

---

# Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid\*

Javier CALVO GARCÍA

*Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid  
Subdirector General de Relaciones Institucionales  
Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo,  
Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid*

## RESUMEN

*La elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la tramitación de las ordenanzas municipales puede contribuir a mejorar su calidad y al cumplimiento de los principios de buena regulación en el ámbito local. Sin embargo, esta técnica de evaluación previa debe ser adaptada cuando se aplica a las normas municipales. Conviene seleccionar los impactos que se vayan a analizar, graduar la intensidad de su valoración y elegir con cuidado el instrumento que establezca las pautas para la confección de la memoria.*

---

\* Fecha de finalización del trabajo: 7 de abril de 2025. Agradezco las ideas aportadas por David Agrait García, Elena Cerrato Hernández, Rubén Méndez Ruzafa, Cayetano Prieto Romero y José María Vicent García.

Abreviaturas utilizadas: BOAM: Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid; CE: Constitución española; LCREM: Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; LES: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; LG: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; MAIN: Memoria de análisis de impacto normativo; OMS: Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018; RD: Real Decreto; ROP: Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid; ZBE: Zona de bajas emisiones.

*En el caso de Madrid, el Ayuntamiento aprobó en 2018 unas directrices sobre la elaboración de la MAIN, a las que el Tribunal Superior de Justicia ha atribuido carácter normativo y en las que se ha apoyado para anular, total o parcialmente, varias ordenanzas municipales.*

**Palabras clave:** buena regulación; memoria de impacto normativo; ordenanzas municipales; Ayuntamiento de Madrid; control judicial de los reglamentos.

## Impact analyses of municipal bylaws: the experience of Madrid

### ABSTRACT

*The preparation of a regulatory impact analysis report in the processing of municipal bylaws can contribute to improve their quality and compliance with the principles of good regulation at the local level. However, this prior evaluation technique needs to be adapted when applied to municipal regulations. The impacts to be analysed should be selected, the intensity of their assessment should be graded and the instrument that establishes the guidelines for the preparation of the report should be carefully chosen.*

*In the case of Madrid, in 2018 the City Council approved guidelines on the preparation of the analysis report, to which the High Court of Justice has attributed normative nature and on which it has relied to annul, in whole or in part, several municipal bylaws.*

**Keywords:** good regulation; regulatory impact report; municipal bylaws; Madrid City Council; judicial control of regulations.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: 2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria en 2015. 2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa. 2.3. La memoria de análisis de impacto normativo: 2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas. 2.3.2. Contenido de la MAIN estatal. 2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico. 2.4. La perspectiva judicial.—3. APLICACIÓN A LOS MUNICIPIOS: 3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación. 3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales: 3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales? 3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones. 3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración.—4. EL CASO DE MADRID: LAS DIRECTRICES DE 2018: 4.1. Situación anterior a las directrices municipales. 4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN. 4.3. Naturaleza de las directrices. 4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada. 4.5. Alternativas descartadas e impacto *mediato*.—5. ANULACIÓN JUDICIAL DE LAS ORDENANZAS DE MADRID POR INSUFICIENCIA DE LOS INFORMES DE IMPACTO: 5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico. 5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico. 5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental. 5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones *formales* y *materiales*: 5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental. 5.4.2. Argumento formal: valor normativo de las directrices. 5.4.3. Argumento material: principio de proporcionalidad. 5.4.4. Crítica de la sentencia: 5.4.4.1. Impacto económico. 5.4.4.2. Argumento formal. 5.4.4.3. Argumento material.—6. PROPUESTAS.—7. REFLEXIÓN FINAL: TOMARSE LAS ORDENANZAS EN SERIO.—8. BIBLIOGRAFÍA.

«Nada ganamos con que nada se herede ni nada se contagie, cuando todo se imita».

(Rafael SÁNCHEZ FERLOSIO, *Vendrán más años malos y nos harán más ciegos*, 1993)

## 1. INTRODUCCIÓN

La llegada en 2015 de los principios de buena regulación vino acompañada de una revisión de la regulación de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), que incluye, junto con otros estudios e informes, los análisis de impacto que dan nombre al documento.

La aplicación a los municipios del modelo estatal de informes de impacto no era inevitable. Ciertamente, los principios de buena regulación gozan de carácter básico, pero no sucede lo mismo con la regulación estatal de la MAIN.

Algunos autores advirtieron sobre la necesidad de seleccionar los impactos y modular la intensidad del análisis; en definitiva, abogaron por adaptar al ámbito local el modelo estatal de valoración de impactos. No se hizo así en determinados municipios, que optaron por comprar el *pack* estatal completo.

El resultado de la traslación acrítica del modelo estatal ha sido la anulación total o parcial de varias ordenanzas, fundada en la inexistencia (o la insuficiencia) de los informes de impacto recabados durante la elaboración del proyecto de norma. Informes que los tribunales consideran exigibles, en ocasiones, sobre la base de lo que califican como «normativa interna» del propio ayuntamiento.

El caso del municipio de Madrid resulta ilustrativo. En 2018 la Junta de Gobierno aprobó unas directrices sobre la elaboración de la MAIN, un instrumento al que el TSJM, de forma cuestionable, ha atribuido valor normativo en diversas ocasiones desde 2023. Mediante sendas sentencias de 2024, el TSJM anuló una ordenanza y determinadas disposiciones de otra, basándose (en parte) en dichas directrices.

Estudiar el alcance que razonablemente debe revestir el análisis de los impactos de las ordenanzas municipales es el propósito de este artículo. Empezaremos por abordar la cuestión general (§§ 2 y 3), nos centraremos después en la experiencia de Madrid (§§ 4-6) y cerraremos con una reflexión que podría valer para todos los municipios (§ 7).

## 2. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### 2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria de 2015

La reforma administrativa de 2015 amplió la regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria por dos vías.

Por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dedicó el Título VI (arts. 127-133) a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria<sup>1</sup>. En este título se insertan los principios de buena regulación (art. 129).

Por otro, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), modificó el Título V («De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno») de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG). En este título se ubica el procedimiento de elaboración de los reglamentos (art. 26), que incluye la MAIN como trámite preceptivo (art. 26.3).

El alcance de ambos grupos de disposiciones es dispar. El Título VI LPAC contiene normas básicas, aplicables, por tanto, a todas las Administraciones Públicas. El Título V LG regula tan solo el procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales.

La idea original no era esa. El anteproyecto de la LPAC establecía un procedimiento de elaboración de reglamentos de carácter básico (art. 161), al que tendrían que haberse acomodado todas las esferas territoriales. Pero el Consejo de Estado objetó que «el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el Título VI del anteproyecto con el alcance que este le confiere»<sup>2</sup>. Por razones competenciales, la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos se desgajó de la LPAC, se trasladó a la LG (vía modificación introducida por la LRJSP) y redujo su campo de aplicación a los reglamentos estatales. Una de las disposiciones que hizo ese viaje fue el art. 161.3 del anteproyecto LPAC, referido a la MAIN, que acabó convertido en el art. 26.3 LG.

El resultado final es que *los principios de buena regulación tienen carácter básico, en tanto que la MAIN solo se aplica a las normas reglamentarias de la Administración estatal.*

## 2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa

El art. 129 LPAC lleva por título *principios de buena regulación*. En su apartado 1, impone a las Administraciones públicas, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la obligación de actuar «de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia». La adecuación a dichos principios —añade— «quedará suficientemente justificada» en el preámbulo del proyecto de reglamento.

Algunos precedentes estatales de la LPAC —la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)— permiten apreciar cierto sesgo economicista en la génesis de los principios de buena regulación. Sesgo al que no escapa, por cierto, la MAIN del antepro-

---

<sup>1</sup> La regulación de la iniciativa legislativa queda fuera del objeto de este trabajo, que se refiere exclusivamente a la potestad reglamentaria.

<sup>2</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, apartado III.C).4.a).

yecto de la LPAC, cuando afirma que con la atribución de carácter básico a los principios «se logra un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que fortalezca el crecimiento económico al reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia del regulador», si bien combina ese argumento con el de la mejora de la calidad normativa en general («su regulación con carácter no básico limitaría los efectos positivos que derivan de esta medida, entre los que se encuentra incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico en su conjunto») <sup>3</sup>.

CAYETANO PRIETO, tras citar la LES y la LGUM como antecedentes, señala que «si bien por su incorporación a normas sectoriales parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado, ahora en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general con independencia de la materia —económica, social, sanitaria, etc.— que constituya el objeto de la regulación de que se trate». Y como la adecuación de la norma a los principios ha de constar en el preámbulo, el art. 129 abre «una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa» <sup>4</sup>.

### 2.3. La memoria de análisis de impacto normativo

#### 2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas

De forma similar a lo que sucede con los principios de buena regulación, la evaluación normativa surge inicialmente en el ámbito de la economía, amplía progresivamente su foco para abarcar otros objetivos públicos y, en la actualidad, es un instrumento general de buen gobierno <sup>5</sup>.

Evaluar normas es medir sus efectos. La palabra *impacto*, usada en nuestro contexto, significa *conjunto de posibles efectos* <sup>6</sup>.

En principio, podemos distinguir dos tipos de efectos de las normas: el que causan sobre otras normas y el que ejercen sobre «el exterior», es decir, sobre la realidad social. La finalidad del primero consiste en aclarar cómo afecta la nueva disposición que se proyecta al ordenamiento jurídico en el que está llamada a integrarse: si deroga alguna disposición precedente, si la modifica... El segundo, referido al impacto previsible sobre el «mundo real», se desdobra en múltiples facetas: impacto presupuestario, económico, ambiental...

---

<sup>3</sup> Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 7 de mayo de 2015, I.3.3, pp. 14-15.

<sup>4</sup> C. PRIETO ROMERO, «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista digital CEMCI*, núm. 43, julio-septiembre de 2019, pp. 7-45 (p. 18).

<sup>5</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, enero-abril de 2019, pp. 299-349 (pp. 327-328).

<sup>6</sup> Generalizamos la definición de *impacto ambiental* del Diccionario de la Lengua Española: «Conjunto de posibles efectos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades».

La evaluación puede ser de dos tipos: *ex ante* o *prospectiva* y *ex post* o *retrospectiva*. La primera anticipa los *impactos previsibles*. La segunda analiza los *impactos generados*<sup>7</sup>.

Una de las técnicas de evaluación previa es el *análisis de impacto normativo*, una herramienta que sirve para explorar el contenido y las alternativas de las propuestas normativas, «principalmente en términos económicos y sociales», «que proporciona información empírica que puede nutrir la decisión política»<sup>8</sup>.

Los estudios o análisis de impacto normativo sirven para mejorar la calidad de las normas; concretamente, su *calidad material*.

Es habitual distinguir en la calidad normativa dos dimensiones, *formal* y *material*. Las clásicas directrices sobre la redacción de las disposiciones atienden a «la calidad técnica de la norma desde una perspectiva formal y jurídica». Si la calidad técnico-formal se mide por el rigor, la claridad y la coherencia de la norma, la calidad material se obtiene cuando la norma es adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos propuestos<sup>9</sup>. En definitiva, se trata de «completar la dimensión formal o técnica de la calidad de las normas con un análisis del contenido material, para poder evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos»<sup>10</sup>.

### 2.3.2. Contenido de la MAIN estatal

En España, la evaluación *ex ante* se generalizó en el ordenamiento estatal mediante el RD 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo.

El preámbulo del real decreto mencionaba la «complementariedad» entre la MAIN y las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, «en el objetivo último común de mejora de la calidad normativa». Aludía con ello a las dos dimensiones, ya señaladas, de la calidad normativa: las directrices de 2005 remiten a la calidad formal; la MAIN, a la material.

Pero la referencia tiene otro punto de interés, ya que nos ofrece una pista para diferenciar con claridad el distinto instrumento utilizado para aprobar la MAIN y las

<sup>7</sup> J. PONCE SOLÉ, «La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, octubre de 2017, pp. 157-195 (p. 168).

<sup>8</sup> F. MARCOS FERNÁNDEZ, «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 179, mayo-agosto de 2009, pp. 333-365 (p. 344).

<sup>9</sup> F. MARCOS FERNÁNDEZ, 2009: 335-337.

<sup>10</sup> S. SIREIRA MUCIENTES, «La necesaria objetividad en la evaluación *ex ante* de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, 2.º semestre de 2019, pp. 137-194 (p. 143).

directrices de técnica normativa. Estas se aprobaron mediante *acuerdo* del Consejo de Ministros, en tanto que la MAIN se aprobó por *real decreto*. Quiere ello decir que *las directrices de técnica normativa carecen de valor normativo, en tanto que la regulación de la MAIN sí lo tiene*. Como en la Administración del Estado las decisiones del Consejo de Ministros revisten una u otra forma en función de si aprueben normas reglamentarias o no [art. 24.1.c) y d) LG], no hay confusión posible.

El RD 1083/2009 fue sustituido y derogado por el RD 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Según su art. 1, el RD 931/2017 tiene por objeto «desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo», memoria que a estas alturas ya aparecía mencionada por su nombre en la LG (art. 26.3), puesto que para entonces su redacción había sido modificada por la LRJSP. De hecho, y como indica su preámbulo, uno de los objetivos del RD 931/2017 es precisamente la adaptación al esquema legal introducido por la reforma administrativa de 2015 (LPAC y LRJSP).

La memoria incluye contenidos explicativos y justificativos (oportunidad de la propuesta, análisis jurídico...). A ellos se unen los *análisis de impacto* en sentido estricto, que detallaremos más adelante (§ 3.2.3).

El apartado «oportunidad de la propuesta» debe incluir «una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación» previstos en el art. 129 LPAC. La propia norma aclara que esta *explicación* es independiente («sin perjuicio de») de la *justificación* de la adecuación a dichos principios que, por haberlo así ordenado el art. 129.1 LPAC, debe constar en el preámbulo de la norma reglamentaria [art. 2.1.a) 2.º del RD 931/2017].

La conexión de la MAIN con los principios de buena regulación es evidente. Dado el paralelismo entre el art. 26.3 LG y los principios enunciados por el art. 129 LPAC<sup>11</sup>, la MAIN sirve para compendiar la justificación de que el texto normativo proyectado cumple dichos principios<sup>12</sup>. Pero ojo: de ello no se sigue que, como los principios tienen carácter básico, la confección de la MAIN sea obligatoria para todas las Administraciones públicas. No es así, sencillamente porque —como ya hemos adelantado— el art. 26.3 LG no tiene carácter básico. Volveremos sobre la cuestión (§ 3.1).

---

<sup>11</sup> «La memoria debe ponerse en directa relación con los llamados “principios de buena regulación”, que enumera el art. 129.1 LPAC, a los cuales debe acomodarse todo reglamento». «Son justamente estos principios las directrices que la Memoria debe justificar» (J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2018, p. 239).

<sup>12</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo de 2016, pp. 31-55 (p. 45).

### 2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico

Francisco VELASCO señala que «el contenido de la MAIN estatal es *muy extenso*» y añade que «*algunos análisis de impacto, singularmente el económico, son especialmente prolijos y complejos*»<sup>13</sup>.

En esta misma línea, SANTAMARÍA PASTOR, tras afirmar que la MAIN estatal responde a «un proceso de racionalización ejemplar», manifiesta no obstante ciertas reservas ante «la *ambición un tanto excesiva* que inspira alguno de los contenidos de la MAIN». En particular, considera que el art. 26.3.d) LG, en lo relativo al impacto económico contiene *exigencias problemáticas*, «dada la dificultad de evaluar tanto las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma» como «el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad»<sup>14</sup>.

## 2.4. La perspectiva judicial

Este artículo de SANTAMARÍA PASTOR de 2016 resultó premonitorio cuando advirtió de un riesgo. El art. 129.1 LPAC, al establecer que en el preámbulo de los proyectos de reglamento quedará suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación, supone «la asunción de *un riesgo considerable*, en cuanto proporciona a los tribunales contenciosos *un potentísimo instrumento para hacer efectivos estos principios, procediendo a la anulación de las normas reglamentarias* que carezcan total o parcialmente de esta justificación en el preámbulo». La obligación de que el contenido de las normas responda realmente a ellos «abre unas *posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios* de las mismas en el marco de un recurso directo o indirecto contra ellas... y también de que los tribunales entren a realizar idénticas valoraciones y anulen, en su caso, los preceptos impugnados».

El aviso terminaba así: «Desde luego, *esta posibilidad será acogida con entusiasmo por los fervorosos partidarios de cualquier ampliación del control judicial*: pero no debe ocultarse que tiene también *muy serios riesgos*, dado que muchos de estos principios hacen referencia a valoraciones políticas, o a cuestiones de grado». «Dada la laxitud de muchos de estos enunciados, cabe la posibilidad de que los tribunales contenciosos mantengan su tradicional actitud de deferencia hacia los productos normativos de la Administración, y que rehúsen entrar a aplicar estos principios, en cuanto entrañan *valoraciones de oportunidad* que una sentencia judicial no debiera normalmente hacer; pero *tampoco puede excluirse la posibilidad de que dicho talante disminuya o desaparezca con el tiempo*, y que *los órganos de la jurisdicción contenciosa se conviertan en una instancia políticamente controladora de la potestad reglamentaria*, utilizando estos principios como parámetros de enjuiciamiento de la legalidad»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 331-332. Cursivas nuestras.

<sup>14</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 46. Cursivas nuestras.

<sup>15</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 37-38. Cursivas nuestras.

También la MAIN y los análisis de impacto presentan una dimensión judicial. «El juez tiene un importante papel que jugar» respecto de la obligación de realizar una evaluación previa de las normas reglamentarias «pues de él depende, en último término, que las Administraciones cumplan efectivamente esta obligación». Ese control no es solo *formal* sino también *material*. «Los análisis de impacto se realizan en el procedimiento pero atañen al fondo, sobre todo al núcleo decisorio, es decir, a la atribución de valores y composición de intereses que, en su caso, haya realizado la Administración, que debe basarse en ellos y ser acorde con los mandatos legales y resto de límites jurídicos que impone el ordenamiento, por lo que las memorias que los exteriorizan no pueden desconectarse del control material»<sup>16</sup>.

Y también sobre este punto alertó SANTAMARÍA PASTOR: «Ello es algo que debe contemplarse, como ya advertimos antes, no solo desde la perspectiva de los objetivos políticos de *better regulation*, sino desde la del *control judicial de la potestad reglamentaria*: desde luego, la omisión de la MAIN debe considerarse como un vicio de nulidad del procedimiento y de la disposición aprobada; *la cuestión será en qué medida los órganos de la jurisdicción contenciosa se decidirán a fiscalizar las insuficiencias de las que se elaboren*, o el cumplimiento de esta obligación en términos puramente formularios o simbólicos, lo que no es descartable que ocurra»<sup>17</sup>.

Nueve años después, el riesgo se ha concretado. Al menos en el caso de Madrid, no se observa precisamente una «actitud de deferencia» hacia sus ordenanzas, que se ven anuladas en sede judicial mediante la aplicación de los principios de buena regulación y la valoración de los informes de impacto, rozando a veces (en nuestra opinión) las razones de oportunidad. Puede que ello sea acogido con entusiasmo por «los fervorosos partidarios de cualquier ampliación del control judicial», pero el autor de este artículo no comparte ese fervor.

### 3. APLICACIÓN A LOS MUNICIPIOS

#### 3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación

Hemos dicho que, dado el carácter básico del art. 129 LPAC, los principios de buena regulación se aplican a los municipios. No altera esta conclusión la STC 55/2018, de 24 de mayo, que declaró que determinadas normas del Título VI LPAC excedían de lo básico.

---

<sup>16</sup> I. REVUELTA PÉREZ, «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 193, enero-abril de 2014, pp. 83-126 (p. 123). *Vid.* también J. J. CARCELLER STELLA, «Los análisis de impacto normativo como elemento relevante para el control judicial de los hechos determinantes en el ejercicio de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 10, 2024, pp. 33-61.

<sup>17</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 47. *Cursivas nuestras*.

Como señala la STS 108/2023, de 31 de enero<sup>18</sup>, aunque la declaración de inconstitucionalidad de la STC 55/2018 no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones locales, «el título competencial del Estado para regular el régimen local es el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPAC» (esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, *ex art.* 149.1.18.<sup>a</sup> CE). Si «desbordan el alcance de lo básico», tales normas tampoco pueden ser aplicadas a las entidades locales, donde también el título competencial del Estado es básico<sup>19</sup>.

Sucede, sin embargo, que esas normas no básicas del Título VI LPAC se localizan en determinados apartados de los arts. 132 (planificación normativa) y 133 (participación de los ciudadanos). Respecto de los arts. 129 y 130.2, la STC 55/2018 señala que «ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las comunidades autónomas» [FJ 7.ºc)].

En consecuencia, *los principios de buena regulación del art. 129 LPAC se aplican también a las ordenanzas municipales.*

## 3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales

### 3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales?

La cuestión siguiente, desde la óptica municipal, es si la MAIN resulta exigible en la elaboración de las ordenanzas. La respuesta corta es no.

La LPAC no menciona la MAIN<sup>20</sup>; ya hemos visto que esa parte se desgajó del texto antes de la aprobación del proyecto (§ 2.1). La consecuencia es que «*no existe ninguna exigencia legal de MAIN* en la elaboración de las ordenanzas locales». La obligación de justificar la adecuación a los principios de buena regulación en el preámbulo de los proyectos (art. 129.1) no puede entenderse como la imposición de una MAIN. Tampoco deriva esta de la legislación sectorial, pues si bien algunas leyes disponen que en la elaboración de un reglamento se atiendan o ponderen ciertos objetivos y principios, tales mandatos no se concretan en la expresa exigencia de una MAIN<sup>21</sup>.

Pero que algo no sea *obligatorio* no significa que no sea *aconsejable*. Si existe esa técnica de evaluación normativa previa, puede ser útil que los municipios la usen<sup>22</sup>. Puede ser útil que exista una única memoria que recoja todos los estudios e informes que acom-

<sup>18</sup> Sentencia analizada por I. ARAGUÀS GÀLCERÀ, «La no exigibilidad del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales locales. Consideraciones a la luz de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023», *Acanto Local*, 12 de abril de 2023.

<sup>19</sup> Un análisis completo en F. VELASCO CABALLERO, 2019: 310-314.

<sup>20</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 45.

<sup>21</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 328-329.

<sup>22</sup> A favor de la generalización de los estudios de impacto normativo, F. MARCOS FERNÁNDEZ, 2009: «Dada su utilidad y el relevante papel que pueden desempeñar en el procedimiento de elaboración de las normas, es

pañan al proyecto de norma, incluidos los análisis de impacto. *La cuestión, por tanto, más que MAIN sí o MAIN no, es el modelo de MAIN que se adopte.*

Ese es precisamente el planteamiento de Francisco VELASCO: «Dada la directa conexión de la MAIN con los valores de buena administración que contiene el art. 103.1 CE, es aconsejable que las entidades locales generalicen dichas memorias, *si bien con el ámbito e intensidad adecuados* para un tipo de normas, como son las locales, de alcance limitado»<sup>23</sup>.

### 3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones

Si es aconsejable que los municipios incorporen una MAIN en la tramitación de las ordenanzas, inmediatamente surge una primera pregunta: ¿qué instrumento debe preverla y fijar sus características?

Se han formulado propuestas diversas. PONCE SOLÉ sugiere la posibilidad de aprobar «ordenanzas municipales de procedimiento»<sup>24</sup>. Francisco VELASCO apunta dos alternativas: «Bien por reglamento orgánico, bien mediante directrices o instrucciones internas»<sup>25</sup>.

La cuestión no es baladí, ya que de la elección del instrumento dependerá que el texto tenga o no valor normativo, es decir, que sea o no una *regulación* en sentido estricto. Y de ello dependerá, a su vez —y con esto volvemos a la perspectiva del control judicial—, que el instrumento que establezca la MAIN de un ayuntamiento pueda servir o no como *parámetro de validez* de las normas de ese municipio. La falta o insuficiencia de la MAIN de una ordenanza podrá determinar la nulidad de una norma municipal, si esa deficiencia no infringe un mandato legal estatal o autonómico, solo en caso de que vulnere lo dispuesto por una *norma* de ese mismo municipio; no así cuando lo «incumplido» o no observado sean meras *pautas* orientativas.

Obviamente, lo anterior no impide que, pese a la *forma* elegida, los tribunales, atendiendo al *contenido*, puedan atribuir carácter normativo a las reglas sobre la MAIN. De poco sirve recurrir a estas directrices o instrucciones por su carácter de «disposiciones de *soft law*»<sup>26</sup>, si después los tribunales las aplican en sentido «fuerte».

### 3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración

La siguiente pregunta se refiere al fondo: ¿qué contenido debe tener la memoria? En particular, ¿qué impactos se deben analizar?

---

aconsejable que su elaboración se instaure a la mayor brevedad posible. En suma, la mejora en la calidad sustantiva de las normas requiere que esta herramienta comience a utilizarse de manera generalizada cuanto antes» (p. 356).

<sup>23</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 329-330. Cursivas nuestras.

<sup>24</sup> J. PONCE SOLÉ, 2017: 189.

<sup>25</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 329.

<sup>26</sup> C. PRIETO ROMERO, «La complejidad del procedimiento de elaboración de ordenanzas: la anulación de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid», *Acento Local*, 24 de abril de 2024.

En los últimos tiempos, la legislación estatal y autonómica, tanto general como sectorial, ha ido imponiendo nuevos impactos de todo tipo que hay que analizar. La dispersión normativa dificulta la tarea de identificar los informes de impacto y su ámbito de aplicación. En el siguiente cuadro intentamos ordenarlos:

### INFORMES DE IMPACTO EXIGIDOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

<i>Impacto</i>	<i>Disposición</i>	<i>Ámbito de aplicación</i>
Impacto presupuestario	Art. 7.3 LOEPSF	Todas las AA.PP.
	Art. 129.7 LPAC	Todas las AA.PP.
	Art. 26.3.d) LG	Administración del Estado
	Art. 2.1.d) RD 931/2017	Administración del Estado
Impacto económico	Art. 26.3.d) LG	Administración del Estado
	Art. 2.1.d) RD 931/2017	Administración del Estado
Cargas administrativas	Art. 37 Ley 14/2013	Todas las AA.PP. <sup>a</sup>
	Art. 26.3.e) LG	Administración del Estado
	Art. 2.1.e) RD 931/2017	Administración del Estado
Impacto de género	Art. 15 LO 3/2007	Ver nota <sup>b</sup>
	Art. 19 LO 3/2007	Administración del Estado
	Art. 26.3.f) LG	Administración del Estado
	Art. 2.1.f) RD 931/2017	Administración del Estado
Impacto en la familia	DA 10. <sup>a</sup> Ley 40/2003	Todas las AA.PP. <sup>c</sup>
	Art. 2.1.f) RD 931/2017	Administración del Estado
Impacto en la infancia y adolescencia	Art. 22 quinquies LO 1/1996	Todas las AA.PP. <sup>d</sup>
	Art. 2.1.f) RD 931/2017	Administración del Estado
Impacto por razón del cambio climático	Art. 26.3.h) LG	Administración del Estado
Otros impactos (social, medioambiental, sobre la discapacidad, digital) <sup>e</sup>	Art. 2.1.g) RD 931/2017	Administración del Estado

<sup>a</sup> El art. 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, titulado «simplificación de cargas administrativas» y dictado al amparo del art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE (según su DF 9.<sup>a</sup>), establece que «las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente».

<sup>b</sup> La STS 1750/2018, de 10 de diciembre (rec. núm. 3781/2017), referida a un plan urbanístico, tras recordar en su FJ 14.º que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (art. 15), fija la siguiente doctrina

jurisprudencial: «El principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos» (FJ 16.º). Cabe deducir que no es exigible que todas las AA.PP. lleven a cabo un trámite específico de informe de impacto por razón de género, pero sí que observen esta perspectiva.

<sup>c</sup> STS 1068/2023, de 20 de julio (rec. núm. 4191/2021), referida a un plan de ordenación territorial: «Respecto de la exigibilidad en los proyectos reglamentarios de los informes de impacto en la familia, infancia y adolescencia tampoco cabe albergar duda alguna conforme a lo dispuesto en la DA 10 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada a ambas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia» (FJ 8.º, IV).

<sup>d</sup> *Vid.* la nota anterior.

<sup>e</sup> Cualquier otro extremo relevante a criterio del órgano proponente, «prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma».

Como se puede apreciar, no todos los informes de impacto son exigibles en el ámbito local. Pues bien, ¿es razonable considerar en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas los impactos que no son obligatorios para los municipios?

Retomamos aquí el razonamiento de Francisco VELASCO donde lo dejamos. Tras aconsejar la adopción de la MAIN en el ámbito local, «si bien con el ámbito e intensidad adecuados», el autor recomienda no replicar miméticamente el modelo estatal de MAIN sino *adaptarlo* al ámbito local.

«El extenso e intenso catálogo de impactos que regula el RD 931/2017 puede resultar innecesario y superfluo para las ordenanzas locales». A partir de esta consideración, caben dos opciones para las MAIN locales: limitar el *catálogo de impactos evaluables*, o bien aceptar de entrada un alto número de impactos posibles, pero previendo diversos *grados de intensidad para su análisis*.

En este sentido, el autor advierte que «el hipotético impacto imputable a una ordenanza local es a menudo mediato, dada la normal existencia de *previas leyes o reglamentos* (estatales o autonómicos) en la misma materia regulada por la ordenanza local, de manera que frecuentemente el verdadero impacto normativo no es imputable directamente a la ordenanza, sino a la previa ley o al previo reglamento gubernativo».

A la hora de advertir sobre la complejidad que reviste el análisis de algunos impactos, hay un candidato que se repite: el *impacto económico*. Ya hemos visto que SANTAMARÍA PASTOR lo señaló en 2016 como uno de los más difíciles de evaluar y que en 2019 Francisco VELASCO lo consideró especialmente prolijo y complejo. Este contenido de la MAIN, que puede tener sentido en relación con proyectos normativos del Estado, por la amplitud de sus efectos y porque sus impactos son propiamente originales (salvo que la norma estatal transponga directivas europeas), no lo tiene tanto en el caso las MAIN locales<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 330 y 332. Cursivas del autor.

## 4. EL CASO DE MADRID: LAS DIRECTRICES DE 2018

### 4.1. Situación anterior a las directrices municipales

El ejercicio de la potestad normativa del municipio de Madrid está regulado, en primer término, por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM). Su art. 48 tiene por objeto el procedimiento de aprobación de las normas de competencia del Pleno. Dotado de carácter *básico y especial* (DF 1.ª LCREM), se sitúa por ello en la cúspide del sistema de las normas aplicables a esta materia<sup>28</sup>.

El art. 48 LCREM se aplica, singularmente, a las ordenanzas y reglamentos. Cuando es la Junta de Gobierno quien ejerce la iniciativa normativa, la parte del procedimiento regulada por este artículo arranca con la aprobación del *proyecto inicial* por parte de dicho órgano [art. 48.3.a)]. Nada dice la LCREM, por tanto, de la tramitación administrativa previa —estudios, memorias, informes— que ha conducido hasta ese momento.

La legislación de la Comunidad de Madrid tampoco se ocupa de estos documentos<sup>29</sup>.

El Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004 (ROP), dedica al procedimiento de aprobación de normas su Título VII<sup>30</sup>. El art. 105, referido a la *documentación del proyecto*, se limita a prever que «los proyectos se acompañarán del expediente de la Junta de Gobierno Local». Nada dice de los documentos que deban formar parte de ese expediente.

### 4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN

Esa era la situación cuando, el 3 de mayo de 2018, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid decidió aprobar las *directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa* (BOAM núm. 8.147, de 7 de mayo de 2018, pp. 6-20).

<sup>28</sup> Para un análisis de su contenido, *vid.* L. ARROYO JIMÉNEZ, «Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 245-309 (p. 252); J. CALVO GARCÍA, «Régimen jurídico y procedimiento de la Ley especial de Madrid», en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 777-809 (p. 780).

<sup>29</sup> La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se refiere a la participación de los ciudadanos en los proyectos normativos mediante la formulación de «observaciones y opiniones» (arts. 51-54). A nuestros efectos da igual que estas normas sean aplicables o no al municipio de Madrid (la DA 8.ª de la Ley 10/2019 no arroja demasiada luz al respecto), ya que la participación de los ciudadanos a través de las alegaciones queda fuera del objeto de este trabajo.

<sup>30</sup> El Título VII ROP no está adaptado aún a la LCREM. Para integrar las disposiciones de la LCREM y los preceptos del ROP no derogados por ella se dictó 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. Se puede acceder a la resolución a través de la ruta siguiente: [www.madrid.es](http://www.madrid.es) > El Ayuntamiento > El Pleno > Centro de Documentación > Resoluciones de la Presidencia del Pleno > Corporación 2003-2007.

La parte expositiva del acuerdo explica que su finalidad reside en «aprobar unas directrices sobre la memoria de análisis del impacto normativo a incorporar a los proyectos normativos que se elevan a la Junta de Gobierno, con carácter previo a dicha elevación, memoria que sin duda contribuirá a la mejora de la calidad normativa en el Ayuntamiento de Madrid» (párr. 11.º).

Destacamos otros dos pasajes<sup>31</sup>:

— «En el momento actual se pretende incorporar una concepción holística [lo que quiera que esto sea] de este análisis regulatorio, de manera que la evaluación de las normas vaya *más allá de la evaluación del impacto económico*, realizando una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad. Para ello, se incorpora a través de este acuerdo al proceso normativo del Ayuntamiento de Madrid la obligación de realizar un análisis previo y riguroso de las normas que se pretenden aprobar [...], que profundice en la aplicación de los principios de buena regulación» (párr. 7.º).

— «Para facilitar *en el ámbito interno* la realización de la memoria, resulta necesario aprobar *unas directrices que contengan las pautas para su elaboración* y una guía metodológica que determine el contenido de la misma» (párr. 12.º).

La guía metodológica anunciada se aprobó en mayo de 2020<sup>32</sup>.

### 4.3. Naturaleza de las directrices

El Acuerdo de 3 de mayo de 2018, que aprobó las directrices sobre la MAIN, no define la naturaleza de estas.

En nuestra opinión, *las directrices son pautas orientativas, desprovistas de valor normativo*. Tres razones avalan esta afirmación: 1) su redacción; 2) la habilitación en que se basa el acuerdo que las aprueba, y 3) el órgano y el procedimiento de aprobación<sup>33</sup>.

Primero. Aunque el Acuerdo de mayo de 2018 no defina la naturaleza de las directrices, su preámbulo sí dice que se aprueban con la finalidad de «facilitar *en el ámbito interno* la realización de la memoria» y que contienen «*las pautas para su elaboración*». Ambas expresiones apuntan a una concepción de las directrices como pautas meramente orientativas, no como normas jurídicas. Veremos, sin embargo, que el TSJM ha usado la redacción del preámbulo del acuerdo en sentido contrario, es decir, para afirmar el valor normativo de las directrices (§ 5.4.4.2).

<sup>31</sup> Cursivas nuestras.

<sup>32</sup> Guía metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (BOAM núm. 8.641, de 19 de mayo de 2020, pp. 9-83).

<sup>33</sup> Razones expuestas, con ligeras variaciones, en J. CALVO GARCÍA, «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid vuelve a atribuir valor normativo a las directrices municipales sobre la elaboración de normas», *Acento Local*, 18 de diciembre de 2024.

Segundo. El Acuerdo de 3 de mayo de 2018 se aprobó sobre la base del art. 17.1.b) LCREM, que habilita a la Junta de Gobierno para «adoptar planes, programas y directrices vinculantes *para todos los órganos ejecutivos, organismos y empresas del Ayuntamiento de Madrid*». El inciso resaltado acota un destinatario puramente *interno*, al igual que el art. 6.1 LRJSP. Como es sabido, las *instrucciones y órdenes de servicio* previstas en este artículo, cuyos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes, «no tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria». Así lo ha declarado el TS en numerosas ocasiones; entre otras, en la Sentencia 4553/2022, de 15 de diciembre, en la que añade que «no vinculan a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas» (FJ 1.º). En coherencia con su naturaleza, la LRJSP establece que el incumplimiento de las instrucciones al dictar un acto puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria, pero no afecta a la validez de dicho acto (art. 6.2). No parece descabellado trasladar esta caracterización a las directrices sobre la MAIN.

Tercero. La Junta de Gobierno, *órgano* que aprobó las directrices sobre la MAIN, no tiene atribuida la potestad normativa, reservada al Pleno [art. 11.1.d) LCREM]. Y en la tramitación del acuerdo no se siguió el *procedimiento* de aprobación de normas. Precisamente por este motivo el TSJM anuló el Acuerdo de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de «Madrid Central». Tras declarar que «su consideración de disposición general y no de acto administrativo se ofrece como indudable», afirmó de modo tajante que «el órgano aprobatorio del acuerdo (la Junta de Gobierno) carece de competencia para la aprobación de disposiciones generales» (Sentencia 445/2020, de 27 de julio, FJ 9.º).

#### 4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada

El apartado 5 de las directrices sobre la MAIN (texto consolidado)<sup>34</sup>, dedicado al *contenido de la memoria*, incluye un total de 13 puntos, de los cuales siete se corresponden propiamente con *impactos*: 5.6. Impacto competencial; 5.7. Impacto organizativo; 5.8. Impacto presupuestario; 5.9. Impacto económico; 5.10. Impacto de género; 5.11. Simplificación de procedimientos; 5.12. Otros impactos.

Llama la atención que, *sin que exista una norma que lo imponga*, las directrices incluyan como contenido propio de la MAIN el informe de impacto económico. Resulta curioso que el acuerdo abogue por «una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad», que vaya «*más allá* de la evaluación del impacto económico», cuando realmente cabría situar el debate *más acá*; es decir, en la cuestión de *si el propio impacto económico debe ser evaluado, y con qué alcance*, durante el proceso de elaboración

<sup>34</sup> El Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno se ha modificado dos veces, en 2020 (Acuerdo de 14 de mayo de 2020, citado) y en 2021 (Acuerdo de 9 de diciembre de 2021, BOAM núm. 9.033, de 13 de diciembre de 2021, pp. 32-66).

de una ordenanza municipal. Se da aquí por supuesto lo que debe ser cuidadosamente meditado.

Las directrices prevén la posibilidad de elaborar una *memoria abreviada*, que procede en dos supuestos: *a)* cuando la propuesta normativa «se refiera a reglamentos orgánicos, estatutos de organismos públicos u otras normas de carácter esencialmente organizativo», o *b)* cuando «no despliegue ningún impacto relevante».

Lo característico de la memoria abreviada reside en que su contenido mínimo se limita, en cuanto a los impactos, al competencial, el organizativo y el presupuestario. Ello quiere decir que, de las dos formas posibles de adaptación del modelo estatal de MAIN al ámbito local —reducción del *catálogo* de impactos o de la *intensidad* de evaluación (§ 3.2.3)—, las directrices optan por la primera.

#### 4.5. Alternativas descartadas e impacto *mediato*

En consecuencia, si la norma es esencialmente organizativa o no se espera de ella un impacto relevante, se podrá prescindir (entre otros) del informe de impacto económico. Pero si este procede porque la norma no es organizativa o se le augura un impacto relevante, las directrices no ofrecen la alternativa de *otras técnicas de evaluación previa*, como por ejemplo las *listas de comprobación (checklists)*<sup>35</sup>, que permitirían, por así decirlo, no ya *abreviar* el elenco de impactos sino su valoración (la del impacto económico o la de otros).

La única forma de atenuar la intensidad de la evaluación sería la que, como vimos (§ 3.2.3), Francisco VELASCO denomina impacto *mediato*.

En efecto, la Guía metodológica de 2020 que completa las directrices de 2018 recoge la idea en estos términos: «En la mayoría de las ocasiones el contenido de las normas reglamentarias [municipales] viene prefigurado por una norma de rango legal o reglamentario estatal o autonómica, respecto a la cual la ordenanza supone un complemento o desarrollo. Y determinadas decisiones normativas incorporadas a esa norma no se han producido por iniciativa del Ayuntamiento de Madrid, sino que vienen impuestas por una ley o disposición reglamentaria que debe ser objeto de aplicación». «En este sentido, la MAIN debe analizar solo aquellos impactos que deriven directamente de la intervención normativa del Ayuntamiento de Madrid, no los que vengan impuestos por las decisiones adoptadas por otros niveles» (apdo. 2.6, Análisis de impactos, pp. 37-38).

Así las cosas, las directrices sobre la MAIN, tal y como han quedado descritas, se aplicaron en 2021 y 2022 para elaborar los proyectos de modificación de las ordenanzas que regulan las terrazas y las restricciones a la movilidad por razones am-

---

<sup>35</sup> J. PONCE SOLÉ, 2017: 169.

bientales. Como se trata de normas con obvios y relevantes efectos que trascienden la organización interna del Ayuntamiento de Madrid, se elaboró la memoria *normal*, con el catálogo completo de análisis de impacto. El resultado se analiza en el capítulo siguiente.

## 5. ANULACIÓN JUDICIAL DE LAS ORDENANZAS DE MADRID POR INSUFICIENCIA DE LOS INFORMES DE IMPACTO

### 5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico

La Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (OMS), reguló Madrid Central y las demás «ordenaciones permanentes» (arts. 21-25).

El 27 de julio de 2020, el TSJM dictó tres sentencias para resolver otros tantos recursos dirigidos contra la OMS. La Sentencia 445/2020 anuló los arts. 21 al 25 de la OMS y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) «Madrid Central». Las Sentencias 446/2020 y 447/2020 anularon el art. 23 (el que regulaba Madrid Central) y la DT 3.<sup>a</sup> de la OMS.

Aunque la razón por la que la Sentencia 445/2020 anula parte de la OMS es la cumplimentación deficiente del trámite de audiencia (no se abrió un nuevo trámite de alegaciones tras la introducción de una modificación sustancial)<sup>36</sup>, también dedica una serie de razonamientos a la omisión o insuficiencia de los informes preceptivos.

Uno de los informes que no se emitió fue el de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, previsto en un acuerdo de organización y competencias del Ayuntamiento de Madrid<sup>37</sup>. Pero la sentencia declara que este informe «no puede ser calificado de preceptivo, cualidad o condición que viene asignada legalmente, en exclusiva, a aquellos que están calificados o resulten exigidos con dicho expreso carácter por las disposiciones legales aplicables (art. 79.1 LPAC), lo que en este caso no acontece [...], pues el aludido Acuerdo de 29 de octubre se limita a la inclusión del mismo entre las competencias específicas de la Dirección General» (FJ 6.º).

También reviste interés la distinción entre el análisis de *impacto económico* y el de *impacto presupuestario*. La sentencia recuerda que tanto la LG como el RD 931/2017

<sup>36</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Anulación de «Madrid Central» por defectos de participación ciudadana», *blog del IDL*, 28 de julio de 2020; J. CALVO GARCÍA, «Madrid Central: ¿Es obligatorio abrir un trámite de información pública si la modificación sustancial deriva de una alegación?», *blog del IDL*, 29 de julio de 2020.

<sup>37</sup> Apartado 7.1.1.e) del Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad (*BOAM* núm. 7.530, de 2 de noviembre de 2015, pp. 156-167).

se aplican exclusivamente al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno y no se refieren, «en absoluto, a normas y disposiciones generales de ámbito autonómico y/o local». En consecuencia, *el informe sobre impacto económico no resulta exigible sobre la base del Reglamento estatal de la MAIN*. Cuestión distinta, aclara la sentencia, es el informe de impacto presupuestario, que sí resulta exigible porque lo imponen dos disposiciones legales estatales aplicables a los municipios: el art. 7.3 LOEPSF y el art. 129.7 LPAC. Pero *si circunscribimos el motivo de impugnación a la insuficiencia de la MAIN desde la perspectiva exclusiva del impacto económico —no el presupuestario— debe decaer la pretensión anulatoria* fundada en ese defecto formal (FJ 8.º).

Como tercera y última cuestión, se observa que, pese a que el recurso plantea el control de los aspectos discrecionales de la potestad reglamentaria sobre la base de los principios de buena regulación (art. 129 LPAC) y, en particular, denuncia la infracción del principio de proporcionalidad (antecedente de hecho segundo), la sentencia no analiza esta vertiente *material* de la impugnación.

## 5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico

Ninguna de las tres sentencias recaídas sobre la OMS de 2018 tomó en consideración las directrices municipales sobre la MAIN, por razones temporales: el informe de la Asesoría Jurídica sobre el proyecto de la OMS se solicitó el 9 de abril de 2018; antes, por tanto, del 3 de mayo de 2018, que fue la «fecha de corte» fijada por el apartado sexto del acuerdo de aprobación de las directrices (adoptado ese mismo día y eficaz desde entonces) para determinar si los proyectos normativos en curso debían incorporar la MAIN.

El panorama cambia radicalmente con la Sentencia 589/2023, de 21 de noviembre, en la que el TSJM atribuye carácter normativo a las directrices sobre la MAIN de 2018 y, basándose en ellas, considera exigibles los análisis de impacto incluidos en el contenido de la memoria, aunque no vengan exigidos por la legislación estatal o autonómica; caso, singularmente, del informe de impacto económico.

La sentencia desestima el recurso presentado contra la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012; pero contiene la semilla que conducirá posteriormente a la anulación —total o parcial— de otras dos ordenanzas.

En su FJ 4.º, referido al *impacto por razón de género*, la sentencia, tras analizar la legislación estatal<sup>38</sup> y autonómica, afirma que «la cuestión queda resuelta para este caso,

---

<sup>38</sup> Incluido el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para cuya interpretación se apoya en la STS 1750/2018, de 10 de diciembre (rec. núm. 3781/2017; FJ 14.º).

a criterio de esta Sala, en el ámbito de la normativa propia y singular del Ayuntamiento de Madrid».

La Junta de Gobierno —sigue diciendo la sentencia— «aprobó el Acuerdo de 3 de mayo de 2018, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa. La Administración niega que ese Acuerdo tenga carácter normativo y que vaya más allá de suponer la aprobación de una simple guía o de directrices orientativas de la elaboración de las MAIN, pero no podemos compartir sus argumentos a la vista del contenido de dicho Acuerdo».

Acto seguido, la sentencia reproduce determinadas expresiones, tanto del preámbulo del acuerdo como de los apartados de las directrices, de las que deduce que el Ayuntamiento de Madrid se ha dotado «de un instrumento normativo propio, a través del cual establece la necesidad de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) como trámite preceptivo para la aprobación de sus propios proyectos de disposiciones reglamentarias». No cabe dudar —insiste— de que el Ayuntamiento de Madrid ha incorporado a sus normas de procedimiento de elaboración de disposiciones generales la exigencia de incorporar una MAIN.

Justo a continuación llega la afirmación más sorprendente: el Ayuntamiento se ha dotado a sí mismo —dice el TSJM— «de *un verdadero y propio reglamento de naturaleza orgánica*, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de sus normas reglamentarias y que impone, como trámite preceptivo, la elaboración de una MAIN que incluya expresamente un informe de impacto de género».

Combatiremos la tesis del carácter normativo de las directrices más adelante (§ 5.4.4.2), pero no se puede pasar ahora por alto este error de bulto: es evidente que el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 3 de mayo de 2018 *no* aprobó un reglamento orgánico. La aprobación de los reglamentos de naturaleza orgánica corresponde en exclusiva al Pleno y requiere la mayoría absoluta del número legal de sus miembros [arts. 11.1.c) y 11.2 LCREM]<sup>39</sup>.

El análisis de *impacto económico* es objeto del FJ 6.º Como sucede con el impacto de razón de género, el TSJM desestima la alegación referida a la insuficiencia del informe contenido en el expediente, pero antes afirma su carácter obligatorio, que fundamenta en el valor normativo de las directrices municipales de 2018. «Ha de rechazarse la alegación de la letrada municipal, según la cual la inclusión de un informe de impacto económico no es preceptiva en la elaboración de la Ordenanza. Dicha exigencia deriva del apartado 5.9 del Anexo I del 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 MAIN, «que impone la evaluación del impacto económico de la propuesta normativa. Sobre el carácter normativo de esta previsión ya nos hemos extendido anteriormente».

---

<sup>39</sup> Sobre la naturaleza del reglamento orgánico local, A. GALÁN GALÁN, *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004, pp. 23-35.

### 5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental

La Sentencia del TSJM 185/2024, de 11 de abril, anuló la Ordenanza 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013. Dos motivos de anulación nos interesan aquí: la insuficiencia del análisis de impacto presupuestario y la falta de informe de impacto medioambiental<sup>40</sup>.

La sentencia basa la exigencia del informe de *impacto presupuestario* en las dos disposiciones básicas que lo imponen (arts. 7.3 LOEPSF y 129.7 LPAC) y, además, en las directrices municipales sobre la MAIN de 2018, que forman parte —según el TSJM— de «la propia normativa interna del Ayuntamiento de Madrid» (FJ 3.º).

Puesto que está fuera de duda que dos leyes estatales exigen el análisis de impacto presupuestario, la cuestión del valor normativo de las directrices pierde parte de su relevancia en el caso de este informe. El debate se centra en si se incluyó o no en el expediente y, en caso afirmativo, en si era suficiente o no.

Con el *informe de impacto medioambiental* ocurre justo lo contrario. Comprobado que el informe no existe en el expediente, la cuestión relevante es si resulta preceptivo.

Para dilucidarlo, el TSJM observa que las directrices municipales sobre la MAIN, en el apartado 5.12, referido a *otros impactos*, indican que procederá valorar otros aspectos que puedan verse afectados por la propuesta normativa, «en función de su naturaleza y contenido, tales como los impactos de carácter social, medioambiental o familiar»<sup>41</sup>.

Atendiendo a su naturaleza y contenido, ¿procedía analizar el impacto medioambiental de la propuesta normativa? El TSJM entiende que sí. «No puede haber duda alguna de que, por su propia naturaleza, en cualquier Ordenanza municipal que regule una materia como la de la ocupación del dominio público por terrazas o establecimientos abiertos al público se compromete de forma “especialmente relevante” (en expresión de la propia Ordenanza recurrida) el medio ambiente urbano, el control de la contaminación acústica y los derechos fundamentales a la salud, a la intimidad personal y familiar y a un medio ambiente adecuado de los vecinos» (FJ 4.º).

Aunque según el TSJM la vulneración de la «normativa interna» del Ayuntamiento dispensa la necesidad de analizar si la exigencia de un informe de impacto ambiental deriva de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que viene a transponer la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, no por ello deja de referirse

---

<sup>40</sup> C. PRIETO ROMERO, 2024.

<sup>41</sup> En este punto, para fundamentar «el carácter normativo de esta previsión» se reproduce la justificación del valor normativo de las directrices de la sentencia sobre la modificación de la Ordenanza del Taxi (Sentencia 589/2023, de 21 de noviembre, FJ 4.º), si bien se omite el pasaje en que esta las considera un reglamento de naturaleza orgánica (FJ 4.º).

a la normativa europea y estatal que regula la materia. La conclusión final es que «la omisión de un informe de impacto medioambiental en el procedimiento de elaboración de una Ordenanza destinada a regular aspectos sustanciales de la ocupación del dominio público por razón de una actividad compromete seriamente el objetivo que proviene de normas de Derecho de la UE y del propio Derecho interno español de establecer elevado nivel de protección del medio ambiente» (FJ 4.º).

Pero afirmar que *se compromete seriamente un objetivo* no equivale a identificar con precisión un precepto que impone un trámite en un determinado supuesto. La normativa española aplicable en la materia, tanto estatal como autonómica, enumera de forma minuciosa, a través de los anexos correspondientes, los proyectos que se someten a las distintas modalidades de evaluación ambiental. Salvo error, la sentencia no incardina el supuesto que nos ocupa en ninguno de ellos.

#### 5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones *formales* y *materiales*

Terminamos el recorrido por las sentencias del TSJM con la que resuelve uno de los recursos presentados contra la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018.

La Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre, fundamenta la anulación de las disposiciones que identifica en su fallo en dos tipos de consideraciones, el primero de índole *formal*—exigibilidad de los informes en el procedimiento normativo— y el segundo, y fundamental, de carácter *material*: la motivación del ejercicio de la potestad reglamentaria y la justificación del principio de proporcionalidad<sup>42</sup>.

##### 5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental

Para el tribunal, el informe de impacto económico es manifiestamente insuficiente (FJ 6.º).

En cuanto al análisis de impacto ambiental, señala que «no puede considerarse escaso o insuficiente en cuanto a la amplitud de las motivaciones que expone». «Cosa diferente—añade— es que no contemple posibles alternativas a las concretas medidas de prohibición y restricción que el proyecto de Ordenanza proponía» (FJ 7.º). Incorpora datos y valoraciones con las que se justifican las medidas que se proponen, «pero no contempla ni valora ninguna otra medida alternativa y menos restrictiva de derechos, por considerar que la propuesta es la única que garantiza el cumplimiento de los objetivos exigidos» (FJ 8.º)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Sendos comentarios sobre ambas vertientes, en J. CALVO GARCÍA, *Acento Local*, 18 de diciembre de 2024, citado; y «Aplicación desproporcionada del principio de proporcionalidad en la regulación de las zonas de bajas emisiones», *Acento Local*, 2 de octubre de 2024.

<sup>43</sup> Refiriéndose a la fundamentación del cumplimiento de los principios de buena regulación que debe constar en el preámbulo de los reglamentos (art. 129.1 LPAC), Santamaría Pastor señaló que dicha justifica-

#### 5.4.2. *Argumento formal: valor normativo de las directrices*

Sentado el carácter «manifiestamente insuficiente» de un informe de impacto e insatisfactorio del otro, el paso siguiente del razonamiento consiste en analizar si resultan preceptivos (FJ 9.º).

En este punto la sentencia recuerda que ni la LG ni el reglamento estatal de la MAIN (RD 931/2017) se aplican a los municipios. Por tercera vez, la clave para que el TSJM atribuya carácter preceptivo a ambos informes estriba en las directrices aprobadas mediante Acuerdo de 3 mayo de 2018, que los recogen en sus apartados 5.9 (impacto económico) y 5.12 (otros impactos, entre ellos el medioambiental).

El acuerdo no contiene —según la sentencia— «una simple guía» o «directrices orientativas» para la elaboración de la MAIN. El tribunal cita las dos sentencias ya analizadas (Sentencias 589/2023, de 21 de noviembre, y 185/2024, de 11 de abril), para reiterar sus pronunciamientos: las directrices forman parte de la «normativa interna del Ayuntamiento de Madrid»; «el mismo Ayuntamiento de Madrid ha decidido dotarse de un instrumento normativo»; su voluntad ha sido «incorporar el contenido de dicho Acuerdo a su acervo normativo» (FJ 9.º).

#### 5.4.3. *Argumento material: principio de proporcionalidad*

El TSJM subraya que «el debate no debe situarse en el estricto aspecto de la exigencia normativa de dichos informes, en el caso de las Ordenanzas municipales. *La cuestión jurídica se ha de examinar, con un alcance más amplio, en el terreno de la exigencia de una adecuada motivación que justifique el ejercicio de la potestad reglamentaria*» (FJ 8.º).

Al abordar este aspecto *material*, el FJ 10.º empieza citando, de forma significativa, la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, que confirma la sentencia del TSJ de Cataluña que anuló la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona que había aprobado su ZBE.

Siguiendo muy de cerca esta STS, el TSJM subraya que la cuestión esencial es «si se han respetado las exigencias que para el ejercicio de la potestad reglamentaria ha establecido la jurisprudencia, si existe una motivación adecuada y si se ha vulnerado el principio de proporcionalidad» (FJ 10.º).

Pues bien, ninguno de los dos informes supera el estándar así planteado.

---

ción «en algunos casos, es harto problemática, puesto que el cumplimiento de algunos de estos principios solo puede «justificarse» empleando afirmaciones o negaciones apodícticas. No hay otra forma de fundamentar, por ejemplo, que «no existen otras medidas menos restrictivas de derechos», o que una disposición es «el instrumento más adecuado para garantizar su consecución» (de sus objetivos)» [J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 37 (nota 6)].

#### 5.4.4. Crítica de la sentencia

##### 5.4.4.1. Impacto económico

En su análisis del informe de *impacto económico*, la sentencia hace bastante hincapié en «las consecuencias económicas de las prohibiciones de circulación a determinados vehículos» (FJ 6.º). Buena parte del reproche a la «patente insuficiencia» del informe se refiere a medidas limitativas que «conllevan la necesidad de renovación del parque de vehículos afectados, pues afectan a los vehículos de más antigüedad y por ello, presumiblemente, a las personas de menos capacidad económica» (FJ 10.º). Pero *esta medida ya estaba prevista en la OMS de 2018*, que pospuso su eficacia hasta el 1 de enero de 2025 (art. 6.2 y DT 1.ª 2).

Por tanto, *el impacto económico de la prohibición no es achacable a la Ordenanza modificativa de 2021*, que es la disposición recurrida y que se limitó a cambiar de ubicación la disposición que contiene la prohibición (pasa del art. 6.2 al 21.3)<sup>44</sup> y a adelantar al 1 de enero de 2024 la aplicación de la prohibición para los vehículos no «empadronados» en Madrid dando nueva redacción de la DT 1.ª 2. La prohibición de la OMS de 2018 no fue anulada por el TSJM en la Sentencia 445/2020, de 27 de julio. Esta consideró, como hemos visto (§ 5.1), que el informe de impacto económico no era preceptivo. Ciertamente, por razones temporales, las directrices de 2018 no fueron tenidas en cuenta (§ 5.2); pero tampoco el TSJM consideró que la obligación de motivar las normas y el principio de proporcionalidad (el argumento material) exigiesen un análisis de impacto económico, pese a que la cuestión se planteó en el recurso (antecedente de hecho segundo).

##### 5.4.4.2. Argumento formal

En cuanto al *argumento formal*, ya hemos expuesto nuestra opinión sobre la naturaleza de las directrices de 2018 (§ 4.3).

Para atribuir valor normativo a las directrices, la sentencia se basa en parte (como ya hicieron las dos anteriores) en ciertas afirmaciones del preámbulo del acuerdo por el que fueron aprobadas para concluir que «se habla expresamente de incorporación al “proceso normativo” y de su carácter “obligatorio”» (FJ 9.º). Pero el hecho de que las directrices se refieran al «proceso normativo» no las convierte en normas: entender lo contrario supone confundir su objeto con su naturaleza. Y tampoco hablar de una «obligación» resulta un argumento concluyente para afirmar el carácter normativo de las directrices, si entendemos que la obligación es *interna*, dirigida a los funcionarios que intervienen en la tramitación de un proyecto de ordenanza y se encuentran sujetos a las «obligaciones» derivadas del principio de jerarquía.

<sup>44</sup> Por cierto, el fallo no incluye el art. 21.3 entre las disposiciones de la OMS que anula.

Aprobadas sobre la base del precepto que habilita a la Junta de Gobierno para que adopte «planes, programas y directrices vinculantes» para sus órganos y organismos [art. 17.1. *b*) LCREM], las directrices tienen —en nuestra opinión— una eficacia puramente *interna*, igual que las instrucciones y órdenes de servicio del art. 6 LRJSP. Podrá el órgano que ejerza la secretaría de la Junta de Gobierno revisar el expediente de un proyecto de ordenanza y exigir a las áreas que aporten un informe que falte. Podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria los funcionarios que no se muestren diligentes en la tarea. Pero de ahí a que esa falta (o insuficiencia) determine la nulidad de la norma resultante media un abismo.

En la Administración del Estado las cosas son más sencillas. Cuando el Consejo de Ministros aprueba una norma, lo hace mediante *real decreto* y cuando se trata de un acto, mediante un *acuerdo* [art. 24.1. *c*) y *d*) LG]. Es fácil determinar, a primera vista, la naturaleza del texto aprobado. En la materia que nos ocupa, contamos con ambos instrumentos: el real decreto que aprueba el reglamento de la MAIN (RD 931/2017) y el acuerdo de aprobación de la Guía Metodológica para su elaboración (Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009).

En el Ayuntamiento de Madrid no es posible hacer esta distinción porque la Junta de Gobierno solo aprueba *acuerdos*. Resulta tentador trazar un paralelismo para atribuir carácter normativo al acuerdo de aprobación de las directrices (Acuerdo de 3 de mayo de 2018) y no normativo al de aprobación de la guía (Acuerdo de 14 de mayo de 2020). Pero el paralelismo no se sostiene porque, si la Junta de Gobierno solo aprueba acuerdos, se debe precisamente a que todo lo que aprueba son actos: *no puede aprobar normas ya que carece de la potestad normativa*, reservada al Pleno por la LCREM [art. 11.1. *d*)].

No hay acuerdos normativos y no normativos de la Junta de Gobierno. Si un acuerdo contiene una norma, lo que procede es anularlo, como hizo el TSJM con el Acuerdo de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de Madrid Central (Sentencia 445/2020, de 27 de julio, FJ 9.º).

El hecho de admitir que un acuerdo de la Junta de Gobierno pueda contener normas conduce a otra inconsistencia. En la Sentencia 445/2020 (FJ 6.º), el TSJM consideró que el informe de un órgano determinado (la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico) no era exigible porque estaba previsto en un acuerdo de la Junta de Gobierno (el de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad), que no es una disposición legal, carácter que debe reunir la previsión de un informe para que sea preceptivo (art. 79.1 LPAC). Ahora, sin embargo, se considera preceptivo un informe (el de impacto económico), aunque solo esté previsto en otro acuerdo de la Junta de Gobierno (el de aprobación de las directrices).

Por último, en la sentencia del TSJM se observa una diferencia significativa entre la fundamentación de los argumentos *formales* (exigibilidad de los informes de impacto) y la de los *materiales* (proporcionalidad de las medidas). Las consideraciones *materiales* de la Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre, siguen muy de cerca la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, que confirmó la sentencia del TSJ de Cataluña que había anulado

la ZBE de Barcelona. No sucede así, sin embargo, al formular el reproche *formal*. En las dos sentencias estimatorias que hemos visto, el TSJM no se apoya en el criterio de la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, porque esta no se pronunció sobre la naturaleza de las Directrices de 2015 del Ayuntamiento de Barcelona para la elaboración de normas, a pesar de que la sentencia recurrida sí las mencionaba.

#### 5.4.4.3. Argumento material

El TSJM exhibe un *alto nivel de exigencia* en su análisis del contenido de ambos informes. Como se puede comprobar consultando el expediente de la elaboración de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, se llevó a cabo un ingente trabajo de documentación, análisis y valoración. Una MAIN de 297 páginas, una memoria de valoración que analiza las 7.668 alegaciones presentadas y cuyos anexos (ocho en total) suman más de 28.000 páginas... Obviamente, un análisis amplio, incluso exhaustivo, siempre puede ser más amplio y exhaustivo todavía. Siempre se podrá considerar «insuficiente», dado que *el parámetro para medir la suficiencia es indeterminado*.

La sentencia descarta haber llevado a cabo un *control de oportunidad*: «El control de la conformidad a derecho de la medida, para los tribunales de justicia, no podrá extenderse a factores de oportunidad, que quedan al margen de la tarea judicial; pero sí está indiscutiblemente unido, como recuerda el TS, al control de la adecuada motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria que evite el vicio de arbitrariedad» (FJ 10.º).

Sin embargo, y sin negar la importancia del control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria —que incluye la comprobación de si existe una motivación adecuada y si se ha vulnerado el principio de proporcionalidad—, se podría objetar que la combinación de un control de legalidad tan intenso con el uso de unos parámetros tan indeterminados conduce a una suerte de *control difuso*, no muy distinto de un control de oportunidad.

Recordemos, a este respecto, que SANTAMARÍA PASTOR advirtió que, dada la laxitud de los enunciados de los principios de buena regulación, su aplicación podría entrañar «valoraciones de oportunidad que una sentencia judicial no debiera normalmente hacer»<sup>45</sup>.

Este asunto remite a una cuestión más amplia y del mayor interés: la sustitución de las reglas por los principios, las críticas al principio de proporcionalidad y la técnica de la ponderación, el llamado «judicialismo»...<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 38.

<sup>46</sup> Sobre ello, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 2000; P. DE LORA DELTORO, *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*, Deusto, Barcelona, 2023.

## 6. PROPUESTAS

Con el fin de evitar que se sigan sucediendo sentencias que anulen las ordenanzas de Madrid, se podrían considerar las siguientes propuestas:

— Sustitución de las directrices de 2018 por una guía práctica que declare expresamente que no tiene naturaleza reglamentaria, de forma similar al modo en que lo precisa la *Guía de la Comunidad de Madrid para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general*<sup>47</sup>.

— Supresión de la previsión del informe de impacto económico con carácter general o, alternativamente, reducción de su ámbito de aplicación, ya sea limitándolo a determinadas ordenanzas en función de la materia, ya sea mediante la ampliación de los supuestos en que procede la memoria abreviada.

Al carecer de naturaleza reglamentaria, la guía no podría añadir nuevos impactos *obligatorios* a los impuestos por las normas aplicables, toda vez que solo las *disposiciones legales* pueden atribuir carácter preceptivo a los informes (art. 79.1 LPAC). Por tanto, si se optase por añadir informes de impacto al catálogo de análisis obligatorios en el ámbito local (como podría ser el caso del informe de impacto económico), quedaría claro que la falta de valoración de tales impactos (o su insuficiencia), al no tratarse de un trámite exigible, no puede determinar, por sí misma, la nulidad de la ordenanza. El reproche tendría la misma trascendencia que un defecto de técnica normativa, puesto que la guía no puede erigirse en *parámetro de validez* de una norma aprobada.

A este respecto, cabe recordar que la jurisprudencia del TS mantiene un criterio restrictivo sobre la nulidad de las disposiciones generales por vicios de procedimiento, de modo que para declararla exige «una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia»<sup>48</sup>. Pues bien, no parece que el hecho de que el impulsor de la propuesta normativa se aparte de lo previsto en una guía metodológica interna pueda calificarse como «inobservancia trascendente».

---

<sup>47</sup> «Esta guía, sin aspiraciones de innovar el ordenamiento jurídico, reúne en un solo documento los mandatos contenidos en las normas mencionadas y en el resto de normas aplicables». *Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid*. Oficina de Calidad Normativa, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, enero de 2023 (Introducción, p. 2).

<sup>48</sup> STS 1975/2024, de 17 de diciembre: «Para que proceda la nulidad [...] es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta [...], sino también total y absoluta [...].»

Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte» (FJ 3.º).

## 7. REFLEXIÓN FINAL: TOMARSE LAS ORDENANZAS EN SERIO

Para que el control judicial de los reglamentos sea *serio*, como propugnan distintos autores<sup>49</sup>, hemos de empezar por tomarnos en serio al regulador.

Reformulando una expresión de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, según la cual «quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el legislador ordinario haga de los derechos fundamentales»<sup>50</sup>, y llevándola a nuestro contexto, podríamos decir que *quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el municipio haga de la movilidad* o de cualquier otro asunto público que caiga bajo su responsabilidad.

La comparación entre el legislador y el titular de la potestad normativa municipal no está traída por los pelos. La singularidad de las ordenanzas estriba en que, pese a su naturaleza reglamentaria, emanan de un órgano dotado de legitimidad democrática directa: el Pleno<sup>51</sup>.

Uno de los argumentos que se aducen a favor de un control más «riguroso» del procedimiento de elaboración de los reglamentos comparado con el de las leyes reside en que «los parámetros de control jurídico no pueden ser los mismos cuando la norma emana de Parlamento y cuando la dicta la Administración». «Los reglamentos», dice Inmaculada REVUELTA, «proviene de un poder limitado, menos legitimado en términos democráticos»... «Salvo», puntualiza la autora, «en el caso de los entes locales»<sup>52</sup>.

En efecto, «las entidades locales no son solo Administraciones públicas (con legitimidad proveniente de su estrecha vinculación a la ley: art. 103.1 CE) sino también niveles territoriales de gobierno con su propia legitimidad democrática (arts. 140 y 141 CE) y con autonomía constitucionalmente garantizada (art. 137 CE)»<sup>53</sup>.

Precisamente por ello, las sentencias que enjuician la elaboración de las ordenanzas han de ser particularmente meticulosas a la hora de evitar cualquier sombra de valora-

<sup>49</sup> Por todos, J. PONCE SOLÉ, 2017: 176, 178 y 179.

<sup>50</sup> El profesor realiza esta afirmación cuando aborda «los peligros de la ponderación», de los que destaca dos: por un lado, supone un riesgo para la seguridad jurídica; por otro, conlleva una ampliación de los poderes del juez, un «desplazamiento en el esquema de la distribución de poder entre los órganos del Estado» en favor de quien tiene «la competencia para decidir en último lugar». Una de las posibles distorsiones competenciales se registra entre el legislador y el juez y puede plantearse en el ámbito de los derechos fundamentales. Es al exponer su propuesta sobre esta cuestión cuando dice que si hubo un momento de tomarse los derechos fundamentales *en serio*, «quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el legislador ordinario haga de los derechos fundamentales» (J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000: 143, 154 y 164-165).

<sup>51</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: «Está pendiente entre nosotros la sustantivación teórica, mediante un nuevo concepto jurídico, de este singular tipo normativo que, sin ser ley, tampoco es propiamente un reglamento gubernativo» (p. 303). Sobre la peculiaridad de las normas locales, A. GALÁN GALÁN, 2004: 35; y *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.

<sup>52</sup> I. REVUELTA PÉREZ, 2014: 90.

<sup>53</sup> F. VELASCO CABALLERO, 2019: 303.

ción de oportunidad. Se podrá así conjurar el riesgo advertido por SANTAMARÍA PASTOR en 2016 de que la jurisdicción contenciosa se convierta «en una instancia políticamente controladora» de la potestad normativa municipal<sup>54</sup>.

Como acostumbra a decir Manuel ZAFRA, «la política consiste en elegir entre bienes igualmente valiosos pero imposibles de jerarquizar científicamente»<sup>55</sup>. Por muy científica que se nos quiera presentar la valoración de alternativas en materia de movilidad, o muy aséptica la opción por una u otra ordenación de las terrazas o del servicio del taxi, la regulación que finalmente se adopte para la ciudad responderá a una decisión política. Por tanto, su aprobación corresponde al Pleno, es decir, a la mayoría resultante de las elecciones municipales. Los jueces solo deberían corregirla en caso de vulneración flagrante del ordenamiento jurídico (la «inobservancia trascendente» a que se refiere el TS), no mediante la aplicación de parámetros de control indeterminados que abocan a un Derecho incierto.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGUÁS GÁLGERA, I.: «La no exigibilidad del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales locales. Consideraciones a la luz de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023», *Acento Local*, 12 de abril de 2023.
- ARROYO JIMÉNEZ, L.: «Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 245-309.
- CALVO GARCÍA, J.: «Régimen jurídico y procedimiento de la Ley especial de Madrid», en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 777-809.
- «Madrid Central: ¿Es obligatorio abrir un trámite de información pública si la modificación sustancial deriva de una alegación?», *blog del IDL (Instituto de Derecho Local)*, 29 de julio de 2020.
- «Aplicación desproporcionada del principio de proporcionalidad en la regulación de las zonas de bajas emisiones», *Acento Local*, 2 de octubre de 2024.
- «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid vuelve a atribuir valor normativo a las directrices municipales sobre la elaboración de normas», *Acento Local*, 18 de diciembre de 2024.
- CARCELLER STELLA, J. J.: «Los análisis de impacto normativo como elemento relevante para el control judicial de los hechos determinantes en el ejercicio de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 10, 2024, pp. 33-61.
- DE LORA DELTORO, P.: *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*, Deusto, Barcelona, 2023.
- GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.
- *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004.

<sup>54</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 38.

<sup>55</sup> M. ZAFRA VÍCTOR, «Reflexiones sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 97-116 (p. 108).

- MARCOS FERNÁNDEZ, F.: «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 179, mayo-agosto de 2009, pp. 333-365.
- PONCE SOLÉ, J.: «La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, octubre de 2017, pp. 157-195.
- PRIETO ROMERO, C.: «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista digital CEMCI*, núm. 43, julio-septiembre de 2019, pp. 7-45.
- «La complejidad del procedimiento de elaboración de ordenanzas: la anulación de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid», *Acento Local*, 24 de abril de 2024.
- REVUELTA PÉREZ, I.: «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 193, enero-abril de 2014, pp. 83-126.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo de 2016, pp. 31-55.
- *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2018.
- SIREIRA MUCIENTES, S.: «La necesaria objetividad en la evaluación *ex ante* de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, 2.º semestre de 2019, pp. 137-194.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, enero-abril de 2019, pp. 299-349.
- «Anulación de “Madrid Central” por defectos de participación ciudadana», *blog del IDL (Instituto de Derecho Local)*, 28 de julio de 2020.
- ZAFRA VÍCTOR, M.: «Reflexiones sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 97-116.