

Contrato de suministros y de arrendamientos municipal y procedimiento sancionador

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa

Profesor del CEF.-

Extracto

Gira este supuesto sobre cuestiones de distinta naturaleza jurídica, surgidas en distintos ámbitos del funcionamiento normal de un ayuntamiento. Así, en primer lugar, respecto a un contrato de suministros se plantea el ajuste a derecho del procedimiento utilizado y de la división en lotes del objeto del contrato. En segundo lugar, en relación con un contrato de arrendamiento realizado por un empleado municipal sobre un local del ayuntamiento. A continuación, la legalidad de una notificación en un procedimiento sancionador. Finalmente, el ajuste a derecho de diversos preceptos del nuevo reglamento orgánico municipal aprobado.

Palabras clave: Administración local; contrato administrativo de suministro; contrato privado de arrendamiento; sanciones administrativas; reglamento orgánico municipal.

Fecha de entrada: 20-12-2021 / Fecha de aceptación: 20-01-2021

Enunciado

Primero

El alcalde de un ayuntamiento (de régimen común), cuyos presupuesto cuenta con recursos ordinarios de 1.000.000 de euros, considerando que varios de los coches integrantes de la flota de vehículos oficiales al servicio de dicho ayuntamiento cuentan con más de 20 años de antigüedad y no se encuentran en condiciones para cumplir con eficacia sus funciones, estima oportuno que el ayuntamiento venda aquellos con el fin de adquirir otros tantos vehículos nuevos que sustituyan a aquellos en el desempeño de idénticas funciones. Los mismos fueron enajenados a don XXX por importe total de 20.000 euros. Igualmente, se decide la adquisición de otros cinco nuevos vehículos que sustituyan a aquellos por un valor total (valor estimado) de 222.000 euros (IVA incluido) por la junta de contratación constituida en la corporación.

Se utilizó para la adjudicación el procedimiento abierto simplificado. Esto originó, por parte de una empresa vendedora de vehículos, que podía servir a las necesidades de la corporación, el planteamiento del recurso especial en materia de contratación contra esa cláusula de los pliegos, presentado ante el órgano de contratación, que fue estimado, por lo que la corporación acaba señalando el procedimiento abierto para la adjudicación de este contrato.

Al nuevo procedimiento presenta la documentación una empresa, SL, que no estaba inscrita el Registro de Empresas Clasificadas. Por ello, fue excluida del procedimiento. Se le notificó la exclusión el día 22 de julio y contra la misma interpuso recurso contencioso-administrativo el día 3 de octubre. El mismo no fue admitido por extemporáneo.

Es de hacer constar que el órgano de contratación dividió en cinco lotes el objeto del contrato, y que hizo constar en el anuncio de licitación que fijaba un porcentaje de reserva de un lote para la adjudicación a empresas de inserción, regulada por su legislación específica, en el marco de programas de empleo protegido. Una empresa, SA, fabricante y vendedora de vehículos, presentó recurso señalando el desajuste a derecho de aquellas decisiones.

Segundo

El alcalde-presidente solicita al secretario-interventor informe jurídico sobre cómo valorar y sus consecuencias respecto de un empleado público municipal que, en su opinión, ha perjudicado los intereses del ayuntamiento, al haber firmado con la empresa Brunete, SL, conce-

sionaria del servicio de recogida de basura domiciliaria de la localidad, en cuya adjudicación intervino como componente de la mesa de contratación, un contrato de arrendamiento de local donde se guardaba el camión que se utilizaba para prestar dicho servicio, celebrado con posterioridad a la adjudicación del contrato, al negarse el empleado municipal a rescindir dicho contrato de arrendamiento, cuando, en el presente año, el ayuntamiento, para abaratar el servicio, habilitó un local municipal que sirviera para guardar el mencionado camión.

Tercero

Un conductor ha sido denunciado por estacionamiento indebido en una calle de la localidad. La notificación de la denuncia no se pudo realizar en el acto por ausencia del conductor.

Posteriormente, el interesado presenta alegaciones preguntando el alcalde al secretario-interventor si se puede entender por realizada y notificada la denuncia.

Cuarto

El alcalde-presidente del ayuntamiento solicita la emisión de un informe jurídico al secretario-interventor sobre ciertas dudas suscitadas en relación con la propuesta de aprobación del Reglamento orgánico para el funcionamiento del pleno de la corporación por parte de la junta de gobierno. En concreto, la primera autoridad municipal desea conocer el ajuste a derecho de los artículos 8 y 14 del citado proyecto de reglamento, referidos, que señalan, en concreto:

- Atribuye al pleno la decisión sobre la alteración de los temas a tratar.
- La consideración de cada punto incluido en el orden del día podrá comenzar, si el pleno así lo acuerda, con la lectura, íntegra o en extracto, por el secretario, del dictamen formulado por la comisión informativa correspondiente, o, si se trata de un asunto urgente, no dictaminado por la misma, de la proposición que se somete al pleno. A solicitud de cualquier grupo deberá darse lectura íntegra a aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la comisión que se considere conveniente para mejor comprensión.
- Cualquier concejal pueda hacer uso de la palabra durante el tiempo necesario y tantas veces como estime oportunas.
- Se atribuye al pleno la facultad de cerrar los debates.
- Se exige que la contestación a las preguntas formuladas al equipo de gobierno en la sesión anterior se haga siempre de forma oral.
- La obligación que tiene el equipo de gobierno municipal de contestar todas las preguntas que se hubieran presentado por escrito con anterioridad a la convo-

catoria del pleno, dejando en manos del interpelante la potestad de decidir si la respuesta debe ser oral o escrita. No se fija plazo para la presentación de la pregunta con anterioridad a la convocatoria del pleno.

- Limita la presentación de nuevas preguntas hasta que las anteriores, sean orales o escritas, hayan sido contestadas en el pleno que por turno les corresponda.

Finalmente, la ordenanza es aprobada con el contenido indicado en sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 1 de febrero. Contra la misma presentan, el día 3 de abril, recurso los concejales integrantes del grupo municipal opositor que votaron en contra de la misma.

Por su parte, la comunidad autónoma recibió copia del acuerdo con fecha 12 de febrero. El día 3 de marzo requiere al ayuntamiento para que anule los preceptos. Ante la no contestación de aquel acude a la vía contencioso-administrativa, en fecha de 18 de abril, solicitando la anulación de los preceptos de la misma citados con anterioridad.

Cuestiones planteadas:

1. Comente el ajuste a derecho de la venta realizada.
2. Comente las circunstancias jurídicas de la adquisición de los nuevos vehículos.
3. Comente qué contestará al alcalde el secretario-interventor respecto a las circunstancias y consecuencias de la conducta del empleado público municipal.
4. ¿Puede entenderse por notificada la denuncia con la alegación presentada por el interesado?
5. Respecto al Reglamento orgánico sobre el funcionamiento del pleno, informe, de forma razonada, sobre el ajuste a derecho o no de parte de su articulado.
6. ¿Cómo deberán ser resueltos los recursos contenciosos-administrativos interpuestos contra el reglamento orgánico aprobado?

Solución

1. Comente el ajuste a derecho de la venta realizada

a) Naturaleza del bien

Los bienes de los que es titular la Administración (demaniales y patrimoniales) se caracterizan por ponerse al servicio de los intereses generales. Pero mientras que los bienes demaniales responden al uso general o al servicio público, los bienes patrimoniales están

destinados a la obtención de ingresos derivados de su explotación. Si se entiende que los vehículos integran el patrimonio de las Administraciones públicas y que no tienen una finalidad de explotación económica, estaríamos ante unos bienes de dominio público o demaniales. Asimismo, el ayuntamiento, como entidad local, está sujeto al RBEL, aprobado por Real Decreto 1372/1986, donde se recoge en detalle en el artículo 4 varios supuestos de bienes de servicio público, entre los que se encuentran en concreto «los elementos de transporte», que encaja con la condición de estos bienes. Por lo tanto, la calificación jurídica de los vehículos sería de bienes de demaniales afectos al servicio público.

b) Procedimiento de enajenación

La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos al uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público. Para proceder a la enajenación de los bienes afectos al servicio público es necesario que se produzca el mecanismo de la desafectación (art. 69 LPAP). Esto es, perder su condición de demaniales para convertirse en patrimoniales.

c) Consecuencias del procedimiento seguido

En caso de que no se produzca la desafectación, los vehículos seguirían siendo bienes demaniales y no podrían ser objeto de enajenación, pues es una *conditio sine qua non* tener esa calificación jurídica. Si se llevara a cabo la venta, el artículo 192 de la LPAP, que recoge las infracciones, dice que son infracciones graves «la realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos», con su correspondiente sanción recogida en el artículo 193.1. de la LPAP.

d) ¿La enajenación de los coches debe llevarse a cabo a través de algún procedimiento especial?

Una vez adquirida la condición de bienes patrimoniales se podría proceder a la enajenación de los mismos. Según el artículo 112.1 de la RBEL «las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales». Hoy está derogado y se regirá por la legislación patrimonial, que prevé la subasta pública, aunque podría aplicarse, con carácter supletorio, la Ley 33/2003, LPAP.

No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 % del que lo tenga mayor.

Supletoriamente, si aplicamos el artículo 143 de la LPAP (no es de carácter básico) que señala:

1. La enajenación tendrá lugar mediante subasta pública por bienes individualizados o por lotes. No obstante, cuando el ministerio u organismo considere de forma razonada que se trata de bienes obsoletos, perecederos o deteriorados por el uso o concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 137.4 de esta ley, la enajenación podrá efectuarse de forma directa.

2. Se considerarán obsoletos o deteriorados por el uso, a efectos del número anterior, aquellos bienes cuyo valor en el momento de su tasación para venta sea inferior al 25 por ciento del de adquisición.

2. Comente las circunstancias jurídicas de la adquisición de los nuevos vehículos

a) Naturaleza del contrato

Se trata de un contrato de suministros definido en el artículo 16.1 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, como aquel que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. No está sujeto a regulación armonizada, pues según el artículo 21.1 de la LCSP, están sujetos a regulación armonizada los contratos de suministro cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades: «b) 221.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro distintos, por razón del sujeto contratante o por razón de su objeto, de los contemplados en la letra anterior» (esta se refiere a contratos adjudicados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, en cuyo caso la cuantía es de 144.000 euros).

Según el artículo 101.1 a), referido al valor estimado de los contratos, en el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido, pagadero según sus estimaciones. De manera que, excluido el IVA, no se llegaba a la cuantía de los 221.000 euros mínimos exigidos, pues el valor estimado de ese contrato, descontado el IVA, por importe del 21 %, sería de 173.380 euros.

b) Actuación de la junta de contratación

Según la disposición adicional segunda de la LCSP, regla 5, en las entidades locales será potestativa la constitución de juntas de contratación, que actuarán como órganos de contratación en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su valor estimado no supere el 10 % de los recursos ordinarios de la entidad, o cuando superen este importe las acciones que estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de eje-

cución de este. En este caso, los recursos ordinarios del presupuesto son de 1.000.000 de euros, y el valor estimado del contrato es de 222.000 euros (IVA incluido). El IVA del 21 % es de 46.620 euros. Luego 222.000 euros menos 46.620 euros son 173.380 euros, y el 10 % de 1.000.000 de euros son 100.000 euros. De manera que excedía del 10 % de los recursos ordinarios.

En conclusión, la junta de contratación no era competente para celebrar el contrato. Era competente, según la citada disposición adicional segunda, regla 1, el pleno de la entidad, al superar el valor estimado el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto. Por ello, en principio, el acto es nulo de pleno derecho por incompetencia material, según el artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común (LPAC).

c) Utilización del procedimiento abierto simplificado

No es ajustado a derecho, pues el artículo 159.1 a) de la LCSP. Los órganos de contratación podrán acordar la utilización de un procedimiento abierto simplificado en los contratos de obras, suministro y servicios cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: b) que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea igual o inferior a 100.000 euros. De manera que es otro vicio de nulidad, al amparo del artículo 47.1 e) de la LPAC, por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

d) Recurso especial en materia de contratación

El artículo 44.1 a) de la LCSP admite este contrato en el caso de contratos de suministro cuando el valor estimado sea superior a 100.000 euros. Por otra parte, el artículo 44.2 a) admite este recurso contra los pliegos.

Respecto al fondo del asunto se le dio la razón porque, como examinamos en la pregunta anterior, el valor estimado del contrato era superior a 100.000 euros.

d) Empresa no clasificada que es excluida

En el procedimiento abierto simplificado es cierto que el artículo 159.4 a) exige que: a) todos los licitadores que se presenten a licitaciones realizadas a través de este procedimiento simplificado deberán estar inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, o cuando proceda de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 96 en el registro oficial de la correspondiente comunidad autónoma, en la fecha final de presentación de ofertas, siempre que no se vea limitada la concurrencia. Pero al haberse anulado esa cláusula del pliego y convocarse el procedimiento abierto para la adjudicación, el artículo 77.1 c) de la LCSP no exige la clasificación para el contrato de suministro.

Por ello, al amparo del citado artículo 44, pudo interponer potestativamente el recurso especial en materia de contratación o, directamente, el recuso contencioso-administrativo ante el juzgado de lo contencioso-administrativo.

e) Empresa, SL, que no estaba inscrita el Registro de Empresas Clasificadas. Por ello, fue excluida del procedimiento. Se le notificó la exclusión el día 22 de julio y contra la misma interpuso recurso contencioso-administrativo el día 3 de octubre

El recurso no es extemporáneo pues, según el artículo 46 de la LJCA, disponía de un plazo de 2 meses para la interposición del recurso, ahora bien, según el artículo 128 del mismo texto legal, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el mes de agosto es inhábil. Luego el recurso debió ser admitido.

f) División en lotes y reserva

División en lotes

El artículo 99 señala 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. En este caso, no se tuvo esa finalidad fraudulenta, pues la cuantía de cada lote ascendía, aproximadamente, a 44.000 euros, y se utilizó el procedimiento abierto, por lo que no se eludía nada de lo anterior. Además, el apartado 6 del artículo señala que cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el artículo 101, salvo que se dé alguna de las excepciones a que se refieren los artículos 20.2, 21.2 y 22.2.

Por otra parte, en el apartado 3 del citado artículo se indica que siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta. En este caso, al tratarse de cinco vehículos era perfectamente posible esa división en lotes respecto al objeto del contrato

Finalmente, se indica que, no obstante lo anterior (la posibilidad de dividir en lotes), el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras. Es decir, con la nueva legislación, la regla general es que si el objeto del contrato lo permite, el objeto se divida en lotes para facilitar una mayor participación, especialmente de las pymes.

También señalar que cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

- a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.
- b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador.

Reserva

La disposición adicional cuarta relativa a contratos reservados señala:

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.

2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el

órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente.

Luego la reserva era ajustada a derecho.

3. Comente qué contestará al alcalde el secretario-interventor, respecto a las circunstancias y consecuencias de la conducta del empleado público municipal

Debemos señalar, en primer lugar, que su intervención, como componente de la mesa de contratación que propuso la adjudicación a la empresa, no supone la comisión de ninguna irregularidad, ni existía, entonces, causa de abstención o recusación por este motivo, puesto que el contrato de arrendamiento se firmó con posterioridad a la adjudicación del contrato.

Lo segundo que habría que plantearse es si la actuación del empleado municipal, al firmar con la empresa un contrato de arrendamiento de local donde se guardaba el camión que se utilizaba para prestar el servicio de recogida de basura domiciliaria del municipio y su posterior negativa a rescindirlo, está incurso en alguna de las causas de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones públicas o es constitutiva de alguna otra falta administrativa tipificada legalmente que, previa tramitación del correspondiente expediente sancionador, conlleve la oportuna sanción administrativa.

El artículo 19 de la Ley 53/1984 de incompatibilidades señala que quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades de la presente ley las actividades siguientes: a) Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley. El supuesto concreto que analizamos no se encuentra recogido en dicho artículo.

Por su parte, el artículo 14 señala que el ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad.

Por lo que, en conclusión, respecto al posible supuesto de incompatibilidad no existe en el presente caso (la única posible si se acreditara sería la de la letra a) del artículo 12 consistente en el desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público).

Queda descartada esta vía hay que analiza la posible existencia de responsabilidad disciplinaria del funcionario público.

Respecto a la posible comisión de falta muy grave del artículo 95.2 del EBEP, la conducta analizada no encaja en ninguna de las contempladas en el citado texto legal.

El artículo 92 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local señala que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

En defecto de legislación autonómica debemos acudir al Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

El artículo 1 g) del mismo considera falta grave (es la única de su enumeración donde podría discutirse su existencia hipotética): g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas; pero esto ha quedado descartado porque la relación contractual entre la empresa y el funcionario se produjo posteriormente.

El artículo 8 del reglamento que enumera las faltas leves no tipifica ninguna donde pudiera tener encaje dicha conducta.

Respecto a la posible aplicación del título III (normas de buen gobierno) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al ser funcionario y no miembro de la junta de gobierno, tampoco le es aplicable.

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado tampoco lo incluye en su ámbito de aplicación que se determina en el artículo 1.

El artículo 53 del EBEP referido a los principios éticos señala varios que podrían aplicarse:

- Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
- Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
- Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Pero, con base en el principio de legalidad y tipicidad (art. 25 CE), lo que no se recoja como infracción punible –penal o administrativa– no puede dar lugar a incoación de procedimiento de esa naturaleza.

Otra cosa es el aspecto ético o moral que aconsejarían favorecer al ayuntamiento, rescindiendo su contrato de arrendamiento, para facilitar el abaratamiento del servicio de recogida de basuras.

La cuestión del contrato celebrado y la posibilidad de su modificación, para lograr lo antes dicho, es otra cuestión que exigiría su estudio pormenorizado, para ver si era posible o no, atendiendo a las cláusulas y contenido del contrato celebrado (ignoramos si es concesión de servicios porque hubo traspaso del riesgo operacional) o de servicios (si no lo hubo).

4. ¿Puede entenderse por notificada la denuncia con la alegación presentada por el interesado?

El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico se contiene en los artículos 83 y siguientes del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que regula en los artículos 89 a 92 el trámite de notificación de la denuncia al denunciado.

Una vez efectuada la notificación de la denuncia, la actuación del denunciado puede dar lugar a tramitar un procedimiento sancionador abreviado u ordinario. Será abreviado cuando el denunciado realiza el pago de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de 20 días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación. Si es así, entre otros efectos se producirán: la reducción del 50 % del importe de la sanción y la renuncia a formular alegaciones, y en el caso de que se formulen, se tendrán por no presentadas; asimismo se producirá la terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa; el agotamiento de la vía administrativa y se abre el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.

Sobre la notificación de la denuncia, el artículo 89 dispone que las denuncias se notificarán en el acto al denunciado, pudiéndose efectuar en un momento posterior siempre que se dé alguna de las circunstancias del apartado segundo: «b) Que la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente».

Al caso planteado, en aplicación del artículo 90 que regula la práctica de las notificaciones cuando no se entreguen en el acto, debiéndose realizar en la dirección electrónica vial (DEV); en el caso de que el denunciante no la tuviese, la notificación se realizará en el

domicilio que expresamente hubiere indicado para el procedimiento y, en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo, Jefatura Central de Tráfico.

En nuestro caso, se ha producido la situación de la presentación de alegaciones por el interesado sin haber recibido la denuncia, pero teniendo conocimiento de la misma –suponemos que por el hecho de tener a la vista el boletín de la misma en el propio vehículo–.

En el artículo 87.3, respecto de las denuncias notificadas en el acto al denunciado, se establece que deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de 20 días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 94, o para realizar alegaciones y proponer las pruebas que estime pertinentes. Pero para los supuestos en que en la denuncia no se notifique el acto al denunciado, el artículo 90 no indica cuál ha de ser su contenido añadido al mínimo establecido en el artículo 87.2:

a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción, b) la identidad del denunciado, si se conoce, c) una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora, y d) el nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, un número de identificación profesional.

Pero tampoco se contiene, en la norma que analizamos, una disposición que permita entender que el interesado se dará por notificado y realiza actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la denuncia; cómo puede presentar unas alegaciones ante el boletín de denuncia que el agente haya dejado en el propio vehículo. Sí está prevista esa circunstancia en el artículo 40.3 de la LPAC, pero se refiere a un supuesto muy particular: notificación practicada conteniendo el texto íntegro del acto pero omitiendo alguno de los demás requisitos exigibles: indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponer, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. Es decir, para aplicar dicho precepto debe contar practicada la notificación con el contenido íntegro del acto, pero omitiendo cualquiera de los otros contenidos exigidos.

Por tanto, si el interesado no ha recibido la notificación, sin perjuicio de que pueda tener conocimiento de la instrucción de un procedimiento sancionador en esta materia por otros medios, la presentación de alegaciones no puede implicar el darse por notificado de la resolución de incoación del mismo, sino que es necesario, por seguridad jurídica, que dicha incubación sea oportunamente notificada, concediendo el preceptivo trámite de audiencia información de la posibilidad de realizar el pago voluntario en el plazo de 20 días con reducción de la sanción de multa.

5. Respecto al Reglamento orgánico sobre el funcionamiento del Pleno informe, de forma razonada, sobre el ajuste a derecho o no de parte de su articulado

a) Órgano competente

No lo es la junta de gobierno en los municipios de régimen ordinario, sino que es competencia del pleno y, además, requiere de mayoría absoluta según el artículo 47 f) de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), por lo que no es posible la delegación en la junta de gobierno.

b) Naturaleza y contenido de los reglamentos municipales

Antes de responder a las concretas cuestiones planteadas es oportuno recordar lo que sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos municipales ha dicho el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 24 de febrero de 1999, el cual, apoyándose en el artículo 20 de la LRBRL, ha atribuido a dichos reglamentos una «vocación normativa y permanentemente reguladora», llegando a la conclusión de que tienen un auténtico carácter normativo y de que los términos «ordenanza »y «reglamento »se suelen utilizar indistintamente hasta el punto de poder asimilar el «régimen de aprobación, modificación y derogación de los reglamentos al de las ordenanzas». Para finalizar señalando que el procedimiento de aprobación y publicación oficial de los distintos reglamentos municipales es el mismo que el previsto para las ordenanzas.

Por su parte, la doctrina ha venido entendiendo por reglamento aquella norma jurídica de carácter general dictada por una Administración, con rango inferior a la ley, y con la finalidad de ejecutar, desarrollar o complementar a otras normas legales, o para regular aquellas actividades que, aun careciendo de norma legal que las contemple, merecen atención jurídica.

En el presente caso, lo que pretende el ayuntamiento es que le digamos si la propuesta de Reglamento orgánico de funcionamiento del pleno, formulada por un determinado grupo político municipal y, más concretamente, el contenido de sus artículos 8 y14, resultan ajustados a derecho.

Pues bien, a este respecto, cabe empezar señalando que si bien cualquier reglamento municipal está sometido al principio de jerarquía normativa, lo que impide que pueda llegar a establecer una regulación contradictoria con la establecida en las leyes, tratándose de la regulación de los debates y preguntas a formular en el pleno, las determinaciones recogidas en el correspondiente reglamento orgánico primarán sobre el contenido de lo dispuesto en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre; especialmente, si el régimen propuesto de funcionamiento del pleno mejora y amplía el derecho de los miembros de la corporación a intervenir y participar en los debates que se susciten.

Y todo ello, con base en el reconocimiento efectuado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 21 de diciembre 1989, de una cierta autonomía organizativa en el ámbito municipal. Autonomía municipal que ha sido positivizada a través del artículo 20.3 de la LRBRL, según el cual «los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior».

Es decir, de acuerdo con el citado precepto legal, se reconoce a los municipios una potestad de autoorganización adicional, entre cuyas facultades, además del establecimiento y regulación de la organización complementaria que tengan por conveniente, se encontraría comprendida también la facultad de establecer el régimen interno de funcionamiento de sus órganos. En definitiva, como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1998,

el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias Entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que es una competencia que la Ley atribuye a las Entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades Locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (Sentencias del TS 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia Sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los Entes locales (Sentencias del TS de 20 de mayo y 15 de junio de 1992 y 30 de abril de 1993, entre otras muchas).

Por consiguiente, un reglamento orgánico que no limite los derechos políticos de los miembros de la corporación o de los distintos grupos políticos municipales que la normativa estatal o autonómica prevean, sino que, por el contrario, amplíe o mejore el ejercicio de tales derechos es, en principio, un reglamento válido a efectos legales y prevalecerá sobre cualquier otra regulación reglamentaria que sobre el mismo objeto pudieran establecer el Estado o las comunidades autónomas.

c) Legalidad de preceptos del reglamento

Atribuye al pleno la decisión sobre la alteración de los temas a tratar

Entra dentro de las potestades de autoorganización aunque el artículo 93.1 se lo atribuye al alcalde. Es un tema de escasa trascendencia, que no perjudica ni causa indefensión a nadie. Es más, es un reforzamiento del pluralismo y de la participación de todos los concejales. No deja de ser una mera cuestión formal.

La consideración de cada punto incluido en el orden del día podrá comenzará, si el pleno así lo acuerda con la lectura, íntegra o en extracto, por el secretario, del dictamen formulado por la comisión informativa correspondiente o, si se trata de un asunto urgente, no dictaminado por la misma, de la proposición que se somete al pleno. A solicitud de cualquier grupo deberá darse lectura íntegra a aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la comisión que se considere conveniente para mejor comprensión

Modificar el derecho de cualquiera de los grupos políticos municipales a solicitar la lectura de aquellas partes del expediente que se considere oportuno, convirtiéndolo en una facultad en lugar de un deber, como exige el artículo 93, párrafo primero, del ROF, y atribuir, al mismo tiempo, dicha decisión a la voluntad del pleno, es contrario al ordenamiento jurídico, pues el artículo 93.1 del ROF establece la obligatoriedad de iniciar la consideración de cada punto incluido en el orden del día con la lectura por el secretario del informe de la comisión informativa. Por tanto, es restrictivo del derecho de los concejales y afecta a su derecho de participación en asuntos públicos.

Otorgar un tiempo ilimitado a las intervenciones en el pleno de los distintos miembros de la corporación

No parece una medida prudente ni adecuada, por cuanto a su amparo cualquier concejal o portavoz de grupo político municipal podría hacer uso de su derecho a intervenir durante horas y horas sin que nada ni nadie pudiera retirarle la palabra, ya que estaría ejercitando un derecho sin límites reconocido previamente en el propio reglamento de funcionamiento del pleno. Precisamente, eso es lo que ha ocurrido recientemente en una de las cámaras de representación de Estados Unidos, cuyo fenómeno ha sido calificado por los medios de comunicación de nuestro país como «filibusterismo». Por tanto, creemos que las intervenciones en el pleno deben tener algún tipo de limitación temporal, con el fin de que las sesiones no se alarguen indefinidamente, dejando al mismo tiempo en manos del presidente la facultad habitual para ampliar el tiempo de los turnos de palabra en aquellos asuntos que por su importancia así lo requieran.

Atribuir al pleno la decisión de cerrar los debates

Además de entrar en contradicción con lo propuesto anteriormente sobre el tiempo ilimitado de las intervenciones iniciales, choca también con las facultades atribuidas al presidente, en el punto 1 de los artículos 91, 92 y 93, para dirigir los debates y mantener el orden.

Se exige que la contestación a las preguntas formuladas al equipo de gobierno en la sesión anterior se haga siempre de forma oral

La función de control y fiscalización de los distintos órganos de gobierno que integran la organización municipal está atribuida al pleno, que cuenta para el ejercicio de dicha fun-

ción con las técnicas o medios enunciados en el artículo 104 del ROF, cuyo contenido no tiene carácter exhaustivo, de forma que a través del correspondiente reglamento orgánico pueden instrumentarse otros.

Entre esos otros mecanismos podemos mencionar los acogidos bajo la rúbrica de «ruegos y preguntas», cuya definición y régimen jurídico básico se encuentra recogido, respectivamente, en los apartados 6 y 7 del artículo 97 del ROF, de forma que las cuestiones planteadas a su amparo deben responder claramente a la finalidad y sentido de su enunciado. El epígrafe «ruegos y preguntas», según lo dispuesto en el artículo 82.4 del ROF, deberá aparecer siempre entre los puntos del orden del día de las sesiones ordinarias, siendo facultativa su inclusión en el orden del día de las sesiones extraordinarias.

Sobre la exigencia de que la contestación a las preguntas formuladas al equipo de gobierno en la sesión anterior se haga siempre de forma oral no se entiende muy bien qué se pretende con ello, ya que, además de la mayor garantía y seguridad de la respuesta escrita frente a la contestación oral, limitar de ese modo la forma de proporcionar la información no nos parece adecuado.

La obligación que tiene el equipo de gobierno municipal de contestar todas las preguntas que se hubieran presentado por escrito con anterioridad a la convocatoria del pleno, dejando en manos del interpelante la potestad de decidir si la respuesta debe ser oral o escrita. No se fija plazo para la presentación de la pregunta con anterioridad a la convocatoria del pleno

Tampoco nos parece adecuada por las mismas razones expresadas en el párrafo anterior.

Además, de no fijarse plazo alguno para la presentación de la pregunta con anterioridad a la convocatoria del pleno, circunstancia que puede provocar cierta frustración en el interpelante ante la excusa del equipo de gobierno de que no ha tenido tiempo material para preparar su respuesta, tampoco queda claro en cuál de los plenos deberá contestarse la pregunta, si en el de la propia convocatoria o en otro posterior que se celebre.

Limita la presentación de nuevas preguntas hasta que las anteriores, sean orales o escritas, hayan sido contestadas en el pleno que por turno les corresponda

Es una medida inadecuada y restrictiva de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno que corresponde ejercitar a la oposición, pues del modo en que aparece redactado el indicado precepto, bastaría con que el equipo de gobierno retrasara sus respuestas, justificada o injustificadamente, para que se viera cercenado el derecho de la oposición a formular cuantas preguntas tenga por conveniente y en el momento en que lo considere oportuno.

6. Cómo deberán ser resueltos los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra al reglamento orgánico aprobado

El artículo 56 de la LRBRL señala que las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, en los plazos y formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los presidentes, y de forma inmediata los secretarios de las corporaciones, serán responsables del cumplimiento de este deber.

Con arreglo al artículo 63 de la Ley 7/1985, tanto los concejales que votaron en contra como la comunidad autónoma tenían legitimación para recurrir.

Con respecto al recurso de la comunidad autónoma, el artículo 65 de la LRBRL establece que:

1. Cuando la Administración del Estado o de las comunidades autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.
2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

Pero, en nuestro caso, la comunidad autónoma hizo el requerimiento fuera de ese plazo de los 15 días, de manera que no paralizaba el plazo de dos meses para acudir a la vía contencioso-administrativa –art. 46 Ley 29/1998, LJCA–, por lo que cuando interpone este recurso estaba ya fuera de plazo (recibe copia del acuerdo el 12 de febrero y acude a la vía jurisdiccional el día 18 de marzo). Por tanto, el recurso debe ser inadmitido por extemporáneo, bien por auto (art. 51 LJCA, caducidad), bien por sentencia (art. 69 LJCA).

Respecto al recurso interpuesto por los concejales que votaron en contra del acuerdo, también deberá ser no admitido por extemporáneo, pues el plazo, para ellos, comenzaba a contar desde la celebración del pleno extraordinario donde se adoptó el acuerdo de aprobación de la ordenanza (día 1 de febrero), y el recurso lo plantean el día 3 de abril.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas

- Ley 53/1984 (Ley de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública), arts. 12, 14 y 19.
- Ley 7/1985 (Ley reguladora de las bases del régimen local), arts. 20, 47, 56, 63, 65 y 92.

- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 46, 51, 69 y 128.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 69, 143, 192 y 193.
- Ley 5/2015 (Estatuto Básico de la Función Pública), arts. 53 y 95.
- Ley 39/2015 (LPAC), arts. 40.3 y 47.1.
- Ley 9/2017 (Ley de Contratos del Sector Público), arts. 16.1, 21.1, 44, 77, 99, 101 y 159.
- Real Decreto Legislativo 6/2015 (TR de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), arts. 83, 87, 89, 90, 92 y 94.
- Real Decreto 33/1986 (Régimen disciplinario de los funcionarios públicos), arts. 1 y 8.
- Real Decreto 1372/1986 (Reglamento de bienes de las entidades locales), art. 112.1.
- Real Decreto 2568/1986 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales), arts. 82.4, 93, 97 y 104.