manera que en la «huella normativa» del Portal de Transparencia y en la información institucional del Ayuntamiento de Madrid no quedaran procedimientos normativos abiertos indefinidamente, que pueden suscitar dudas sobre su con-

tinuidad o solaparse con posteriores iniciativas. Una vez tomada la decisión de desistir de la tramitación, pueden darse dos casos:

a) En el caso de que se desista para introducir modificaciones en la iniciativa normativa a ejercer, será necesario retrotraer el procedimiento normativo. El momento al que deban retrotraerse dichas actuaciones es una cuestión a decidir por la Junta de Gobierno¹², pero existe una obligación de reiterar el trámite de información pública en el supuesto de que las modificaciones introducidas fuesen de tal entidad que el proyecto que se sometiese a la aprobación definitiva fuera totalmente distinto o contuviese un cambio sustancial respecto al que ya se tramitó anteriormente¹³.

b) En el caso de que se desistiera de la iniciativa porque las modificaciones que decidiera introducir en el texto de la propuesta normativa la Junta de Gobierno fueran precisamente para atender alegaciones presentadas en el trámite de información pública ya realizado (pero que en su momento se desecharon), se considera que sería posible modificar el articulado y la memoria de valoración de las alegaciones en el sentido propuesto por las alegaciones presentadas y, sin realizar un nuevo trámite de información pública, elevar la propuesta normativa a la aprobación definitiva de la Junta de Gobierno¹⁴.

Tal y como se ha indicado al inicio del informe, en este supuesto se encontraban dos proyectos de ordenanza, si bien con ligeras variaciones¹⁵.

¹² *Vid.* punto 2 del apartado 3.2 de este informe.

¹³ La STS de 12 de junio de 1993, rec. 37/1990, aborda esta cuestión: «Ello, en realidad no da solución legal al problema planteado que ha sido objeto de una constante controversia tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, no sólo en este ámbito, sino también en el procedimiento de aprobación de planes de urbanismo, finalmente resulta en sentido de considerar que la estimación de reclamaciones y sugerencias con la consiguiente modificación del texto que fue sometido a información pública no comporta la necesidad de un nuevo periodo de información pública, ya que si existe este trámite de información es para que el órgano competente a la vista de las reclamaciones y sugerencias pueda revisar el texto aprobado inicialmente, solución que ha sido mayoritariamente acogida en la jurisprudencia y que tiene como única salvedad, consagrada en el ámbito urbanístico en el art. 130 RPU, el supuesto en que las modificaciones introducidas fuesen de tal entidad que el proyecto que se sometiese a la aprobación definitiva fuese totalmente distinto o contuviese un cambio sustancial, en los criterios utilizados por el proyecto que se aprobó inicialmente y se expuso al público. En este caso, estaríamos ante un auténtico fraude de Ley, eludiendo el trámite respecto del verdadero proyecto». En el mismo sentido, si bien en relación a la tramitación de los planes urbanísticos en Castilla-La Mancha, la STC 28/2017, rec. 2544/2016: «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». Según indica la STS de 7 de noviembre de 2017, rec. 1376/2016 «sólo debe retrotraerse el procedimiento para conceder un nuevo trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial». En iguales términos, la STS de 29 de octubre de 2012, rec. 393/2010 «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 art. 24 de la Ley del Gobierno, resultando procedente la concesión de un nuevo trámite de información pública».

¹⁴ En este sentido, la STS de 13 de octubre de 2011, rec. 304/2010.

¹⁵ En el caso de la modificación de la ORPE, el proyecto ya había sido remitido a la Comisión competente por razón de la materia y se habían presentado enmiendas al texto. En el caso del proyecto de Ordenanza para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, el Tercer Teniente de Alcalde, con fecha 4 de junio de

3.2. Iniciativas aprobadas inicialmente en Junta de Gobierno

Este es el supuesto en el que sólo se ha cumplimentado el trámite de aprobación inicial al que se refiere el art. 48.3.a) LCREM, abriéndose en consecuencia el plazo de presentación de alegaciones.

Por tanto, aquí la decisión continúa en el ámbito de la Junta de Gobierno, que no ha concluido la tramitación correspondiente con la aprobación definitiva de un proyecto de ordenanza o reglamento y su remisión al Pleno. En estos supuestos, es la Junta de Gobierno la que debe adoptar la decisión que corresponda:

1. Si decide no continuar la tramitación de la iniciativa normativa, se considera que debe adoptar un acuerdo expreso en el que se desista de la misma, por los motivos de transparencia y seguridad jurídica que se han citado en el apartado 3.1 del presente informe, de manera que en la «huella normativa» del Portal de Transparencia y en la información institucional del Ayuntamiento de Madrid no queden procedimientos normativos abiertos indefinidamente que pueden suscitar dudas sobre su continuidad o solaparse con posteriores iniciativas.

2. Si decide que la iniciativa normativa debe seguir tramitándose, nos encontramos de nuevo con dos supuestos distintos:

a) Si el texto va a mantenerse prácticamente igual, o bien van a introducirse únicamente modificaciones en respuesta a las alegaciones planteadas en el trámite de información pública, deberá elaborarse la memoria de valoración de las alegaciones, adaptarse la MAIN y elevar el proyecto a la aprobación definitiva de la Junta de Gobierno. Es decir, se conservarían todos los trámites, continuándose la tramitación en el punto en el que se dejó.

b) Sin embargo, si se considera de interés tramitar la norma, pero se quieren introducir en la misma modificaciones de calado, deberá retrotraerse el procedimiento normativo, suscitando una nueva aprobación inicial que abra un plazo de información pública en relación al nuevo texto. En este caso, otra cuestión a plantear es qué trámites de los ya realizados en el proceso normativo anterior pueden conservarse:

— Informes preceptivos y facultativos. En el caso de informes preceptivos, se considera que deberá reiterarse la petición de informe en relación al nuevo texto. Si se trata de informes facultativos, será el órgano que tramite la iniciativa normativa quien decida si es procedente o no reiterar la solicitud, teniendo en cuenta qué aspectos de la iniciativa anterior han sido modificados en la nueva propuesta¹⁶.

2019, dictó una Resolución en la que suspendía la tramitación en sede plenaria del proyecto hasta la constitución de la nueva Corporación.

¹⁶ Por ejemplo, la Dirección General de Patrimonio emite informe sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos que tengan incidencia en el patrimonio del Ayuntamiento de Madrid [apdo. 7-º1.1.b) del Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos]; en el mismo sentido, la Dirección General de Gestión y Vigi-

— Elaboración de la MAIN. En todo caso, la MAIN siempre debe ser actualizada de manera correlativa al texto, tanto en lo que se refiere a su contenido, como en lo relativo a la tramitación de la iniciativa, que debe quedar reflejada con todos sus avatares.

— Consulta pública previa. En el caso de este trámite, la conclusión será la misma que para las iniciativas analizadas en el siguiente apartado, por lo que nos remitimos a lo dispuesto en el mismo.

3.3. Consulta pública previa

Finalmente, abordamos el supuesto de aquellas iniciativas normativas en que únicamente se ha realizado el trámite de consulta pública previa al que se refiere el art. 133 LPAC y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa.

En este sentido, debe recordarse que la consulta pública previa se proyecta sobre cuestiones muy generales de la iniciativa normativa: problemas a solucionar; necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma; objetivos; y alternativas. En consecuencia, parece que si se considera oportuno tramitar la iniciativa a la que se refería la consulta pública previa ya realizada, no es necesario reproducir este trámite, salvo que el órgano proponente considere que alguno de los aspectos consultados en su momento ha variado sustancialmente, en cuyo caso deberá comenzarse la tramitación de la propuesta desde el inicio.

4. CONCLUSIONES

1. Las iniciativas normativas aprobadas definitivamente por la Junta de Gobierno y remitidas al Pleno con anterioridad a la celebración de las elecciones municipales, que no hubieran finalizado su tramitación plenaria, no caducan. En tales casos, conforme al art. 65 ROP, la Junta de Gobierno puede reclamar al Pleno el proyecto de que se trate para desistir de la iniciativa presentada.

2. Si se desiste para introducir cambios sustanciales en la propuesta normativa, habrá que retrotraer el procedimiento, volviendo a realizar el trámite de información pública sobre el nuevo texto, así como los demás trámites que el órgano promotor de la propuesta estime convenientes.

lancia de la Circulación emite informes sobre las propuestas normativas que tengan relación con la movilidad y la circulación en la Ciudad de Madrid [apdo. 13.º1.1.e) del Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad]. En el caso de que las modificaciones sustanciales introducidas en el texto no se refieran a las cuestiones con incidencia en la movilidad o en el patrimonio municipal, podría omitirse la petición de estos informes.

Por el contrario, si se desiste para atender alegaciones presentadas en el trámite de información pública ya realizado (pero que en su momento se desecharon), sería posible modificar el articulado y la memoria de valoración de las alegaciones en el sentido propuesto por las alegaciones presentadas y, sin realizar un nuevo trámite de información pública, elevar la propuesta normativa a la aprobación definitiva de la Junta de Gobierno.

3. En el caso de iniciativas que hayan sido aprobadas inicialmente por la Junta de Gobierno y en las que se haya realizado el trámite de alegaciones sin posterior aprobación definitiva, la Junta de Gobierno podrá adoptar la decisión de desistir de la iniciativa o de continuar tramitándola en el punto en el que se dejó. No obstante, si se desea introducir cambios sustanciales en la propuesta normativa, habrá que retrotraer el procedimiento, volviendo a realizar el trámite de información pública sobre el nuevo texto, así como los demás trámites que el órgano promotor de la propuesta estime convenientes.

4. Finalmente, en aquellas iniciativas normativas que únicamente hayan cumplimentado el trámite de consulta pública previa en el mandato anterior, la consulta puede mantenerse siempre que los aspectos consultados no hayan variado sustancialmente.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Ignacio Molina Florido

