

Revista digital CEMCI

Número 26-27: abril a septiembre de 2015

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El derecho de los miembros de las corporaciones locales a presentar propuestas al pleno en clave constitucional. Vicente Ferrer Más.
- Administración electrónica y simplificación administrativa en las administraciones públicas: nuevas medidas y especial incidencia en materia de actividades económicas. Alberto Pensado Seijás.
- La valoración del suelo urbanizable carente de ordenación pormenorizada, en las leyes del catastro y de suelo. Incidencia de la STS de 30 de mayo de 2014. Enrique Porto Rey.

3.- Trabajos de evaluación

- Modificaciones sobrevenidas de la corporación local: la moción de censura, especial análisis del supuesto de abandono o expulsión del concejal del grupo político municipal al que pertenece el alcalde. Javier Maciá Hernández.
- Nuevas tecnologías en el sistema electoral español. Alejandra Montroy Ibáñez.
- La situación administrativa de servicios especiales, límites y alcance en el estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Especial consideración de los funcionarios locales habilitados nacionales (FLHN). Manuel Ramal Mata.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

5.- Convocatorias.

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades Editoriales CEMCI

- Factores de motivación en la administración local. M^a Belén Martínez Loira y Rocío de Sinde Penas
- Incapacidad temporal de los empleados públicos en la Administración Local. M^a Antonia Pérez Alonso.
- Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales. M^a Ángeles González Bustos (coord.)
- La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica-financiera de la Ley. José Manuel Farfán Pérez (coord.)

- Régimen disciplinario de los funcionarios públicos. María Jesús Gallardo Castillo
- 8.- **Novedades Bibliográficas.**
9.- **Ocio:** Granada (2): Abierta todo el año.
10.- **Actualidad Informativa**



EDITORIAL

A dos meses de concluir el año 2015, también lo hará el Proyecto aprobado por el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación Provincial de Granada, en noviembre de 2011 para el periodo 2012-2015.

El CEMCI, ustedes como fieles seguidores de nuestras actividades lo vienen constatando, está en permanente sintonía con los tiempos más actuales, por lo que en los últimos cuatro años se ha centrado en arbitrar fórmulas, crear servicios y facilitar instrumentos para que los cambios que la sociedad española experimenta sean satisfechos por este Centro. La profundidad y dimensiones de los cambios que sus dinámicas internas han creado, responden a la incesante búsqueda de desarrollar actuaciones con el objetivo de alcanzar la máxima calidad, eficacia y eficiencia de nuestros servicios, haciendo del CEMCI un referente incuestionable en su género, para los actores de las administraciones públicas, principalmente la local.

Fruto de esta constante preocupación por mejor servir a nuestros interlocutores, los clientes y usuarios del Centro, nos planteamos como una necesidad el avanzar en la comunicación mediante el establecimiento de nuevos canales. Ahí es donde creemos que ocupa un papel preponderante la Revista Digital CEMCI. Abordamos en esta edición su número vigesimosexto, con otros contenidos pero los mismos objetivos. El Centro se siente muy satisfecho cuando nos llegan referencias de su buena acogida por aquellos que son sus destinatarios, todos ustedes. Les damos las gracias por ello, y tengan la seguridad de que seguiremos con los mismos ímpetus respondiendo a su confianza y acogida.

Como en ediciones anteriores, el contenido de esta edición de la Revista destaca por la SECCIÓN DE TRIBUNA.

Los títulos que verán aquí reflejados son los siguientes: “El derecho de los miembros de las corporaciones locales a presentar propuestas al pleno en clave constitucional”; “Administración electrónica y simplificación administrativa en las administraciones públicas: nuevas medidas y especial incidencia en materia de actividades económicas”; y “La valoración del suelo urbanizable carente de ordenación pormenorizada, en las leyes del catastro y de suelo. Incidencia de la STS de 30 de mayo de 2014”.

En el primero, su autor es Vicent FERRER MÁS, Secretario de Administración Local. Este trabajo analiza, a través de la doctrina constitucional, el alcance de la facultad del alcalde de inadmitir propuestas de acuerdo de los grupos municipales o de los concejales a través de la fijación del orden del día del pleno.

El segundo trabajo mencionado tiene como autor a Alberto PENSADO SEIJÁS, Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Monforte de Lemos. Aborda el nuevo modelo de simplificación administrativa, que tiene en la Administración Electrónica uno de sus ejes fundamentales de actuación.

A Enrique PORTO REY pertenece la autoría del tercer trabajo. Este doctor arquitecto y urbanista ha pretendido poner de manifiesto las incoherencias entre los distintos valores resultantes de aplicar las Leyes catastral y de Suelo, al suelo urbanizable.

Otra Sección de la Revista, también interesante, es la de TRABAJOS DE EVALUACIÓN, donde se incluyen los que han sido seleccionados por este Centro por considerarlos especialmente relevantes tanto por su contenido, como por su forma de redacción, y que han sido producidos por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro.

Así, en esta edición han sido seleccionados los siguientes: “Modificaciones sobrevenidas de la corporación local: la moción de censura. Especial análisis del supuesto de abandono o expulsión del concejal del grupo político municipal al que pertenece el alcalde”, de Javier MACIÁ HERNÁNDEZ, Secretario del Ayuntamiento de Aspe (Alicante).

El segundo documento tiene como epígrafe “Nuevas tecnologías en el sistema electoral español”, de Alejandra MONTROY IBÁÑEZ, Secretaria del Ayuntamiento de Marratxí (Baleares).

Finalmente, Manuel RAMAL MATA, Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Vallromanes (Barcelona) es el autor del tercer documento, que lleva por título “La situación administrativa de servicios especiales, límites y alcance en el estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Especial consideración de los funcionarios locales habilitados nacionales”.

Como quiera que la comunicación actual no se concibe sin tener en cuenta el entorno digital en el que se realiza, es aquí, en la Revista CEMCI, donde especialmente se pone de manifiesto a través de los documentos y trabajos que nos ofrece. Trabajos analíticos de cuestiones que tan directamente nos conciernen como empleados públicos y como responsables políticos, de ámbito local.



Con la Revista también logramos otro de nuestros objetivos estratégicos, el de aumentar exponencialmente el grado de conocimiento del Centro y la labor que desarrolla con carácter general, fomentar la participación ciudadana y el acceso a nuevos segmentos de usuarios gracias a la eliminación de barreras geográficas. Si ustedes tienen ya esta percepción, es que estamos caminando en la dirección correcta, la que nos propusimos a elaborar nuestros planes de actuación de los últimos años. Gracias por acompañarnos en el esfuerzo.



EL DERECHO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES A PRESENTAR PROPUESTAS AL PLENO EN CLAVE CONSTITUCIONAL

Vicent FERRER MAS

*Secretario de Administración Local
Categoría Superior*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La normativa legal y reglamentaria
3. La doctrina del Tribunal Constitucional
4. Algunas sentencias recientes

RESUMEN:

Este trabajo analiza el alcance de la facultad del alcalde de inadmitir propuestas de acuerdo de los grupos municipales o de los concejales a través de la fijación del orden del día del pleno. Dicho análisis se realiza a través de la abundante doctrina constitucional dictada en recursos de amparo interpuestos contra decisiones de las mesas de las asambleas legislativas autonómicas.

La tesis que se mantiene es que la facultad de fijar el orden del día es una norma atributiva de competencia, pero no se dice cuál es el alcance de dicha competencia. Según la doctrina que se analiza, únicamente puede realizarse un control material del contenido de la propuesta cuando la norma lo contempla expresamente. Ante la falta de previsión normativa, el alcalde no puede dejar de incluir en el orden del día una propuesta amparándose en la ilegalidad de la misma.

1. INTRODUCCIÓN.

Las elecciones locales celebradas el 24 de mayo de 2015 han traído un nuevo escenario a gran parte de las corporaciones locales, en las que van a ser frecuentes los alcaldes cuyo grupo municipal no tenga la mayoría en el pleno. Esta situación aumenta la relevancia de las propuestas que puedan plantearse por grupos de la oposición, dado que puede darse el caso de que estas propuestas se aprueben.

¿Puede el alcalde dejar de incluir en el orden del día una propuesta de acuerdo presentada por la oposición? Esta pregunta tiene una gran importancia, dado que van a ser frecuentes las decisiones de no incluir en el orden del día del pleno propuestas con el argumento de que éstas no son competencia del pleno, o que el fondo de la propuesta no se ajusta a derecho,

y ello basándose en que la competencia de fijar el orden del día incluye la facultad de no incluir en el mismo propuestas en los casos anteriores.

Este trabajo pretende analizar la doctrina constitucional sobre si el derecho que ostenta el alcalde de fijar el orden del día le permite analizar el contenido de las propuestas que plantean los grupos de la oposición.

No hemos encontrado pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a los ayuntamientos. Ello es normal, dado que para obtener una sentencia del Tribunal Constitucional son necesarios más de cuatro años desde la fecha del decreto de convocatoria de pleno que se impugna. Pero si que tenemos sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en recursos de amparo contra decisiones de las mesas de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, de la andaluza y la madrileña pero, sobre todo, de la valenciana.

A diferencia de lo que sucede con la jurisprudencia de los tribunales ordinarios en relación a las propuestas de los concejales, la doctrina constitucional es pacífica en el reconocimiento del derecho de los miembros de las asambleas de presentar propuestas y la correlativa obligación de las mesas de las cámaras de incluirlas, sin que puedan efectuar un análisis de la legalidad, más allá de lo que se prevea expresamente en el reglamento de la cámara.

2. LA NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA

La ley de Bases de Régimen Local en su artículo 46.e) establece que en los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia respecto a la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

El término mociones hay que entenderlo referido a propuestas de acuerdo. El artículo 97 del ROF define las mociones como una propuesta que se somete directamente a conocimiento del pleno al amparo de lo previsto en el artículo 91.4. Este último únicamente añade el momento en el cual debe formularse, dado que establece que en las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas el alcalde preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el Orden del Día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Caso de aprobarse la urgencia, se establece que se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 93 y siguientes del ROF. Y el artículo 93 y siguientes regulan el tratamiento de las propuestas de acuerdo en general. Por tanto el derecho que garantiza el artículo 46.e) cuando habla de mociones es el de presentar propuestas de acuerdo por cualquiera de los grupos.

Con esta normativa cabía dudar de si lo que estaba garantizado en el artículo 46.e) era el derecho a la presentación de “mociones de urgencia” y, por tanto, no era necesario incluir

en el orden del día las mociones presentadas con antelación suficiente. Si lo que estaba garantizado era que pudieran plantearse finalizado el tratamiento de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, podría entenderse que no era necesario incluirla en el orden del día.

En cualquier caso, la denegación de la inclusión de una propuesta de acuerdo o una moción en el orden del día, prescindiendo de la trascendencia constitucional del asunto, ha de ser motivada. El orden del día lo fija el Alcalde, con la asistencia del secretario. Ello significa que tiene cierto margen para incluir un asunto, pero la decisión ha de ser motivada en todo caso. Aun considerando el derecho del alcalde a fijar el orden del día como una potestad discrecional, precisamente por ello ha de ser motivada. El artículo 54 de la Ley 30/1992 establece que han de ser motivados, con sucinta expresión de hechos y fundamentos de derecho los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

La legislación valenciana supone una mejora en la regulación de este asunto, dado que acerca la inclusión de las propuestas de acuerdo al ámbito del acto reglado. La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 116 que los grupos municipales o una cuarta parte de los miembros de la corporación podrán presentar al pleno propuestas para su debate y votación. Se incluirán en el orden del día las propuestas presentadas con diez días naturales de antelación a la fecha del Pleno ordinario. Si la propuesta se presentara pasado dicho plazo sólo podrá procederse a su debate y votación plenaria mediante acuerdo previo que aprecie su urgencia adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

Por tanto la ley valenciana concreta el derecho a la presentación de propuestas (y la correlativa obligación del alcalde de incluirlas en el orden del día). El alcalde deberá incluir las propuestas presentadas con diez días naturales de antelación a la fecha del Pleno ordinario por los grupos o municipales o por una cuarta parte de los miembros de la corporación. Esto acerca la cuestión en el ámbito del acto reglado. Si se presenta la propuesta con diez días de antelación y por un grupo o la cuarta parte de los concejales, el alcalde deberá incluirla en el orden del día para su debate y votación en el pleno ordinario. No cabe en este caso que deje de incluirse la propuesta en el orden del día con el argumento de que no es competencia del pleno, o que el fondo de la propuesta es ilegal.

Esta normativa se completa con el Reglamento Orgánico Municipal, que según el artículo 26 de la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana regula la Organización y Funcionamiento de la Entidad.

El Reglamento Orgánico Municipal tiene un papel fundamental, ya que, siendo el Derecho Fundamental a la Participación Política un derecho de configuración legal, esta configuración legal no se refiere a la ley en sentido formal, sino que abarca también a los reglamentos parlamentarios, incluido el ROM.

3. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La doctrina del Tribunal Constitucional es perfectamente pacífica en el reconocimiento del derecho a la presentación de propuestas. Expondremos en primer lugar los criterios generales sobre el derecho a la presentación de propuestas y terminaremos exponiendo algunas sentencias recientes.

3.1. El derecho fundamental a la participación política es un derecho de configuración legal (incluyendo el Reglamento de Organización Municipal).

El derecho fundamental a la participación política que se reconoce en el artículo 23 CE es un derecho de configuración legal. Esto significa que, si bien es un derecho garantizado constitucionalmente, el contenido material de tal derecho es el establecido en la normativa legal y reglamentaria que lo desarrolla.

La configuración del derecho fundamental a la participación política “comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan”. Por lo que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, tales derechos y facultades “pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario” (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2), pudiendo sus titulares reclamar la protección del “ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los del propio órgano en el que se integren” y, en concreto, hacerlo ante el Tribunal Constitucional por el cauce del recurso de amparo.

Cabe dudar si cuanto el Tribunal Constitucional está diciendo que son los reglamentos parlamentarios los que regulan los derechos que los parlamentarios ostentan se está refiriendo únicamente a los reglamentos parlamentarios en sentido estricto (los de las Cortes o las asambleas legislativas autonómicas), o también a los Reglamentos de Organización Municipal. La STC 246/2015 especifica que se está hablando del ROM, ya que dice que “el art. 73.3 LBRL no fija el régimen jurídico completo de las facultades y derechos de los miembros no adscritos, sino que deja un amplio margen que debe ser completado por las leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma y el reglamento orgánico de cada Ayuntamiento o Diputación” (FJ 5)

Ahora bien, “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental”, pues “sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la presentación o la igualdad de representantes” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo FJ 2 y 25C 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a).

Por tanto la clave para determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la participación política será determinar si esa lesión del ius in officium lo es del núcleo esencial de la función representativa o de un derecho que formando parte del ius in officium no forma parte de ese núcleo esencial.

3.2. El derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

Aunque no parezca necesario decirlo, a la hora de valorar si procede incluir una propuesta en el orden del día hay que tener en cuenta que todos los grupos han de ser tratados de igual forma. No es posible inadmitir una propuesta de un grupo con el argumento de que no entra dentro de las competencias del municipio si han venido incluyéndose propuestas procedentes del equipo de gobierno referidas igualmente a cuestiones que no son de competencia del pleno.

La sentencia del Tribunal Constitucional 29/2011, en relación a un acuerdo de la mesa de las Cortes Valencianas, declara que se ha vulnerado el derecho a la participación política en condiciones de igualdad. En este caso se presentaron dos proposiciones no de ley con el siguiente contenido:

R.E. 45.594: “Las Cortes Valencianas acuerdan reprobar al presidente de la Diputación de Castellón, Carlos Fabra, por su actitud impropia de un cargo político en un estado democrático por sus reiteradas actitudes “antidemocráticas” de permanente insulto y menosprecio a las formas democráticas y a los legítimos representantes de la ciudadanía y por su actitud de nepotismo clientelar declarada públicamente”.

R.E. 45.595: “Las Cortes Valencianas acuerdan reprobar al presidente de la Diputación de Valencia, Alfonso Rus, por su actitud impropia de un cargo político en un estado democrático al realizar declaraciones insultantes a los profesores y profesoras, que han injuriado y amenazado gravemente a este colectivo profesional que garantiza diariamente el derecho a la educación de los niños y niñas valencianas”.

En el recurso se hacía hincapié especialmente en la falta de motivación de la que adolecía el rechazo a la tramitación de las iniciativas controvertidas. Falta de motivación que es una muestra de la arbitrariedad de la mayoría parlamentaria, bien en la Mesa de la Cámara bien en la Junta de Síndics, con respecto de las iniciativas presentadas por los Diputados del grupo Compromís impidiendo su debate. Igualmente se indicaba que en la misma legislatura se habían admitido para su tramitación iniciativas de similar tenor a las que ahora se traían, en concreto se aportó fotocopia del “Boletín Oficial de las Cortes Valencianas en el que se publica la admisión a trámite de de la proposición no de ley presentada por otro Grupo parlamentario y en la que se solicitaba la reprobación de la Vicepresidenta del gobierno de la nación.

El ministerio fiscal dijo en primer lugar que la vulneración del artículo 14 de la Constitución debe entenderse subsumida en la del artículo 23 de la Constitución, por cuanto dicho precepto recoge el deber de igualdad, y por ello, de no discriminación de los cargos públicos representativos.

En cuanto al fondo del asunto dijo que, partiendo de que el Reglamento de las Cortes Valencianas otorga a la Mesa de la Cámara facultades para verificar, no sólo el cumplimiento de los requisitos formales por parte de este tipo de iniciativas, sino también un examen material en el sentido de que puede determinarse la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario escogido para sustanciar la iniciativa, se advierte que en este caso concreto las resoluciones de la Mesa han carecido de motivación suficiente debido al carácter lacónico y estereotipado de las mismas y que, por ello, no es posible conocer las razones de la Mesa para oponerse al trámite solicitado.

Por último, el informe del ministerio fiscal concluyó interesando el amparo solicitado indicando que, la eventual declaración de la vulneración del derecho invocado durante una legislatura en curso haría preciso adoptar, por parte del Tribunal, medidas concretas destinadas al restablecimiento del derecho vulnerado.

La alegación del Letrado mayor de las Cortes puede resumirse en que el acuerdo de la Mesa se ajustaba al Reglamento de las Cortes. Según el artículo 161.2 del Reglamento, cuando la Mesa considere que una proposición no de ley se refiera a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar la admisión a trámite. Y como la Junta de Síndics no había admitido la propuesta, la Mesa no podía admitirla. Exactamente dice el Letrado Mayor que “no era la Mesa de Les Corts la que había inadmido a trámite estas dos Proposiciones no de ley, sino que de acuerdo con el art. 161.2 para acordar su admisión a trámite, tratándose de cuestiones que no son competencia de la Generalitat, era necesario el acuerdo de la Junta de Síndics, y éste no se había producido”. Como vemos, una defensa meramente formal. Como no se había producido el acuerdo favorable de la Junta de Síndics, la Mesa no podía admitirlas. Ninguna alegación se hace sobre si procedía o no que la Junta de Síndics admitiera la proposición no de ley.

El Tribunal Constitucional dice que, efectivamente, la invocación del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación del artículo 14 debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el artículo 23.2 CE, pues es doctrina reiterada que el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE (es decir, nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social). Por tanto analiza únicamente la denuncia de la vulneración del artículo 23.2, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Tras reiterar el criterio del Tribunal sobre la naturaleza de las proposiciones no de ley como “instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del gobierno pero también como una vía adecuada para forzar el debate político” y que la presentación de proposiciones no de ley “se encuentra integrada en el status de los representantes políti-

cos” (STC 40/2003; 78/2006 y 44/2010), añade que debe respetarse por la mesa (y entiendo yo, por el alcalde, que comparte con ésta la función de admitir o inadmitir las propuestas que se formulen al pleno) el principio de igualdad, que va ínsito en el artículo 23.2 CE.

La demanda pone de manifiesto que, en otros casos, iniciativas similares a las inadmitidas, presentadas por otros grupos parlamentarios en la legislatura en curso, sí fueron admitidas a trámite sin que conste razón alguna que justifique tal disparidad de criterio. En concreto se aportó fotocopia del “Boletín Oficial de las Cortes de Valencia en la que se publica el acuerdo de la Mesa de las Cortes, de 7 de octubre de 2008, por el que se envían al Pleno de la Cámara distintas proposiciones no de ley, entre las que se encuentra una iniciativa sobre reprobación de la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación”.

En este punto hay que insistir en que el contenido del artículo 23.2 CE no sólo reclama la observancia de los requisitos legales sino también de las condiciones de igualdad. Pues bien, el examen de las resoluciones parlamentarias no permite conocer las razones por las que en una misma legislatura determinadas iniciativas parlamentarias que se sustancian al amparo del mismo precepto (el artículo 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas) y con un contenido semejante, se tramitan y otras no. La ausencia de toda motivación en este punto conduce a que una decisión de la que depende el ejercicio de facultades amparadas por un derecho fundamental pueda estimarse lesiva del mismo.

En atención a todo lo expuesto, se declaró lesionado el derecho fundamental de la recurrente garantizado por el artículo 23.2 CE por los acuerdos que denegaron la admisión a trámite de las referidas proposiciones no de ley.

3.3. La posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la cámara sobre un determinado asunto forma parte del núcleo esencial de la función representativa.

Cuando el Tribunal Constitucional ha abordado el tema de cuál es el núcleo esencial del derecho a la participación política no siempre ha mencionado el derecho a la presentación de propuestas. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 30/2012, de 1 de marzo, dice que “las facultades que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial, estos son:

Participar en la actividad de control del gobierno local.

Participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación.

Votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano.

Obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores.

Si esta relación fuera exhaustiva, no estaría incluido el derecho a la presentación de propuestas al pleno. Pero no es así. Cuando el Tribunal Constitucional ha analizado concretamente el derecho a la presentación del propuestas al pleno ha llegado a la conclusión de que ésta si forma parte del núcleo esencial del derecho a la participación política.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de marzo de 2006 abordó el problema de la inadmisión de una proposición no de ley planteada por el Grupo Popular por la mesa del

Parlamento de Andalucía. En aquél caso se inadmitió una proposición haciendo uso de la facultad que el Reglamento del Parlamento Andaluz atribuye a la Mesa de “Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos” y “Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”.

Dice el Tribunal constitucional que “no cabe duda de que la facultad de presentar proposiciones no de ley a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, corresponde a los grupos parlamentarios. Asimismo, que dicha facultad, de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquélla posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno /.../ constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario”.

El Tribunal Constitucional continúa diciendo que “no puede dejar de resaltarse, como ya ha señalado este Tribunal en relación con las proposiciones de ley de origen parlamentario, cuyas consideraciones también resultan aplicables a las iniciativas parlamentarias de dirección e impulso político y de control de la acción de Gobierno y, más concretamente, a las proposiciones no de ley, que estas se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del gobierno, pero, también como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y ésta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, **las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos.** De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está de que la iniciativa, en su caso, prospere” (FJ 7).

De la misma forma, corresponde al pleno del Ayuntamiento, donde están representados todos los grupos, participar en el impulso político y el control de la acción de Gobierno. Y al servicio de esta finalidad se establece la garantía de presentar mociones en el artículo 46.2.b) de la LBRL. No cabe otra interpretación razonable que considerar que una propuesta

de acuerdo, a poco que tenga relación con las competencias municipales tienen un papel de impulso o debate político.

No podría inadmitirse una propuesta de un grupo de la oposición con el argumento de que ésta no tenga efectos resolutorios, o que resuelva un expediente de competencia municipal. De entenderse así, se reduciría el derecho garantizado en el artículo 46.2.b) LBRL y 116 LRRCV a la nada, ya que carece de toda lógica que un grupo municipal o la cuarta parte de los concejales puedan presentar una propuesta para resolver un expediente, porque no son ellos los que impulsan los expedientes, sino el alcalde y los concejales que actúan por delegación del alcalde. Las mociones a que se refieren estas normas son precisamente mociones de impulso político. Con ellas se pretende que el pleno se pronuncie en un determinado sentido en relación con un determinado asunto. Y ello no puede hacerse sin el debate y votación del asunto.

Para los municipios de gran población se dice en el artículo 123 de la LBRL que el pleno es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal. Pero es que para los municipios de régimen común es el Pleno quien decide las cuestiones de mayor trascendencia de la Ciudad, realizando unas funciones cuasi parlamentarias.

3.4. La interpretación de los derechos fundamentales de la manera más favorable a la efectividad de los mismos

Además de las reglas de interpretación jurídica del artículo 3 del código civil hay que tener en cuenta una norma especial que rige en la interpretación de los derechos fundamentales. Una vez aclarado que el derecho a la presentación de propuestas al pleno forma parte del derecho fundamental a la participación política, derecho recogido en el artículo 23.2 de la Constitución Española, y que por tanto se trata de un derecho fundamental, ha de tenerse en cuenta el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales.

En realidad la regla de la interpretación con arreglo al sentido de sus palabras tendría que ser suficiente para llegar a la conclusión de que los grupos y la cuarta parte de los concejales tienen el derecho de presentar propuestas al pleno, y el alcalde tiene el deber de incluirlas en el orden del día. El artículo 46.c.b) de la LBRL dice claramente que se garantizará la participación de todos los grupos en la proposición de mociones (debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones). Y el 116 LRRCV que “los grupos municipales podrán presentar al pleno propuestas para su debate y votación” Se incluirán en el orden del día las propuestas presentadas con diez días naturales de antelación a la fecha del Pleno ordinario”.

En caso de duda sobre la procedencia de admitir o no una propuesta, hay que tener en cuenta el principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. Este principio conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos han de optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos. La sentencia del Tribunal Constitucional número

78/2006, dictada en relación al recurso de amparo interpuesto contra la Mesa del Parlamento de Andalucía sobre la inadmisión a trámite de proposiciones no de ley relativas a “Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes” y a “Declaraciones del Secretario General del PSOE” dice en su fundamento jurídico tercero que ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el artículo 23 CE, especialmente cuando este precepto se proyecta sobre el ejercicio del derecho de sufragio, y que conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos, remitiéndose a la doctrina de las sentencias 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero FJ 6; 26/1999, de 19 de febrero, FJ 6; y 87/1999, de 25 de mayo, FJ 3.

4. ALGUNAS SENTENCIAS RECIENTES

4.1. LA STC 213/2014. La formulación de proposiciones no de ley se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos

Se dicta en recurso de amparo interpuesto por Mireia Mollà y Mónica Oltra en relación con los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas sobre inadmisión a trámite de diversas proposiciones no de ley.

Las recurrentes presentaron ante la Mesa de la Cámara las siguientes proposiciones no de ley

-La retirada del premio de las Cortes Valencianas a la mujer trabajadora, concedido a una religiosa, y la retirada del reconocimiento de la Cámara, así como el Premio a la solidaridad y el voluntariado 2002, concedidos a la Casa Cuna Santa Isabel, todo ello por entender que no han prestado apoyo a personas que se lo han solicitado en relación a una red de secuestro y tráfico de niños. Esta propuesta fue inadmitida por entender la Mesa no puede ser objeto de una proposición no de ley. La reposición se desestimó porque la iniciativa planteada no resultaba adecuada al fin perseguido, ya que no puede obligarse a la Cámara a anular un acuerdo previo, adoptado en legislatura anterior y a propuesta consensuada de todos los grupos políticos.

-Para que las Cortes Valencianas insten al Consell para que solicite del Ministerio de Justicia unan lista con la inmatriculación de bienes inmuebles efectuadas por el Arzobispado de Valencia desde 1998. Asimismo para que las Cortes insten al Consell para que la Dirección General de Patrimonio proceda a inmatricular los bienes públicos sin registrar y los ponga a nombre de la Generalitat previa consulta del ayuntamiento concernido y, en su caso, informe a la Corporación local para que sea esta la que proceda a la inmatriculación. Fue inadmitida por la mesa porque decía que contiene manifestaciones que pudieran resultar ofensivas y el contenido de la iniciativa puede hacerse efectivo mediante la oportuna consulta

registral pública. La reposición fue desestimada porque la consulta a los correspondientes registros es pública y, por otra parte, no es posible que las administraciones insten la inmatriculación indiscriminada de todos los bienes públicos que radiquen en su territorio.

-Para que las cortes se personaran como acusación particular en el proceso abierto ante el Juzgado de Instrucción número 21 de Valencia en relación con los delitos económicos imputados a los dirigentes de la fundación Hemisferio y que podrían afectar al destino de la ayuda económica concedida por la Mesa de las Cortes para la reconstrucción de Haití, dándose cuenta en su caso del cumplimiento del acuerdo en el plazo de un mes. Fue inadmitida porque el artículo 22, letra h del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no recoge el supuesto de que las Cortes Valencianas puedan personarse como acusación particular. La reposición se desestimó porque ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconocen la facultad de que las Cortes puedan personarse como acusación particular. Se indica que es la Generalitat quien puede personarse, y que las Cortes no otorgaron subvención alguna de forma directa a la fundación cuyos directivos se encuentran imputados, sino que lo hicieron a través de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía.

En la demanda presentada se aduce (con apoyo en las sentencias 203/2011, 40/2003 y especialmente en las SSTC 74/2009 y 44/2012, recaídas con origen en actos similares de las Cortes Valencianas), que la presentación de las iniciativas parlamentarias como las que están en el origen del caso se integra en el *ius in officium* de los representantes políticos tutelado en el art. 23.2 CE. Se indica que el órgano rector de la Cámara se ha excedido en su función de calificación y admisión a trámite que ha devenido en un control de oportunidad proscrito por la jurisprudencia del TC. Denuncia asimismo la deficiente motivación de los acuerdos de la Mesa de inadmisión y de desestimación de la reposición. Alega, asimismo, que su grupo está siendo tratado de forma distinta al resto de los grupos.

El Letrado Mayor de las Cortes Valencianas interesó la inadmisión o subsidiariamente la denegación del amparo solicitado. En cuanto a la inadmisión, no se argumenta expresamente sobre la causa de inadmisión. En cuanto a la denegación del amparo, considera que la inadmisión estuvo suficientemente justificada.

Para el Ministerio Fiscal, el contenido de las resoluciones impugnadas pone en evidencia tanto un exceso de la Mesa en el ejercicio de sus funciones calificadoras de las iniciativas parlamentarias, como una indebida restricción de los debates políticos propuestos por el Grupo Parlamentario Compromís, con un notorio vicio de motivación.

Entrando en los **razonamientos jurídicos del Tribunal**, éste se refiere en primer lugar a la **alegación de vulneración del derecho a la igualdad**. La recurrente alega que ha sufrido un trato discriminatorio con respecto del dispensado a otros grupos parlamentarios, si bien reconoce que dicha queja ha de subsumirse en las planteadas con ocasión de la denuncia de vulneración del art. 23.2 CE, según criterio constante del Tribunal, pues, como resulta sobradamente conocido, el citado precepto no sólo tutela el ejercicio del *ius in officium* de los representantes políticos en los términos regulados por las leyes sino también el ejercicio en condiciones de igualdad (STC 29/2011 FJ 3 y doctrina allí citada).

Pero para que ese examen pueda llevarse a cabo es necesario que el recurrente proporcione al Tribunal los términos necesarios de contraste, esto es, un adecuado *tertium comparationis* y que se conforma para el recurrente como una carga consistente en, por un lado, identificar el término de comparación y, por otro lado, acreditarlo aportando los documentos que resulten pertinentes. Pero en este caso la demandante, más allá de una genérica queja de que el grupo en el que se integra viene siendo tratado de forma desigual al Grupo Popular, que sí ve admitidas sus iniciativas parlamentarias, no apoya su alegación, no ya en documento alguno que la sostenga, sino ni siquiera indica supuestos concretos, con identidad material a la que está en el origen del presente recurso, de iniciativas del Grupo Popular que sí hayan sido admitidas a trámite, lo que impide que el Tribunal pueda pronunciarse sobre este extremo.

En cuanto a la adecuación a la legalidad parlamentaria y la motivación, el Tribunal analiza tres cuestiones: 1. Si la iniciativa parlamentaria inadmitida forma parte del *ius in officium* tutelado por el artículo 23.2 CE. 2. Si la recurrente se atuvo en el ejercicio del *ius in officium* a la legalidad parlamentaria y 3. Si la actuación de la Mesa se atuvo a la legalidad parlamentaria, con especial atención a la motivación de las resoluciones que dictó en relación con la proposición de ley planteada por la demandante.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional las proposiciones de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, **las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos.** De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que solo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3). Queda pues de manifiesto, la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE.

Por su parte, el Reglamento de las Cortes Valencianas reconoce a los grupos parlamentarios, o a un cierto número de Diputados, la presentación de iniciativas como las que están el origen del recurso (art. 160.1 RCV). En este caso, las iniciativas se plantearon por el Grupo Parlamentario Compromís a través de su portavoz adjunta, siguiendo formal y materialmente las prescripciones del Reglamento de la Cámara, por lo tanto, el Tribunal procede al examen de las razones que condujeron al rechazo liminar de la iniciativa. Así pues, sin desconocer **el margen de apreciación de que disponen los órganos rectores de las Cáma-**

ras en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión a trámite (en este caso, atribuidas por artículo 34.1.6, en relación con el 161, apartados primero y segundo del Reglamento de las Cortes), y que **puede extenderse a aspectos materiales cuando así lo prevean las correspondientes normas** [SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], esta circunstancia no exime de que dicha función se apoye en resoluciones debidamente motivadas.

Según el tribunal, los motivos esgrimidos por el órgano rector de la Cámara no pueden acogerse y, realmente, bajo una apariencia de enjuiciamiento técnico, material y formal, lo que se trata es de impedir que las distintas iniciativas sean debatidas y votadas por el Pleno de la Cámara, pues solo en el caso de que fueran aprobadas, podrían en su caso adoptar la forma de resolución de la Cámara.

La iniciativa que pedía la retirada del premio de las Cortes Valencianas a la mujer trabajadora, concedido a una religiosa, y la retirada del reconocimiento de la Cámara, así como el premio a la solidaridad y el Voluntariado 2002, concedidos a la «Casa Cuna Santa Isabel», todo ello por entender que no han prestado apoyo a personas que se lo han solicitado en relación una red de secuestro y tráfico de niños. La Mesa de las Cortes, acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el contenido de la iniciativa suponía la revocación de un acuerdo de la Mesa de las Cortes adoptado por unanimidad en 2002 y sobre la base de que la revocación de un acuerdo de la Mesa no podía ser objeto de una proposición no de ley. Además, en su resolución desestimatoria de la reposición argumentó que no parecía lógico que mediante un instrumento como la proposición no de ley se pudiera obligar, sin «vis jurídica», al órgano rector de la Cámara a revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior, y que la revocación de aquel acuerdo habría de seguir el mismo trámite de su adopción.

Para el Tribunal Constitucional, la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidiendo un debate político en sede parlamentaria y utilizando un argumento inconsistente. En efecto, mediante la referida iniciativa el grupo parlamentario perjudicado no pretendía tanto revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior como someter a debate político esa concreta cuestión y, en último extremo, que la Cámara hiciera suya esa iniciativa, en cuyo propósito el modo o la forma en que, en su caso, hubiera de ejecutarse la iniciativa, si llegara a ser aprobada, tenía un carácter puramente secundario. Frente a ello, la Mesa, para impedir tal debate, elude la cuestión principal y da respuesta –una respuesta puramente formal– al aspecto accesorio o secundario. Con lo que la motivación de la Mesa ha de ser merecedora del calificativo de irrazonable.

En relación a la iniciativa que tenía por objeto que las Cortes Valencianas instaran al Consell para que solicite del Ministerio de Justicia una lista con la inmatriculación de bienes inmuebles efectuadas por el Arzobispado de Valencia desde 1998 y para que las Cortes insten al Consell para que la Dirección General de Patrimonio proceda a inmatricular los bienes públicos sin registrar y los ponga a nombre de la Generalitat previa consulta del ayuntamiento concernido y, en su caso, informe a la corporación local para que sea ésta la que proceda a la inmatriculación, la Mesa justificó su inadmisión por cuanto en la exposición de motivos de la

proposición no de ley se contenían manifestaciones que pudieran resultar ofensivas y el contenido de la iniciativa puede hacerse efectivo mediante la oportuna consulta registral pública.

Nuevamente la Mesa, tras la excusa de un juicio técnico impide el ejercicio de facultades reglamentariamente reconocidas a los grupos parlamentarios. Sin perjuicio de que no se indica qué manifestaciones pueden resultar ofensivas teniendo en cuenta que se alude a las mismas para sostener el rechazo a la tramitación de una proposición no de ley, en el caso de que la iniciativa hubiera sido aprobada, nada obsta a que se pueda instar al Ministerio de Justicia en el sentido contenido en la proposición y, en cuanto al procedimiento de inmatriculación, en su caso hubiera sido la Dirección General de Patrimonio la que debería proceder de acuerdo con la normativa aplicable y determinar qué bienes podían inscribirse.

Por último, la iniciativa que se refería a que las Cortes Valencianas se personaran como acusación particular en el proceso abierto ante el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia en relación con los delitos económicos imputados a los dirigentes de la fundación Hemisferio y que podrían afectar al destino de la ayuda económica concedida por la Mesa de las Cortes para la reconstrucción de Haití. La Mesa de las Cortes acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el art. 22 h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no recogía el supuesto jurídico de la personación de las Cortes como acusación particular, y, en la resolución desestimatoria de la reposición argumentó que en la Ley de enjuiciamiento criminal no hay precepto alguno que reconozca a las Cortes Valencianas, o a cualquier otra asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, el derecho a ser titular de la acción penal y de ejercerla en nombre propio, y que ello no impediría que la Generalitat Valenciana, a través de la Abogacía General de la Generalitat, se personara en el referido proceso.

Tales argumentos ponen de manifiesto que la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras e impidió un debate político en sede parlamentaria sobre la conveniencia de que las Cortes Valencianas se personaran en concepto de directas perjudicadas por un delito en una causa criminal. El hecho de que no se prevea expresamente en una ley procesal la legitimación de una determinada persona jurídica no implica necesariamente que carezca de legitimación, además de que no corresponde a la Mesa valorar la oportunidad de si procede la personación de la Asamblea o sería más conveniente la personación de la Abogacía General de la Comunidad Autónoma. En definitiva, al igual que en los casos anteriores, la Mesa no dio una respuesta debidamente motivada que fuera respetuosa con el art. 23 CE.

Con esta forma de actuación la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ 5).

En consecuencia, ha de declararse vulnerado el derecho fundamental del grupo parlamentario al que representa la recurrente garantizado por el art. 23.2 CE.

El otorgamiento del amparo, al tener lugar en la misma legislatura en la que se dictaron las resoluciones que dieron lugar al recurso, hace necesario precisar el alcance del fallo, tal y como ya se ha hecho en ocasiones anteriores, permitiendo un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del grupo recurrente.

En el fallo la sentencia acuerda:

1. Reconocer el derecho de las recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).
2. Declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas de la Mesa de las Cortes Valencianas,
3. Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse las mencionadas resoluciones de inadmisión a fin de que la Mesa de las Cortes Valencianas, con respeto al derecho fundamental reconocido, resuelva de nuevo sobre la admisión a trámite de las proposiciones no de ley presentadas por la diputada recurrente.

4.2. La STC 1/2015. Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario concreto de aplicación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2015, de 19 de enero enjuicia la adecuación a la Constitución de sendos acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid que inadmitieron a trámite sendas solicitudes de comparecencia, una pregunta al Presidente del Gobierno de la Comunidad y una proposición no de ley. Esta proposición, presentada por el Grupo Unión Progreso y Democracia en la Asamblea solicitaba que la Asamblea de Madrid **“instale al Gobierno de la Comunidad de Madrid a interponer las acciones judiciales pertinentes, incluidas las penales, frente a los responsables de la emisión de las preferentes de Caja Madrid durante el año 2009”**.

Como sabemos, la normativa de régimen local no contempla el derecho de los concejales o de los grupos municipales de solicitar la comparecencia de ninguna persona o autoridad, por lo que, siendo como es el derecho fundamental a la participación política un derecho de configuración legal, no forma parte núcleo esencial del derecho a la participación política de los concejales. Pero el derecho a presentar mociones y a formular preguntas si, y por tanto la doctrina de esta sentencia es aplicable también al funcionamiento de los ayuntamientos.

La Mesa acordó la inadmisión a trámite de la proposición no de ley por entender que “el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control del Gobierno”. El portavoz de UPyD de conformidad con lo establecido en el reglamento de la cámara solicitó la reconsideración del acuerdo, solicitud que fue desestima-

da por la Mesa sin aportar nueva motivación y sin hacer ninguna consideración acerca de las alegaciones vertidas en el escrito de reconsideración.

El recurrente en su demanda de amparo alegaba que el acuerdo de la Mesa vulneraba el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente, esas decisiones han impedido de forma arbitraria la tramitación de una proposición no de ley, iniciativa que forma parte del núcleo esencial de la función representativa del Diputado recurrente y del Grupo Parlamentario del que forma parte, aduciendo que la mesa ha fundado sus resoluciones en un juicio de oportunidad política y que viene inadmitiendo, de forma reiterada la presentación de iniciativas parlamentarias por parte del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia.

El recurrente alega que, tal como afirma la STC 141/2007, es necesario interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes. Alega también que no es cierto que la Comunidad de Madrid no ostente competencia en la materia, pues la Ley 4/2003, de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid establece que la Comunidad ejercerá competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control de lo dispuesto en la normativa aplicable.

Se alegó también vulneración del derecho a la igualdad, al haber sido admitida una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista en la que se propone que la Asamblea de Madrid inste al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que exija al Gobierno de España una serie de actuaciones, en relación con la entidad financiera Bankia. Para el recurrente ambas iniciativas versan sobre un objeto similar y, mientras una fue admitida a trámite, la presentada por el Grupo de UPyD fue rechazada.

El ministerio fiscal solicitó que se dictara Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado al recurrente y al Grupo Parlamentario al que representa, el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el artículo 23.2 CE. El fiscal mantuvo que la Mesa, al inadmitir la proposición no de ley ha realizado un control de carácter material sin que los preceptos del Estatuto de Autonomía o del Reglamento que regulan este tipo de iniciativas parlamentarias le hayan atribuido tal facultad, siendo la Asamblea el órgano competente para pronunciarse sobre esta materia. En consecuencia, el Fiscal sostiene que los acuerdos impugnados restringen inmotivadamente una facultad vinculada al ejercicio del *ius in officium* del recurrente y del Grupo Parlamentario al que representa, con la consiguiente vulneración del artículo 23.2 CE, solicitando que se acuerde la nulidad de los mismos.

La defensa de la Asamblea pone de manifiesto que el recurso se incardina en una estrategia articulada por el recurrente para poner en tela de juicio la función de la Mesa de la Asamblea de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios. Añadió que, de ser cierto el entramado de arbitrariedades denunciadas en la demanda de amparo, y que se

exponen para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, el recurrente debería haber recurrido a la jurisdicción penal.

Sostiene la demandada que la inadmisión está perfectamente motivada, ya que se remite a un informe jurídico dictado con ocasión de otra iniciativa del Grupo Parlamentario recurrente. Por último, alega que del Estatuto de Autonomía y del reglamento de la cámara se puede interpretar que la Mesa está habilitada para desarrollar un control material, de manera que pueda evitar que la Cámara tenga que pronunciarse sobre conflictos o problemas que no son de su estricta competencia o no sean producto del ejercicio de la función de impulso, orientación y control de la acción de gobierno.

El Tribunal declara que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de gobierno, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una **interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público** y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, so sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 Y 40/2003, FJ 2).

Afirma el Tribunal que no vulnera aquel *ius in officium* el ejercicio de la función de control por las mesas de las cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios “siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política” (STC 40/2003, FJ 2). **Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario concreto de aplicación.**

Aquí deja abierta la Sentencia la posibilidad de que la Mesa (o el Alcalde) puedan realizar un control material, entiendo que sobre la competencia del pleno para pronunciarse sobre un determinado asunto, cuando así lo prevean las normas de funcionamiento del mismo. Nada se prevé en la normativa legal ni reglamentaria, pero podría darse el caso de que el Reglamento de Organización Municipal contemplara ese control material. Podría darse, el caso, por ejemplo, de que el ROM estableciera que el Alcalde verificara que la propuesta de acuerdo que presenta un grupo está dentro de las competencias del pleno. Con la doctrina de esta sentencia podría válidamente contemplarse dicho control material.

Siguiendo esta doctrina, el alcalde podrá realizar un control material de las propuestas cuando así se contemple en la normativa reglamentaria. Pero salvo que se contemple este control material (y en el ROF no se contempla), el alcalde no puede realizarlo. La atribución al alcalde de la facultad de fijar el orden del día no es suficiente, igual que no lo es la atribu-

ción a la mesa de la cámara de la calificación de la propuesta. Debe establecerse legal o reglamentariamente que dicha facultad de control material está incluido dentro de la de “calificar las propuestas” o “fijar el orden del día”.

La sentencia continúa insistiendo en que “cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión” del derecho parlamentario, debiendo tenerse presente también “el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por el TC en relación con el 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)” [STC 201/2014, de 15 de diciembre].

Un ejemplo de límites a las iniciativas parlamentarias es el que se contempla en el reglamento mismo de la asamblea de Madrid, y que también analiza la STC 1/2015. Los límites que se establecen en el artículo 192.3 del Reglamento de la Asamblea son los siguientes:

“La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas de acuerdo con lo establecido en este artículo, comprobando en particular el cumplimiento de los requisitos siguientes:

b. No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

c. No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.

d. No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

e. No serán admitidas a trámite preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias”.

La decisión de la Mesa no se apoya en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues las preguntas inadmitidas no resultan ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal, ni contienen expresiones contrarias a las reglas de la cortesía parlamentaria, ni consta que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo periodo de sesiones ordinarias. El tribunal recuerda que **“si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige es la legalidad”** (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada).

La pregunta de respuesta oral en el pleno fue inadmitida por “no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”, pero tal causa no se contempla en el Re-

glamento de la Asamblea como supuesto de inadmisión en el momento de la calificación y admisión a trámite de la iniciativa parlamentaria. En la contestación al escrito de reconsideración no se expone ninguna razón de fondo por la que se considera que las preguntas formuladas no es competencia del gobierno o es ajena a la acción política del Consejo de Gobierno. Todo ello a pesar de que los recurrentes argumentan dicha conexión. Ello hace al TC insistir en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de las mismas una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante político (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).

La facultad de formular preguntas de respuesta oral ante el Pleno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3 y 44/2010, FJ 4).

En cuanto a la presentación de proposiciones no de ley a través de las cuales formulen los grupos propuestas de resolución a la Asamblea, el artículo 106 del RAM únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. De la regulación se colige que **el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa**, toda vez que el Reglamento de la Cámara no le otorga esa facultad.

De la misma manera, la legislación de régimen local no atribuye al Alcalde ninguna facultad de examen del contenido material de las propuestas que se presenten por la cuarta parte de los concejales o los Grupos. El artículo 81.1.b) del ROF atribuye al alcalde la fijación del orden del día, pero esto no significa que pueda analizar el contenido material de las propuestas para decidir si las incluye o no en el orden del día en función de si son o no de la competencia del ayuntamiento o del pleno. En todo caso no le corresponde inadmitirlas por este motivo. Lo que sí podrá es solicitar informe del Secretario sobre la legalidad de la propuesta para que los miembros de la corporación puedan votar la propuesta con conocimiento de su adecuación o no al ordenamiento jurídico. Pero insisto en que el alcalde no puede inadmitir una propuesta con el argumento de que no es de competencia municipal.

El Tribunal Constitucional recuerda que la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los representantes ha sido reconocida reiteradamente por la doctrina del TC, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria.

Ninguna restricción material se deriva de la normativa aplicable para la presentación de este tipo de iniciativas y, por consiguiente, no existe disposición alguna que permita la

inadmisión *a limine* de proposiciones no de ley en función del contenido material de las mismas.

En consecuencia el Tribunal Constitucional declaró que se había vulnerado el derecho del portavoz del portavoz del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y en su consecuencia declaró que se había vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, restableciendo al recurrente en su derecho y a tal fin declarando la nulidad de los acuerdos impugnados y retro trayendo las actuaciones al momento anterior al de dictarse los acuerdos impugnados, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

4.3. La STC 23/2015. La función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa.

El recurso tiene su origen en la inadmisión, por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid de septiembre de 2013 en los que se desestimaron las solicitudes de reconsideración frente a los acuerdos de la Mesa de 29 de abril, 17 de junio, 11 de julio y 26 de agosto de 2013 que dispusieron la inadmisión de solicitudes de comparecencia y de una proposición no de ley.

Estas solicitudes de comparecencia eran de los responsables de determinadas empresas ante la Comisión de Sanidad para que informaran sobre los planes que tenían de cara a la gestión de determinados hospitales a la licitación de los cuales se habían presentado. La Mesa de la Cámara inadmitió dichas iniciativas “por ser su objeto extemporáneo al estar el proceso en vías de adjudicación”

La proposición no de ley instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que “en el plazo de un mes presente ante la Asamblea una estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos”. Dicha proposición no de ley fue inadmitida por la mesa “por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos y por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los artículos 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 del Reglamento de la Asamblea.

Se efectuó pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta escrita: “¿Qué razones han impulsado al gobierno regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la Finca la Muñozza? Dicha pregunta fue inadmitida por la mesa al considerarla una consulta de índole estrictamente jurídica.

Se solicitó la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, con el objeto de que informase del estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto de construcción de un complejo de ocio y casino (conocido como “Eurovegas”) registrado por Las Vegas Sands en la Comunidad de Madrid. Dicha solicitud de comparecencia fue inadmitida por la Mesa “por no referirse su objeto a una realidad, al no existir ningún estudio de viabilidad”.

Se solicitó la comparecencia de la Consejera de Educación, Juventud y Deporte ante el Pleno, con el objeto de que informase “sobre las medidas que ha previsto durante el verano el gobierno de la Comunidad de Madrid para evitar en el curso que viene la malnutrición de los escolares madrileños”. La pregunta fue inadmitida “por contener su objeto un juicio de valor”.

El demandante entendía que los acuerdos impugnados vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23 CE. Afirma que los acuerdos recurridos se han excedido en su interpretación de la norma, al realizar un examen de la oportunidad política de las iniciativas parlamentarias, constriñendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, y afectando al núcleo esencial de la función representativa de los recurrentes, ya que los acuerdos se refieren a la inadmisión de preguntas parlamentarias y solicitudes de comparecencias, que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos.

Respecto a las comparecencias relativas a los procesos de externalización del servicio de asistencia sanitaria en seis hospitales se indica que no había motivo alguno que justificase apartar del debate sobre la externalización de seis hospitales el que estuviesen en proceso de licitación dado que aunque esto sea cierto, las empresas cuya comparecencia se solicitaba eran las únicas licitadoras para cada uno de los lotes licitados.

En cuanto a la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno con el objeto de exponer el estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto conocido como Eurovegas que la ley 8/2012 exige como requisito sine qua non para proceder a la implantación de un proyecto como Eurovegas del mencionado estudio de viabilidad. Que los recurrentes tienen noticia de la presentación de dicho estudio de viabilidad ante la Consejería de Presidencia y Justicia. Y que exista o no dicho estudio de viabilidad, no debe escapar del control político en sede parlamentaria.

En cuanto a la pregunta relativa a las razones que han impulsado al Gobierno regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la finca “La Muñoza”, los recurrentes dicen que esta pregunta no busca conocer los extremos jurídicos del procedimiento jurisdiccional, sino las razones que hubieran podido impulsar al Gobierno regional a interponer el citado incidente de nulidad, toda vez que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideró que no hay un interés público sino netamente privado.

En cuanto a la proposición no de ley sobre estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de comportamientos públicos, el recurrente considera que la inadmisión no está suficientemente motivada conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y que no contiene juicios de valor. Pero que en todo caso el que contengan un juicio de valor no es una causa de inadmisión recogida en el Reglamento de la Cámara.

La Sentencia comienza sus razonamientos jurídicos sobre el fondo del asunto recorriendo la doctrina general sobre el artículo 23.2 de la Constitución a fin de conectar el derecho fundamental a la participación política y la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias.

Recuerda que el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público.

Pero no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, ex artículo 23.1 CE.

No vulnera aquel *ius in officium*, el ejercicio de la función de control por las mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, “siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política”. **Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario concreto de aplicación.** En caso contrario la verificación será siempre formal, de modo que “cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión” del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también “el principio de interpretación más favorable a la eficacia

de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el artículo 23.2 CE”.

Entrando ya en el análisis de las lesiones alegadas, la competencia de la mesa para calificar las iniciativas y para admitirlas o no, que considero que es equivalente a la facultad del alcalde para fijar el orden del día, se recoge en el artículo 49.1.c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que establece que corresponde a la Mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación”. Facultad que habrá que compaginar con lo previsto en el reglamento de la cámara sobre cada una de las iniciativas cuya inadmisión fue objeto de recurso.

En cuanto a las solicitudes de comparecencia de personas ajenas al Consejo de gobierno, si bien no existe equivalente en la legislación de régimen local, en el Reglamento de la Asamblea de Madrid se contempla en el artículo 211, que determina que “podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente”.

El Tribunal Constitucional afirma que, al estar recogidas en el RAM, las comparecencias forman parte del *ius in officium* del representante, y que en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE. El TC dice que al establecer el artículo 211 únicamente como requisito que la comparecencia de otras personas o entidades que dichas personas informen o asesoren sobre materias de competencia o interés de la Comunidad, el hecho de que se refieran a un expediente de adjudicación de la gestión de la asistencia sanitaria de hospitales públicas de la comunidad entra dentro de la competencia de la Comunidad y es de interés de la misma conocer los planes de gestión de los licitadores.

El TC considera que se ha realizado por la Mesa un control material que excede de la función que le corresponde conforme al Reglamento de la Cámara. La mesa funda su inadmisión en una comprensión restrictiva de las posibilidades de comparecencia que no respeta el núcleo esencial del derecho fundamental a la participación política, que no está amparada en las funciones que le atribuye el RAM y que no responde a una interpretación más favorable de la eficacia del derecho fundamental en juego.

La Mesa, al inadmitir las comparecencias, además de extralimitarse en su función de calificación y admisión realizando un juicio de índole material que le está vedado, han contravenido la legalidad parlamentaria, asumiendo competencias propias de la comisión parlamentaria, que hurtarían a ésta el ejercicio de sus competencias, entre las que se incluye “la última palabra sobre si se requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes”.

Es decir, si se hubieran admitido a trámite las solicitudes de comparecencia, esto no significa que la comisión permanente haya de convocar necesariamente a las personas cuya comparecencia se solicita, ya que la comisión puede acordar que no procede la misma.

En cuanto a las solicitudes de comparecencia de miembros del Consejo de Gobierno para que informase del estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto de “Eurovegas” y para que informase sobre “las medidas que ha previsto durante el verano el Gobierno de la Comunidad de Madrid para evitar en el curso que viene la malnutrición de los escolares madrileños”, el acuerdo de la Mesa inadmite la primera comparecencia por no referirse a una realidad, al no existir dicho estudio de viabilidad, en el primer caso, y por contener su objeto un juicio de valor, en el segundo.

Al respecto establece el artículo 208 del RAM que los miembros del Consejo de Gobierno comparecerán ante el Pleno para informar sobre un asunto determinado de su competencia: a) A petición propia. b) Por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En este caso, el acuerdo de comparecencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados”. Según el TC esto significa que en esta fase del procedimiento parlamentario le corresponde a la Mesa analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar a *limine* la admisión a trámite con argumentos de índole material, facultad que reside en la comisión permanente o, de acuerdo con la delegación prevista en el artículo 70.2 RAM, en la mesa de la comisión competente.

En el caso de la proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad a que “en el plazo de un mes presente ante la Asamblea una estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos”, fue inadmitida por la Mesa por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos.

El RAM en su artículo 205 atribuye a los grupos la facultad de “presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea”, y en cuanto a su formulación, el artículo 206 del Reglamento únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. Según el TC esto significa que **la función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa.**

El TC recuerda que la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los representantes ha sido reiteradamente reconocida por la doctrina del TC, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y que se configura “como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate

político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere (SSTC 40/2003 y 78/2006).

Dado que no se establece ninguna restricción material en el artículo 16.2 del EACM ni en el artículo 205 RAM para la presentación de este tipo de iniciativas, la causa de inadmisión de “contener juicios de valor” excede de las facultades que le corresponden a la Mesa de la Asamblea de Madrid.

La segunda causa de inadmisión (que la iniciativa “no se ajusta” a lo dispuesto en la normativa aplicable), no puede considerarse una motivación suficiente y adecuada, que no puede, además, ser subsanada por las alegaciones de los letrados de la asamblea, insistiendo el TC en que los órganos parlamentarios están obligados a motivar, expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos.

El último acuerdo de inadmisión que se analiza en la sentencia es el de la pregunta de las razones que han impulsado al Gobierno regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la finca La Muñoza. La Mesa inadmitió la pregunta de conformidad con el artículo 192.3.d) RAM, que establece que “no será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”.

Para el TC la decisión de inadmisión de la pregunta en cuestión supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos cuya primera exigencia constitucional es que tal limitación aparezca suficientemente motivada (SSTC 38/1999, FJ 2; 74/2009, FJ 3; 33/2010, FJ 4; 44/2010, FJ 4; y 29/2011, FJ 5). Por ello, corresponde al Tribunal controlar si tales resoluciones incorporan una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria.

Para el TC, es motivación suficiente para inadmitir la pregunta, dado que la considera una consulta estrictamente jurídica, al estar prevista esta causa de inadmisión en el RAM.

El TC declara en la sentencia que se ha vulnerado el derecho del demandante a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes. Para restablecer al recurrente en su derecho, declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa y acuerda retrotraer las

actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión, para que la Mesa adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido, denegando el amparo en todo lo demás.

4.4. La STC 169/2009. La presentación de mociones para su debate y votación también forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los miembros de las entidades locales.

Para terminar, conviene aclarar que toda esta doctrina sobre la presentación de propuestas en los parlamentos autonómicos es de aplicación a la administración local. La STC 169/2009, que anula el acuerdo de la Diputación Provincial de Alicante sobre diputados declarados miembros no adscritos a ningún grupo.

El objeto de la sentencia no es el derecho a la presentación de propuestas ante el pleno, pero el TC trata la cuestión, dado que el acuerdo de la Diputación Provincial clarifica las consecuencias que se derivan de la consideración de los recurrentes diputados no adscritos, con estas palabras:

“Esta consideración como miembro “no adscrito” a ningún grupo no impedirá a tales Diputados además del desarrollo de las funciones propias de su cargo de Diputado Provincial, las de asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas como Diputados “no adscritos” y en este supuesto se consideran que forman parte de aquéllas con voz pero sin voto, percibiendo en tales casos la asistencia económica que corresponda. Asimismo podrán presentar escritos y mociones para ser debatidos en el Pleno e intervenir en sus debates en el turno de intervenciones”.

Y el TC señala que “como se desprende del tenor literal de esta Resolución, la consideración de los diputados como miembros no adscritos no impide a los recurrentes ejercer las funciones de control del gobierno provincial (pueden presentar mociones y escritos)””.

Por tanto el TC inscribe claramente la presentación de mociones para ser debatidas dentro de la función del control, y por tanto dentro del núcleo esencial del *ius in officium* no sólo de los miembros de las asambleas autonómicas, sino también de los ayuntamientos y las diputaciones.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NUEVAS MEDIDAS Y ESPECIAL INCIDENCIA EN MATERIA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Alberto PENSADO SEIJAS

*Técnico de Administración General.
Ayuntamiento de Monforte de Lemos*

El presente trabajo versa sobre el nuevo “*modelo*” de simplificación administrativa, surgida ya desde el año 2000 en el ámbito de la Unión Europea, con el paradigma de la “*better regulation*”, que tiene en la Administración Electrónica uno de sus ejes fundamentales de actuación. A raíz del contexto de crisis económica, las nuevas medidas instauradas por los nuevos modelos citados cobran en el campo de la tramitación de las actividades económicas, su mayor y mejor aplicación

SUMARIO

1. Introducción.
2. Simplificación administrativa y Actividades Económicas.
3. La administración electrónica, la simplificación administrativa y el fomento de la actividad emprendedora.
4. Conclusiones.
- 5 Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

Hace escasos días se ha publicado la última de las muchas iniciativas sobre simplificación administrativa en nuestro país a través de la Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado.

Esta medida se enmarca dentro de la política gubernamental que da nombre al citado manual, que a nivel europeo tiene su origen en la “*better regulation*” instaurada por la UE desde el año 2000 en la Cumbre de Lisboa, la cual se fundamenta en 3 pilares:

- 1) Toma de conciencia de que el marco regulador tiene un fuerte impacto en los ciudadanos, en las empresas y en la economía.
- 2) Implica que los Gobiernos valoren cuál es el instrumento más adecuado y, en caso de que sea una norma, que ésta cumpla los principios de una regulación de calidad.
- 3) Es la convicción de que para mejorar el marco regulador es necesaria una nueva concepción de la manera de elaborar las normas, que evite los “*efectos perversos*” de una regulación ineficiente.

Esta “*better regulation*” se basa en el contexto actual de **globalización e informatización**, para dar respuesta a las necesidades que acucian a toda la población en sus relaciones con la Administración.

Las primeras iniciativas que han aunado Administración Electrónica y better regulation en su vertiente de simplificación administrativa en nuestro país han sido “España.es” y “Conecta”, a los que siguió el “Plan Moderniza”.

A estos primeros pasos se ha incorporado el “Plan Avanza” en 2005 (2006-2010), surgido como reacción a la Estrategia de Lisboa y las Estrategias eEurope 2002 y 2005 e i2010.

Un componente importante del Plan ha sido su labor en la Administración Local. Avanza Local es el “brazo municipal” del Plan Avanza, que ha fortalecido el Plan eModel. Fomenta la Administración Electrónica en el ámbito local a través del apoyo a la difusión de las TIC y al desarrollo de soluciones TIC específicas para las necesidades de las Administraciones Locales.

El Plan también produce a estudios conducentes a un catálogo de buenas prácticas, para el contenido y uso de aplicaciones municipales.

El informe de la OCDE “*Better regulation in Europe: Spain 2010*”, dedica en su *Capítulo I, un epígrafe titulado “La Administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación”*, donde dispone:

La estrategia nacional de cara a la administración electrónica está estrechamente entrelazada con la agenda de modernización del sector público. Se compone de los programas siguientes:

El Plan de Acción para el cumplimiento de la Ley de Acceso Electrónico, de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que complementa la Ley 11/2007 y liderado por el Ministerio de Presidencia, con el objetivo de desarrollar los servicios de la Administración General del Estado, para que estén disponibles electrónicamente.

La Reducción de las Barreras Administrativas, iniciativa liderada por el Ministerio de Presidencia, que se propone reducir las obligaciones de información y procedimientos que deben llevar a cabo las empresas.

eModel, propuesta liderada por el Ministerio de Presidencia, que busca la modernización de la Administración Local, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la prestación de los servicios públicos.

Aprobado por el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2005, el Plan Avanza constituye la estrategia nacional española para la promoción de la sociedad de la información. Tiene como meta desplegar las tecnologías de la información y la comunicación y la administración electrónica en mayor medida y de una forma efectiva, como apoyo a la competitividad y productividad económica, la igualdad social y regional la calidad de vida de los ciudadanos y la Modernización de la Administración Pública. En 2010 el Plan entró en su segunda fase, Avanza 2, que estará activa hasta 2015.

Dentro del Plan Avanza 2 y dentro de sus 5 ejes de actuación figura respecto a las Administraciones Públicas:

Servicios Públicos Digitales (línea dotada con casi 186 millones de euros en 2009), mediante la cual se mejorará la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas en Red, con énfasis especial en el apoyo a las Entidades Locales y el desarrollo de las funcionalidades del DNI electrónico, de cuyo desarrollo España es pionera a escala internacional. Asimismo, esta línea apoyará la creación de nuevas plataformas y contenidos en el ámbito de la educación y en el sanitario a partir de los logros de Avanza, que han situado a nuestro país en vanguardia mundial en ambos campos.

2. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

Es claro y notorio que la aplicación del Derecho de la Unión Europea está marcando el devenir legislativo interno de los Estados miembros, por ello para conocer el fenómeno, debe partirse de la normativa elaborada por las Instituciones de la UE.

El hito que marca la pauta respecto a las actividades económicas es, sin duda la Directiva de Servicios Europea 2006/123/CE, enmarcada en la Estrategia Europea 2020, que tiene entre uno de sus objetivos un mejor funcionamiento del Mercado Único de Servicios.

Para lo que nos interesa, debemos fijarnos concretamente en los Considerandos 42 y ss. de la DS que propugnan entre otras medidas, establecer principios de simplificación administrativa para evitar la complejidad, extensión e inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos en el acceso a las actividades de servicios, eliminación de redundancias y costes excesivos, derecho a la información y procedimientos por vía electrónica, ventanillas únicas, acceso a la información vía internet y procedimientos y trámites por vía electrónica.

La simplificación administrativa tiene reflejo en el articulado de la DS en todo el Capítulo II (arts. 5 a 8), destacando así la importancia que la norma otorga a la misma.

Muy ilustrativos resultan los siguientes extractos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al

Comité de las Regiones *“Hacia un mejor funcionamiento del Mercado Único de Servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de Servicios”* (COM(2010) 2020 final):

“Los servicios son la fuerza motriz de la economía de la UE. Globalmente, nueve de cada diez nuevos puestos de trabajo se crean en este sector. Contar con un mercado único de servicios que funcione bien y esté verdaderamente integrado es, pues, esencial para generar el crecimiento, el empleo y la innovación que Europa necesita, e incrementar su competitividad internacional. Las reformas estructurales que exige la creación de un auténtico mercado único de servicios son también un elemento fundamental de la estrategia Europa 2020, en la que se ponía de relieve que «debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios».”

“La creación de un mercado único de servicios –esto es, un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de servicios– ha sido una de las piedras angulares del proyecto europeo desde su origen. El mercado único de servicios no se ha concebido, ni debe percibirse, como un fin en sí mismo, sino que es un instrumento orientado a mejorar la vida diaria y el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos. Debemos aprovechar el enorme potencial que ofrece como catalizador para generar crecimiento sostenible y empleo, ampliar las posibilidades de elección de los consumidores y abrir nuevas oportunidades a las empresas.

La actual crisis económica hace aún más urgente el buen funcionamiento del mercado único de servicios. Los servicios son, en la actualidad, el principal motor de la economía de la UE y, en las pasadas décadas, la actividad económica se ha desplazado notablemente hacia los servicios intensivos en conocimientos.”

“...En resumidas cuentas, la economía de la UE necesita un mercado único de servicios más integrado y desarrollado.”

La Directiva fue objeto de transposición en nuestro país por parte de las Leyes 17/2009 (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009 (Ley Ómnibus).

La “*marabunta*” de legislación surgida a posteriori ha sido tanto estatal como autonómica.

A) Dentro de la normativa estatal destacan:

- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa
- Real Decreto Legislativo 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios.

- La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios.
- La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
- El Real Decreto Legislativo 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

B) Normativa Autonómica.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han adoptado nueva regulación en los últimos tiempos en materia de Simplificación administrativa:

- **Andalucía:** Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas de Andalucía y Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.
- **Aragón:** Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.
- **Asturias:** Anteproyecto de Ley de sostenibilidad y protección ambiental de Asturias.
- **Baleares:** Decreto 77/2012, de 21 de septiembre, de simplificación administrativa y de modificación de varias disposiciones reglamentarias para la transposición en las Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, de servicios en el mercado interior.
- **Canarias:** Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- **Cantabria:** Decreto 50/2014, de 18 de septiembre, por el que se amplía el Catálogo de Actividades Comerciales y Servicios a los que resulta aplicable la inexigibilidad de licencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- **Castilla la Mancha:** Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa, de Castilla la Mancha.

- **Cataluña:** Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

- **Extremadura:** Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- **Galicia:** Ley 9/2013, de 27 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

- **La Rioja:** Ley de Administración Electrónica y simplificación administrativa de la Rioja. (* Aprobada en el Parlamento de la Rioja el 17/10/14).

- **Madrid:** Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de Madrid.

- **Murcia:** Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- **Navarra:** Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, de Navarra.

- **País Vasco:** Decreto 183/2012, de 25 de septiembre, por el que se regula la utilización de los servicios electrónicos en los procedimientos administrativos medioambientales, así como la creación y regulación del registro de actividades con incidencia medioambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- **Valencia:** Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana.

C) Otras medidas estatales:

- La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

El Consejo de Ministros aprobó el Comité mediante Acuerdo de fecha 26 de octubre de 2012. La ambiciosa iniciativa pretende adaptar y modernizar las Administraciones Públicas al nuevo contexto social, dejando atrás los obsoletos clichés que la han venido acompañando a lo largo de la historia y hacer de las mismas un elemento práctico y dinámico de servicio útil y eficiente a los administrados.

- Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.

Creado por la Disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, se trata de un comité transversal en cuanto a la participación de todas las Administraciones Públicas y cuyos objetivos son facilitar la tramitación de las actividades de servicios y la correcta transposición de la Directiva de Servicios por parte de todos los operadores administrativos.

- Manual de Simplificación Administrativa.

Este manual es fruto de la actuación de la Subcomisión de Simplificación Administrativa de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El citado manual era recogido entre las actuaciones a llevar a cabo en este campo en el informe de la Subcomisión de fecha 31/01/14.

Si bien el manual es de aplicación en la Administración General del Estado, entendemos que es extrapolable a cualquier Administración, ya sea la Autonómica o Local. Su carácter de guía procedimental, permite su implementación por parte de las anteriores, las cuales pueden adaptar su contenido a su idiosincrasia.

Entrando en su contenido, en primer lugar, llama la atención que un manual de simplificación no haga honor a su nombre en cuanto a extensión. Las 108 páginas que forman parte del mismo parecen excesivas dada su finalidad y su intención eminentemente práctica, resultando quizá demasiado farragoso. Establecer unas directrices generales sin tanta profusión hubiera resultado más acorde con el espíritu del manual.

Por otro lado, no se trata de una disposición normativa, por lo cual su carácter vinculante desde el punto de vista jurídico es difuso, enmarcándose dentro de la facultad organizativa y orientadora de la Administración Pública del Estado.

De esta manera, como bien dice el propio manual se establecen “*pautas y criterios metodológicos*”, que por otro lado son meramente enunciativos, es decir, en modo alguno los procesos o medidas forman parte de un “*numerus clausus*”.

Es de resaltar el tratamiento de los antecedentes jurídicos en nuestro sistema legal, que ofrecen una visión historicista de cómo hemos llegado al estado actual en la materia, si bien, debemos poner un pero ya que aparece tanto al principio (Punto 1.3.) como al final del manual (Anexo 1), produciéndose de este modo una duplicidad expresa, que en un documento de estas características no es de recibo.

La medida parece adecuada para optimizar la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas y promover la agilización y desburocratización de los procedimientos administrativos.

- **PLATEA**

PLATEA es el nuevo Programa Estatal de Circulación de Espectáculos de Artes Escénicas en Espacios de las Entidades Locales, formalizado el 8 de octubre de 2013

mediante la firma de un protocolo de colaboración entre el INAEM y la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

La finalidad del Programa es impulsar la programación conjunta de compañías de artes escénicas por las entidades locales y el INAEM para reactivar y enriquecer su programación cultural, facilitar la comunicación entre las Comunidades Autónomas y garantizar a los ciudadanos el acceso a la cultura.

El Programa fue incluido en el Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.

- Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación.

Este servicio surge para dar viabilidad a los dispuesto entre otros, en el art. 35.f) de la Ley 30/1992 y 6 de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, según los cuales, se reconoce a los administrados el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados.

- Cl@ve, Sistema Común de Identificación, Autenticación y Firma electrónica.

Medida aprobada por la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014.

Se trata de un sistema que pretende simplificar e impulsar el uso de la Administración Electrónica, en el marco de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Esta medida se enmarca dentro de las propuestas del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en el ámbito de los medios informáticos, destinadas a la racionalización de las actuales estructuras organizativas en el ámbito de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) del Sector Público Administrativo Estatal.

Se ubica a su vez en el ámbito unificador estatal, integrando los sistemas de claves concertadas de la Administración ya existentes en uno único y abriendo su utilización a la totalidad del Sector Público Administrativo Estatal.

- Publicidad Activa.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno da una vuelta de tuerca a este concepto como bien dice en su Preámbulo:

“Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.”

Esta información como dispone el art. 5 de la Ley 19/2013 se publicará a través de las correspondientes sedes electrónicas y se simplificará tanto su acceso como su uso.

Los arts. 10 y 11 del mismo cuerpo regulan tanto los principios de organización como técnicos del Portal de Transparencia en el ámbito de la Administración General del Estado, para facilitar toda la información preceptiva respecto a su ámbito de actuación y reglamentariamente aquella cuyo acceso sea solicitado con mayor frecuencia.

- Portal 060. (www.060.es)

Las funciones principales de este portal eran el acceso a la información y servicios de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales a través del sitio web Portal 060 (www.060.es), establecido en el ámbito de la Red 060 de Atención al Ciudadano, creada al amparo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 julio de 2005 y, por ende, establecida con anterioridad a la propia Ley 11/2007, de 22 de junio.

- Punto de acceso general (administracion.gob.es)

El Portal 060 ha sido sustituido por este Punto de acceso general a través de la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica en los dominios www.administracion.es y www.administracion.gob.es

Esta última medida forma parte de las reformas estructurales introducidas por la CORA y pretende evitar la dispersión de la información entre las distintas Administraciones que provoca dificultades en el acceso de los ciudadanos a los procedimientos y servicios administrativos, informaciones duplicadas y falta de una coordinación adecuada en todas estas materias.

Este Punto de Acceso General contiene el acceso a la sede electrónica asociada al mismo con una regulación expresa en su Capítulo III.

- Tablón Edictal único.

En la misma línea que la anterior medida, el legislador estatal se ha propuesto evitar la dispersión en materia de publicaciones relacionadas con las Administraciones Públicas.

En la actualidad conviven en el territorio estatal el BOE, los Boletines de las Comunidades Autónomas, los Boletines de las distintas provincias y los Tablones de Edictos de los Entes Locales.

Ley 15/2014 de Racionalización del sector público de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa ha realizado una nueva configuración dada al Boletín Oficial del Estado, haciendo del mismo el auténtico diario oficial de toda la Administración Pública. De esta manera no sólo la Administración del Estado insertará sus anuncios, como está haciendo en la actualidad, sino que tanto la Administración Autonómica como la Local, podrán beneficiarse de este servicio de carácter gratuito, entendemos que bajo la premisa de evitar solapamientos y duplicidades.

Examinemos las modificaciones realizadas por la citada Ley 15/2014 en la nueva redacción dada al art. 59.5 de la Ley 30/92 por parte del art. 25 de la Ley 15/2014:

“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado”.

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la Embajada correspondiente o en los tablones a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el “Boletín Oficial del Estado”.

Como podemos observar el régimen de publicación respecto a estas notificaciones ha cambiado totalmente. Ahora ya no prima el ámbito territorial, sino que se establece una primacía y obligatoriedad que residen en el BOE, si bien de forma previa, instrumental, accesoria y complementaria las distintas Administraciones competentes, pueden seguir utilizando los anteriores medios e incluso establecer “*formas de notificación complementarias*”, sin que el legislador las enumere o cite.

Por otro lado, debemos señalar que a tenor de la nueva Disposición Adicional 21ª introducida en la Ley 30/92, la notificación por medio de anuncio publicado en el BOE, prevalecerá sobre la normativa sectorial de aplicación en el caso de que se den los supuestos del art.59.5 del mismo cuerpo legal. Si bien la norma vuelve a reiterar que, sin perjuicio de utilizar los medios que establezca la normativa sectorial con carácter previo y facultativo.

Este nuevo régimen de notificación se aplicará a partir del 1 de junio de 2015, tanto a los procedimientos ya iniciados en esa fecha (aplicación retroactiva), como respecto a los que se inicien a posteriori, según establece la nueva Disposición Transitoria 3ª de la Ley 30/92.

Respecto a este cambio normativo, nos gustaría hacer una reflexión, si el tablón edictal único se incardina en medidas de simplificación administrativa, tendentes a la racionalización y evitar solapamientos y duplicidades, ¿qué sentido tendría que las distintas Administraciones hicieran uso de las publicaciones instrumentales previas no obligatorias?

Si la obligación legal está cubierta con la publicación de la notificación en el BOE, no parece práctico ni eficiente otra publicación, más si tenemos en cuenta el siguiente extracto del Punto IV del Preámbulo de la Ley 15/2014:

“De esta manera, el ciudadano sabrá que, mediante el acceso a un único lugar y con la garantía y seguridad jurídica que supone el «Boletín Oficial del Estado», puede tener conocimiento de todos los anuncios para ser notificado que le puedan afectar, independientemente de cuál sea el órgano que los realiza o la materia sobre la que versan.”

3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA.

Como puede observarse la proliferación de normativa tanto estatal como autonómica, se ha encaminado como no podía ser de otra manera, hacia la dinamización de la actividad económica, como motor para paliar los desastrosos efectos de la “crisis”.

En esta “batería” de medidas confluyen 3 bloques: la administración electrónica, la simplificación administrativa y el fomento de la actividad emprendedora.

Para comenzar, es importante dejar sentado que la sola conversión de un trámite convencional en electrónico no tiene por qué hacerlo más sencillo.

Para el ciudadano, la transformación digital de un procedimiento administrativo convencional puede entrañar complicaciones importantes, acaso mayores a la que ya acarrea la versión tradicional. Y no me refiero sólo a los problemas relacionados con la famosa brecha digital. Aparte de las posibles fracturas sociales

a) Revisión de procedimientos y trámites para su simplificación.

El art. 17 de la Ley 17/2009 realiza esta imposición legal a todas las Administraciones Públicas, que deberán adaptar su normativa a la nueva regulación instaurada por la Directiva de Servicios, desechando la que se contraponga e implementando aquella que pueda continuar vigente.

Se establece el principio de reciprocidad entre las autoridades del propio Estado como respecto a las de los Estados miembros en el ámbito de emisión de documentos, sin ser preceptiva la presentación de originales o copias compulsadas.

Se instaura la tramitación electrónica de todos los trámites “*por defecto*”, siendo residual la actividad “*física*” inspectora.

La reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge esta medida en su Disposición Adicional 2ª, si bien la circunscribe al ámbito de la Administración General del Estado, pero la amplía “a todo su ordenamiento jurídico” y no sólo a las actividades sometidas a la Directiva de Servicios.

Un ejemplo claro e ilustrativo es el Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, de Andalucía.

Este Real Decreto a lo largo de sus 3 Anexos establece todas las posibles actuaciones sometidas a algún régimen de intervención administrativa, su procedimiento, la regulación concreta y la descripción de los motivos que la justifican. De este modo realiza un catálogo completo y adaptado a la Directiva de Servicios, siendo de gran utilidad para los administrados a la hora de obtener información y seguridad jurídica.

b) Declaración responsable y Comunicación Previa.

El nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/92 añadido por la Ley 17/2009 supone la introducción en nuestro Ordenamiento jurídico del control “*ex post*” frente al anterior control “*ex ante*”, basado fundamentalmente en la figura de la licencia.

Este nuevo sistema ha supuesto el “*traslado*” de la responsabilidad desde la Administración Pública al interesado, ya que éste último es el que advierte con la presentación de las nuevas figuras de intervención administrativa, poseer todos los requisitos para el desarrollo de la actividad económica.

Toda la legislación autonómica se ha hecho eco de estas figuras, adaptándolas como han estimado pertinente. Por poner un ejemplo, en Galicia sólo existe la Comunicación Previa, desechando de este modo la Declaración responsable, mientras que por ejemplo en Madrid prima la Declaración Responsable con carácter general.

c) Ventanilla única.

Los artículos 18 y 19 de la Ley 17/2009 introducen esta figura, que permite vía electrónica facilitar tanto la información como el acceso a las distintas actividades económicas, incluso mediante la presentación telemática de documentos.

El art. 3 de la Ley 25/2009 es el que se encarga de realizar la modificación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su art.6.3, para dar cabida a este nuevo servicio y su Disposición Transitoria 6ª estipula la gestión del sistema de Ventanilla única a través de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

E incluso la Disposición Adicional 2ª de la citada Ley permite incorporar trámites no incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, haciendo manifiesta la intención del legislador de ampliar al mayor número de trámites esta posibilidad, sin circunscribirse sólo a este concreto campo.

Refuerza esta figura el art.22 de la Ley 19/2013, de Transparencia, por el cual el acceso a toda la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

d) CIRCE-STT-PAE.

Los PAE (Puntos de Atención al Emprendedor) se encargan de facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial.

Los PAE se apoyan en el CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) para crear empresas, y en concreto en uno de los componentes que lo forman: el Sistema de Tramitación Telemática (STT). El Sistema de Tramitación Telemática (STT) del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) es un sistema informático de tramitación de expedientes electrónicos que, a través del Documento Único Electrónico (DUE), llevará a cabo el intercambio de la documentación necesaria para la creación de empresas.

En este sentido, cuando un emprendedor opta por iniciar los trámites de creación de una empresa desde un PAE, implícitamente está utilizando el sistema CIRCE.

e) La Plataforma Emprende en 3.

Denominado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como proyecto de simplificación administrativa, establece el modelo electrónico de Declaración

Responsable para poder iniciar las actividades económicas recogidas en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Según los últimos datos, un total de 1.343 municipios se encuentran adheridos a esta Plataforma, en los cuales reside un 52 % de la población española.

La Plataforma pretende integrar todos los modelos de las distintas Comunidades Autónomas ya sean Declaraciones Responsables, ya sean Comunicaciones Previas (ej. caso Galicia), con el afán de unificar la tramitación de todas las actividades dentro del territorio estatal.

- Caso particular de Galicia.

La entrada en vigor de la reciente Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, hace inviable la aplicación del Plan en todos los Ayuntamientos de Galicia, ya que esta normativa hace imposible tanto el cumplimiento de las condiciones de uso, como incluso el mismo documento de adhesión que firman los Entes Locales.

La razón de esta inaplicación es la instauración por parte de la Ley 9/2013 de la figura de la Comunicación Previa, como única vía para la tramitación de las actividades inocuas, mientras que el Plan Emprende en 3 establecía la Declaración Responsable.

La distinción entre ambas figuras ha sido realizada con brillantez por Razquin Lizarraga y Carlos Pérez González. Éste último expone, a nuestro modo de ver con acierto en su artículo “*El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior*”, la diferenciación y caracterización de las figuras de la Declaración Responsable y de la Comunicación Previa.

La Ley 12/2012 parece no establecer ningún tipo de diferenciación de ambas figuras a tenor del artículo 4 de la misma y del resto del articulado, remitiendo al artículo 71.bis de la Ley 30/1992 respecto a la comunicación previa, pero nada dice expresamente sobre la declaración responsable, con lo que volvemos a remitirnos a lo expuesto por Razquin y Pérez.

Aunque existen evidencias en la Ley 12/2012, de que estamos ante 2 figuras diferentes. Concretamente el artículo 3.2. dice:

“2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.”

Por lo tanto los cambios de titularidad están reservados a la Comunicación Previa, no siendo posible su tramitación mediante Declaración Responsable.

La definición, características y documentación a aportar en la Comunidad Autónoma Gallega con la comunicación previa, viene regulado por el artículo 24 de la nueva Ley 9/2013.

La Disposición adicional primera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios dejaba la puerta abierta para la unificación y uniformidad tanto de modelos como de ordenanzas mediante la cooperación de las distintas entidades administrativas.

Esta disposición adicional preveía la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, pero sin embargo, sólo lo ha realizado en el Plan Emprende en 3 respecto a la primera, dejando sin modelo tipo a la comunicación previa.

Recientemente las condiciones de uso de la Plataforma se han visto modificadas por la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, que modifica la de 31 de mayo de 2013, por la que se establecen las condiciones de uso de la Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3».

La FEMP se ha hecho eco de la citada resolución y ha publicado la circular 2/2014 que tiene como asunto: Todos los modelos de declaración responsable autonómicos pueden incorporarse a la Plataforma Emprende en 3.

Tras la citada modificación, tanto el documento de adhesión como las condiciones de uso del “*Emprende en 3*”, no pueden llevarse a cabo por la contraposición con la nueva Ley 9/2013.

El artículo 4 de la Ley 12/2012 parece establecer la Declaración Responsable como cauce principal para la tramitación de las actividades “*inocuas*”, siendo subsidiaria la Comunicación Previa. Tesis que parece advenir el desarrollo realizado por el Plan Emprende en 3.

Sin embargo la legislación gallega no sólo ha invertido el orden de ambas figuras, sino que directamente ha desechado la Declaración Responsable, aunque la Disposición Final Sexta de la Ley 9/2013 deja abierta la posibilidad de su instauración.

Esta habilitación normativa, faculta a que el futuro Reglamento que apruebe la Xunta de Galicia pueda incorporar la declaración responsable como figura de tramitación, aunque no debemos obviar que los reglamentos son desarrollo de leyes, y la nueva ley no

recoge por ninguna parte la declaración responsable. De recogerla el Reglamento, podríamos estar ante la problemática de que no tenga ni legitimación ni cobertura jurídica para poder llevarlo a cabo.

Por otro lado se faculta al Consejero de Economía e Industria a aprobar un modelo de comunicación previa por Orden, pero no de Declaración Responsable.

Por estos motivos se hace sumamente compleja la aplicación del Plan Emprende en 3 en Galicia, ya que la nueva regulación instaurada por la Ley 9/2013 se contrapone de raíz con la misma.

El afán unificador y uniformador del legislador estatal vuelve a toparse con la normativa aprobada por las diversas Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La Ley 9/2013 no contradice la Ley 12/2012, pero sí la Resolución de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas que la desarrolla.

Esto hace pensar que el desarrollo normativo llevado a cabo, carece de una buena técnica legislativa, pues la opción entre dos figuras diferentes, establecida por la Ley estatal, ha convergido en una única propuesta (la de declaración responsable) por la Resolución.

La pregunta surge acerca de qué pasará con los Ayuntamientos Gallegos (actualmente 63 de 314) que hayan suscrito el convenio de adhesión, el cual, les vincula jurídicamente con las condiciones allí estipuladas.

Entendemos que en base a los principios “*rebús sic stantibus*” y “*pacta sunt servanda*”, los Ayuntamientos gallegos firmantes estarían en disposición de aplicar estas excepciones al negocio jurídico suscrito.

f) Eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Principio recogido por el art. 6 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, que estipula que cualquier figura de intervención administrativa (licencia, autorización, comunicación previa, declaración responsable,...) será válida y eficaz en toda España, siempre que que no esté incurso en las situaciones recogidas en el art. 20.4 del mismo cuerpo legal, es decir, que no esté vinculada a una concreta instalación física, se encuentre vinculada con la ocupación de un determinado dominio público o

cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

Por ejemplo una licencia de venta ambulante de fruta en Zaragoza valdría para desarrollar esa misma actividad en León.

g) Evitar duplicidades.

Principio relacionado con el anterior y también recogido por el art.7 de la Ley 20/2013, por el cual se da cumplimiento a otro principio implícito **“Una Administración – Una Intervención”**.

Este principio también lo podemos observar en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, concretamente en su **Disposición Adicional 4ª “Relación de la evaluación ambiental con otras normas”**. Esta Disposición recoge, a su vez, la necesaria coordinación entre Administraciones para lograr evitar las citadas duplicidades con la ayuda del sistema de intercambio electrónico de información postulado por el art. 23 de la Ley.

Destaca en este ámbito la Subcomisión para evitar duplicidades administrativas dentro de la CORA, la cual en su informe de fecha 23/11/13 realiza una exhaustiva y prolífica enumeración de medidas.

Entre las medidas propuestas destaca la futura elaboración de una manual de racionalización y eliminación de duplicidades. El pasado 19/09/14 el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de esta actuación.

h) Unificación vs Heterogeneidad.

Dentro de esta tendencia manifiesta del legislador estatal tenemos la Ley 18/2014 de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que tuvo como germen el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio.

Debemos traer a colación el Punto III del Preámbulo de la Ley 18/2014 que dice:

“Se introduce una referencia expresa a la regla general de no sometimiento a autorización administrativa en la apertura de establecimientos comerciales, por la que, en su defecto, podrá someterse a declaración responsable o comunicación previa. Con el objetivo de someter también a regulación básica las restantes actuaciones relacionadas con establecimientos comerciales, se regulan en el apartado primero otras situaciones como son los traslados y ampliaciones de los establecimientos, que también han sido sometidas a un tratamiento heterogéneo en la regulación autonómica.”

De lo anterior, se extrae que se quiere evitar la heterogeneidad de las regulaciones autonómicas respecto a la regulación básica estatal, para que, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, se produzca la unificación del tratamiento de ciertas actuaciones relacionadas con los establecimientos comerciales.

Esta política unificatoria no está exenta de problemática y como era previsible el pasado 24/10/14 se han publicado en el BOE nº 258 los Recursos de inconstitucionalidad n.º 5951-2014, por parte de Asturias, el nº 5970-2014 por parte de la Comunidad Valenciana y el nº 5972-2014 por parte de Andalucía, contra los artículos 4, 5, 6, 7, 124 y anexo 1 del citado cuerpo legal.

4. CONCLUSIONES.

En la actualidad parece que la legislación en torno a la Administración Electrónica y la Simplificación Administrativa discurren por polos opuestos.

Mientras respecto a la primera es clara la tendencia a la centralización estableciendo medidas como *cl@ve*, el portal edictal único o el punto de acceso general que pretenden establecer la unificación en todo el territorio estatal, en el campo de la segunda, la “*amalgama*” de medidas adoptadas por parte de los legisladores estatal y autonómico es claramente lo contrario.

Desde los orígenes de las Autonomías (años 80), las distintas Comunidades Autónomas han hecho uso de su potestad legislativa para regular todos los campos sujetos a su interés e influencia, lo que ha llevado a una profusión de normativa, en muchos casos duplicada, por ser también objeto de regulación por parte del Estado.

Esta tendencia está en clara regresión, produciéndose una re-centralización, que trae causa de la normativa europea (ej. Directiva de Servicios), la cual, en aras de establecer una regulación unitaria en toda la Unión Europea, impone a los diversos Estados miembros conductas tendentes a uniformizar los requisitos y criterios en la relación de los administrados con la Administración Pública.

Esta re-centralización por parte del Estado de muchas competencias sectoriales se basa en las reglas 1.^a, 13.^a, 14.^a y 18.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica, Hacienda General, así como el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El ámbito de las actividades económicas y concretamente los servicios, está siendo fruto de una gran “*desregulación*” en el sentido de reducir trabas y obstáculos

“burocráticos”, para de este modo contribuir a la dinamización de la economía y paliar la ingente crisis económica, aunque a veces puede minorar la seguridad jurídica de las actuaciones.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se están empeñando en legislar este ámbito de forma masiva a través de Leyes con diversa nomenclatura (emprendimiento, medidas fiscales y administrativas, etc...) y lo único que están logrando es complicar más el panorama.

La propia simplificación administrativa demanda eso mismo, simplificación, evitar duplicidades, reducir trabas, etc., lo que no está sucediendo en el momento actual.

Entendemos que la imposición o asunción por parte de las diversas Autonomías de la legislación sobre simplificación administrativa estatal aclararía la situación y resultaría más cómoda para los administrados, que obtendrían mayor seguridad jurídica en sus relaciones con la Administración.

Como ejemplo de la contradicción que puede existir en este ámbito entre una Ley Autonómica y una medida Estatal, podemos traer a colación la inaplicación de la Plataforma “*Emprende en 3*” en Galicia, ya que según el art. 24 de la Ley 9/2013 del Emprendimiento y de la competitividad económica la única figura existente esta Comunidad es la Comunicación Previa, mientras la recogida en la Plataforma Estatal es la Declaración Responsable.

5. BIBLIOGRAFÍA

<http://administracionelectronica.gob.es>

<http://www.seap.minhap.gob.es>

Carta Local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, nº 273, Octubre 2014.

CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción, “Os novos medios de intervención na lexislación urbanística galega. Declaración responsable e comunicación previa”. *Revista Galega de Administración Pública* nº44, Xullo-Dicembro 2012.

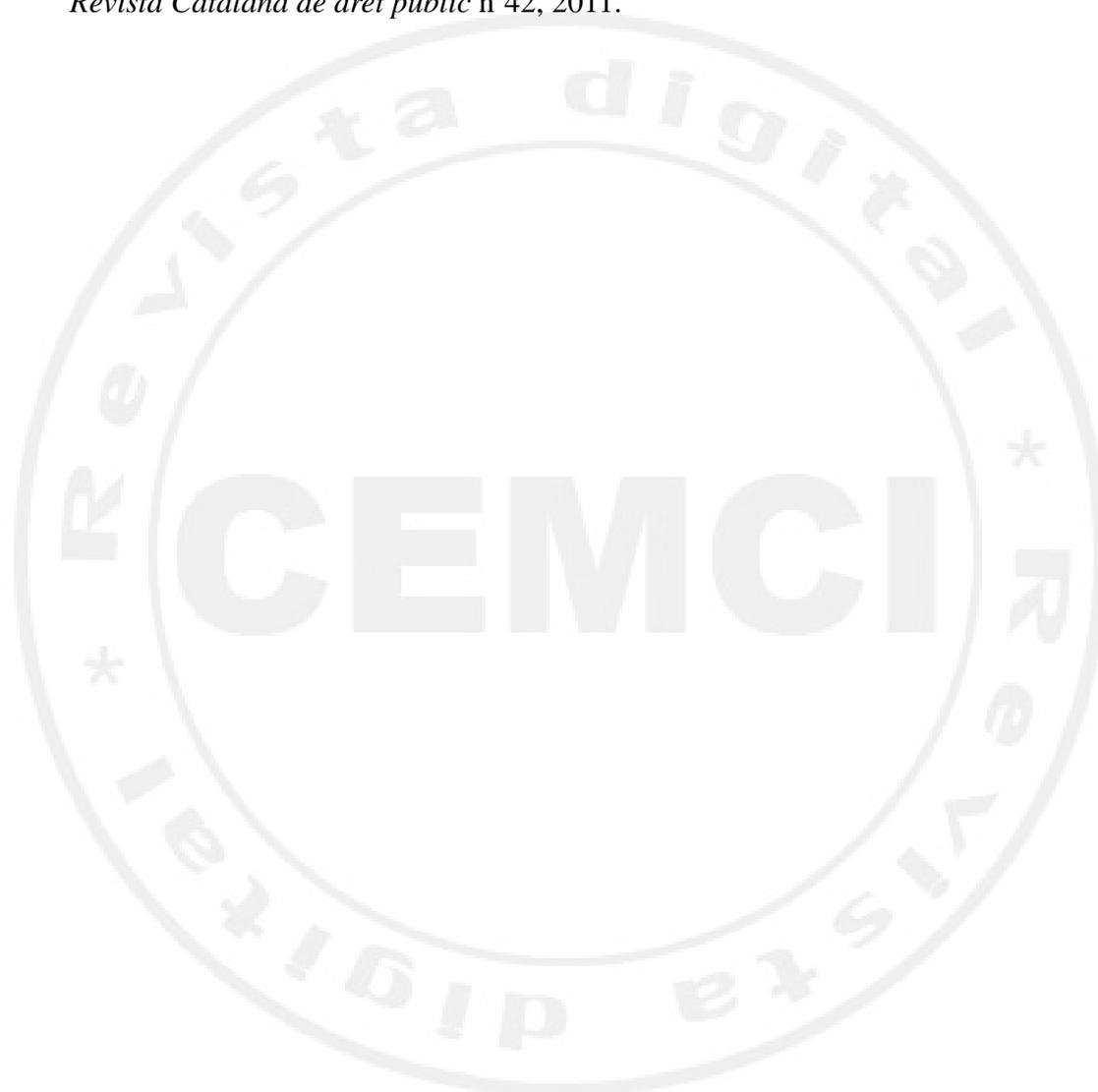
CIERCO SEIRA, César, “La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 38, 2011.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, “El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior”. *Revista da Universidade Da Coruña* nº 14, 2010.



RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, “El impacto de la directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación”. *Revista Jurídica de Navarra* nº49, Enero-Junio 2010.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios”. *Revista Catalana de dret public* nº42, 2011.



LA VALORACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE CARENTE DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA, EN LAS LEYES DEL CATASTRO Y DE SUELO. INCIDENCIA DE LA STS DE 30 DE MAYO DE 2014.¹

Enrique PORTO REY

Doctor Arquitecto y Urbanista

RESUMEN:

Pone de manifiesto las incoherencias entre los distintos valores resultantes de aplicar al suelo urbanizable, las Leyes Catastral y de Suelo, es decir a efectos contributivos o indemnizatorios.

Informa de cómo la STS de 30 de mayo de 2014 soluciona el problema en el suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada.

Pone en evidencia que tras la Sentencia todavía siguen existiendo incoherencias y estanqueidades en el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente.

Por último el autor propugna un único sistema valorativo en España cuyos valores resultantes sean corregidos por coeficientes, según la finalidad de la valoración.

SUMARIO:

1. Introducción
2. La Valoración de los suelos urbanizable sectorizado o delimitado sin ordenación pormenorizada y rústico en la Ls08
3. Valoración de los suelos urbanizable sectorizado sin ordenación pormenorizada y rústico a efectos catastrales
4. La Sentencia T.S. 2159/2014, de 30 de Mayo
5. La Sentencia no rompe la estanqueidad de ambas Leyes.
6. Ideas para un Sistema Valorativo Único con un ámbito de aplicación más amplio que el actual.

¹ Este trabajo ha sido publicado en la Revista de Estudios Locales nº 181/2015.

1. INTRODUCCIÓN

En España² no existe un único sistema valorativo. Un mismo derecho, inmueble... tiene distintos valores según que la finalidad de la valoración sea expropiatoria, financiera, catastral... lo que crea incoherencias en las valoraciones y estanqueidades entre las distintas Normas Valorativas.

Limitándonos a las Normas de valoración catastral y de suelo, actualmente son:

- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante Ley del Catastro) y el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (en adelante RD 1020/1993).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante LS08) y su Reglamento de Valoraciones, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante Reglamento).

Ambas parten de diferentes principios valorativos. Así la LS08, en su Exposición de Motivos VI, sostiene que:

- Hay que valorar con criterios específicos objetivos con independencia de los precios de mercado.
- Hay que valorar conforme al estado real y no formal de los terrenos, esto es partiendo de su situación real y no según su destino “*desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto*” y el Reglamento añade que hay que valorar “*...sin consideración alguna de las posibles expectativas no derivadas del esfuerzo inversor de la propiedad*”.

En la Ley del Catastro, su Capítulo V remite las valoraciones a “*las circunstancias y valores de mercado*” (Artículo 23.1.d).

En líneas generales, la LS08 determina valores objetivos y la del Catastro valores de mercado. Ambas utilizan la técnica urbanística de la clasificación del suelo para las valoraciones, aunque no le llamen clases de suelo, pero no siguen criterios únicos y uniformes para ello, sino que cada Norma define y denomina sus distintas clases de suelo de manera diferente. También son distintos los procedimientos, métodos y criterios que establecen para valorar un mismo tipo de inmueble, lo que produce distintos valores según su finalidad e incoherencias y estanqueidades entre las distintas normas, creando con ello inseguridad jurídica para los propietarios y para la propia Administración.

² Intervención del autor en la Mesa Redonda del VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna. 7 y 8 de mayo de 2015, y publicado por la Revista de Estudios Locales nº 181 de julio de 2015.

El estudio detallado de las distintas clasificaciones del suelo superaría el objeto de la Mesa Redonda, por lo que se expone a continuación un esquema de las posibles equivalencias entre las clases de suelo urbanísticas según el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LOTEN), las clases o situaciones básicas de suelo según la LS08 estatal y la Ley del Catastro, también estatal.

El cuadro no es más que un esquema que permite tener una visión general de las posibles equivalencias entre las distintas clases de suelo, pero, en la práctica, para definir la línea de separación entre el suelo urbanizado y rural de la LS08, se ha de proceder a comprobar su estado y situación, en cada caso concreto, en función de la realidad físico material del suelo en la que se encuentre el bien a valorar.

ESQUEMA DE LAS EQUIVALENCIAS ENTRE LAS CLASES DE SUELO SEGÚN LA LOTEN, LS08 Y LEY DEL CATASTRO

CLASES DE SUELO URBANÍSTICAS SEGÚN LOTEN DE CANARIAS			CLASES DE SUELO LS08	CLASES DE SUELO LEY DEL CATASTRO ANTES DE LA STS 2159/2014	CLASES DE SUELO LEY DEL CATASTRO DESPUÉS DE LA STS 2159/2014
CLASE DE SUELO	CATEGORÍA DE SUELO	SUBCATEGORÍA DE SUELO Art. 51.2	SITUACIONES BÁSICAS DE SUELO	CARÁCTER DEL SUELO A EFECTOS CATASTRALES	CARÁCTER DEL SUELO A EFECTOS CATASTRALES
URBANO	CONSOLIDADO Art. 51.1.a)	DE INTERÉS CULTURAL Art. 51.2.a)	URBANIZADO Art. 12.3	URBANO Art. 7.2	URBANO Art. 7.2 interpretado por la STS 2159/2014
	NO CONSOLIDADO Art. 51.1.b)	DE RENOVACIÓN O REHABILITACIÓN Art. 51.2.b)			
URBANIZABLE	SECTORIZADO Art. 53.1	ORDENADO PORMENORIZADAMENTE Art. 53.2	RURAL Art. 12.2	RÚSTICO Art. 7.3	RÚSTICO Art. 7.3
		NO ORDENADO PORMENORIZADAMENTE Art. 53.2			
	NO SECTORIZADO Art. 53.1	TURÍSTICO Art. 53.3.a)			
		ESTRATÉGICO INDUSTRIAL O TERCIARIO RELEVANTE Art. 53.3.b)			
	DIFERIDO Art. 53.3.c)				
RÚSTICO	MUCHAS Art. 55				

2. LA VALORACIÓN DE LOS SUELOS URBANIZABLE SECTORIZADO O DELIMITADO SIN ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y RÚSTICO EN LA LS08

2.1 Ámbito material de aplicación de la LS08

Los métodos y criterios establecidos en la LS08 para valorar, son de aplicación tan sólo (Artículo 21 LS08) para el suelo, construcciones, edificaciones e instalaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos y no siempre, sino tan solo cuando tengan por objeto:

- Fijación del justiprecio expropiatorio, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- Verificación de operaciones de equidistribución, cuando no se ponen de acuerdo todos los propietarios afectados.
- Fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- Determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2.2 Apreciación de la Situación Básica del Suelo

El suelo urbanizable sectorizado no ordenado pormenorizadamente es una subcategoría de la clase del suelo urbanizable de la LOTEN de Canarias (Artículo 53.2), que cae dentro de la situación básica del suelo rural de la LS08 (Artículo 12.2), y es equivalente a los suelos urbanizables o aptos para urbanizar, sectorizados, delimitados, programados,... no ordenados pormenorizadamente, o no desarrollados o no detallados o sin planes derivados, de las restantes leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

2.3 La valoración por la LS08, del suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada

Las definiciones que hacen las leyes urbanísticas del suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada, es la misma que hace el artículo 12.2 de la LS08 del suelo en situación básica de rural, ambas son equivalentes a efectos valorativos.

El suelo en situación básica de rural en general, se valora (Artículo 23 LS08) capitalizando la renta anual real o potencial de la explotación, la que sea superior según su estado en el momento al que deba referirse la valoración. El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica, o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, conforme los criterios establecidos en el Artículo 17 del Reglamento, y tras la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sin limitación alguna.

En particular, al valor resultante (a efectos de la LS08), se le ha de añadir una indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (Artículo 25 LS08) pero tan sólo en los terrenos con sectores delimitados que dispongan de ordenación pormenorizada que permita iniciar la transformación de la naturaleza del suelo inicialmente

rústica en urbana y tras el cumplimiento de las demás condiciones exigidas en las letras b), c) y d) del mismo Artículo. En cualquier caso esta indemnización se refiere al suelo rural de la LS08 estatal que urbanísticamente esté clasificado como urbanizable y categorizado como sectorizado, delimitado o programado que posea la ordenación pormenorizada, bien hecha desde el planeamiento general, o bien hecha específicamente por un Plan Parcial o Especial, en definitiva por un Plan de desarrollo o derivado.

El suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente urbanístico se encuentra en situación básica de rural de la LS08 y por tanto se valora capitalizando la renta anual real o potencial de la explotación, la que sea mayor, corregida por el factor de localización, sin indemnización alguna por la participación en actuaciones de urbanización.

2.4 La Valoración del Suelo Rústico

La clase del suelo rústico o no urbanizable de las leyes urbanísticas (Artículo 53 de la LOTEN Canaria) es equiparable a la situación básica de suelo rural de la LS08 y por tanto su valoración se hace con los métodos y criterios ya vistos para el suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente.

3. VALORACIÓN DE LOS SUELOS URBANIZABLE SECTORIZADO SIN ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y RÚSTICO A EFECTOS CATASTRALES

La Ley del Catastro también utiliza la técnica de la clasificación del suelo para sus valoraciones, pero el carácter del suelo depende de su naturaleza urbana o rústica, si bien en general equipara el suelo urbano catastral con la clasificación urbanística del suelo urbano y urbanizable, y el suelo rústico es el residual.

El Artículo 7 “Bienes inmuebles urbanos y rústicos” dice:

“1. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.

2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.

b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.

c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

d) *El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.*

e) *El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.*

f) *El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.*

3. *Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales.*

4. *A efectos catastrales, tendrán la consideración de construcciones:*

a) *Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.*

b) *Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanes e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.*

c) *Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.*

No tendrán la consideración de construcciones aquellas obras de urbanización o mejora que reglamentariamente se determinen, sin perjuicio de que su valor deba incorporarse al del bien inmueble como parte inherente al valor del suelo, ni los tinglados o cobertizos de pequeña entidad”.

Surgieron dudas en la interpretación del Artículo 7 apartado 2.b), pues la redacción del precepto, al utilizar conceptos urbanísticos, no es muy afortunada. La interpretación que se venía haciendo por el Catastro suponía que, todos los terrenos que tengan la consideración urbanística de urbanizables si están incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, es decir, los suelos urbanizables sectorizados o programados o ámbitos territoriales urbanísticos equivalentes, tengan o no establecida su ordenación pormenorizada, se valoran a efectos catastrales con el método y criterios que establece el Artículo 23.1 de la Ley del Catastro, con el límite de que no podrá superar el valor de mercado (Artículo 23.2 de la Ley del Catastro).

Pero ya dijo Delgado Barrio, que la interpretación literal de la Ley no sirve más que para empezar a hablar, de ahí que los Tribunales enseñaron a interpretar el precepto legal, como se verá a continuación.

4. LA SENTENCIA T.S. 2159/2014, DE 30 DE MAYO

Ante las dudas interpretativas del Artículo 7.2.b) se planteó un Contencioso-Administrativo ante el TSJ de Extremadura y luego de Casación ante el Tribunal Supremo. El análisis del procedimiento de la Sentencia y sus consecuencias pueden verse en el magnífico y exhaustivo estudio jurídico de la STS hecha por el Letrado del TS Guillermo Ruíz Arnaiz³.

La Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2014, Recurso: 2362/2013, dictada siendo Ponente: DON EMILIO FRIAS PONCE, crea, en síntesis, la siguiente doctrina en los Fundamentos Jurídicos siguientes:

“SEXTO.- Ante esta realidad, hay que interpretar que el legislador estatal, en el Artículo 7.2.b) controvertido ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles.

Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene “per se” la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el Artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo.

Antes, por el contrario, hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico.

Si no se aceptara esta interpretación, perdería de sentido el último inciso del precepto, cuando dice que << los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo>>, porque este momento no puede ser el momento de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del momento de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo.

No podemos olvidar que el propio TRLCI, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, afirma en su Exposición de Motivos que el Catastro es un órgano de

³ RUIZ ARNAIZ, Guillermo “La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014”. *Revista Práctica Urbanística* nº 133. Marzo-Abril 2015.

naturaleza tributaria, siendo su razón de ser la de servir para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública, y así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda General del Artículo 149.1.14 de la Constitución, y que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos.

Por ello, **no puede desconocerse que el régimen jurídico del derecho de propiedad configurado por la norma urbanística incide sobre la regulación tributaria** y, en concreto, en la formación del Catastro y en cómo se determina el valor catastral de cada una de las parcelas que se incluyen en ese registro.

De esta interrelación deriva la necesidad de que, por un lado, la descripción catastral atienda, entre otras cosas, a las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes, a su uso o destino, a la clase de cultivo o su aprovechamiento (art. 3 del TRLCI) y, por otro lado, que la determinación del valor catastral tenga en cuenta, entre otros criterios, la localización del inmueble o las circunstancias urbanísticas que afectan al suelo (art. 23 del mismo texto), proclamando, por su parte, el art. 11 la obligatoriedad de incorporar los bienes inmuebles en el Catastro, así como las alteraciones de sus características con el designio de que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.

SÉPTIMO.- Es cierto que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, supuso un cambio en la configuración del derecho de propiedad, al reconocer lo que ella denomina dos situaciones básicas, el suelo rural y el suelo urbanizado, terminando así la diferenciación establecida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, que distinguía entre suelo urbanizable o no urbanizable, urbano y el suelo de los municipios donde no existía planeamiento, y que los efectos de este cambio se circunscriben a las valoraciones a efectos de expropiación forzosa, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, si se desconectan completamente ambas normativas nos podemos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente distinto según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales se otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del TRLS, obligando al contribuyente a soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial.

Por otra parte, como para calcular el valor catastral se debe tomar como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso aquel pueda superar a este último (art. 23.2 del TRLCI) si las ponencias de valores no reconocen la realidad urbanística, podríamos encontrarnos con inmuebles urbanizables sectorizados no ordenados con valor catastral superior al del mercado, con posible vulneración del principio de capacidad económica, que no permite valorar tributariamente un inmueble por encima de su valor de mercado, porque se estaría gravando una riqueza ficticia o inexistente.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden precisar la noción de suelo urbanizable en sus respectivos ámbitos territoriales, y que los Ayuntamientos son competentes para acometer aquellas recalificaciones que estimen necesarias, la homogeneidad en la hermenéutica de los diseños del Artículo 7 del TRLCI exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes del TRLS, evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica.

Como expuso el Tribunal Constitucional, primero en su sentencia 61/1997 de 20 de marzo, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y después en su sentencia 164/2001 de 11 de Julio, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada frente a la Ley 6/1998 de 13 de abril, del Régimen del Suelo y de Valoraciones, el derecho fundamental de propiedad reconocido en el Artículo 33 de la Constitución se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las reguladas en la Ley del suelo estatal, ejerciendo dicha norma una vinculación respecto del resto de normas que inciden, de uno u otro modo, en ciertos aspectos de la propiedad del suelo”.

Entre los argumentos que invoca el Tribunal Supremo no aparece el de que, en la valoración que hace el Catastro, considera el aprovechamiento urbanístico como inherente a la propiedad del suelo, cuando esto no es cierto como se verá a continuación.

5. LA SENTENCIA NO ROMPE LA ESTANQUEIDAD DE AMBAS LEYES

La STS equipara la categoría urbanística del suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente, con la situación básica del suelo rural, y con ello mitiga la quiebra entre la legislación fiscal y el verdadero estatuto jurídico de la propiedad del suelo en esta categoría de suelo, pero no la elimina en general, pues el Tribunal Supremo sólo resuelve el problema que se le ha puesto sobre la mesa y hace la interpretación del Artículo 7.2 de la Ley del Catastro en relación con la consideración del suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente como suelo rústico a efectos catastrales, pero no resuelve otra incoherencia, porque no se le ha planteado, como es que, la valoración del suelo urbanizable delimitado y ordenado pormenorizadamente, se valora en la Ley del Catastro como suelo urbano, mientras que en la LS08 se valora como en situación básica de rural hasta que “termine la correspondiente actuación de urbanización”, (Artículo 12.2.b) LS08). La terminación se produce cuando “concluyan las obras de urbanización” y se reciban las obras por la Administración, (Artículo 14.4 LS08). En este suelo el propietario, de acuerdo con el Artículo 7 LS08 y de conformidad con el régimen estatutario de la propiedad que establece, no tiene patrimonializado el derecho a la edificabilidad. Tiene derecho a la indemnización prevista en el Artículo 25 si se le expropia.

La valoración catastral para esta categoría del suelo urbanizable se está realizando no a partir de la renta anual real o potencial de la explotación en suelo rural, como impone la LS08 para las valoraciones expropiatorias e indemnizatorias, sino considerando la edificabilidad y las expectativas urbanísticas, cuando legalmente el propietario de este suelo no ha

patrimonializado el aprovechamiento, hasta que el Ayuntamiento recibe las obras de urbanización. Esto es importante, pues el aprovechamiento urbanístico en definitiva es el contenido económico de la propiedad del suelo urbano.

Pese a la STS aún se presentan, por tanto, incoherencias y estanqueidades entre la ley contributiva y la LS08 en el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente. Según la LS08, el Legislador General, para expropiar el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente antes de que el Ayuntamiento reciba las obras y para indemnizar, no tiene en cuenta el aprovechamiento urbanístico por no estar patrimonializado y además no tasa con valores de mercado, sino que los repudia alegando que el mercado incluye factores especulativos contaminados por la especulación. Por ello crea unos valores ficticios más bajos, que no tienen en cuenta el mercado, mientras que para valorar a efectos contributivos, el Legislador General considera el aprovechamiento como patrimonializado por el propietario del suelo sectorizado con ordenación pormenorizada y recauda de la especulación y se beneficia de ella.

Como dice Gabriel Soria⁴: “en definitiva, la Legislación catastral y la práctica administrativa determinan los valores y las bases impositivas con valores de pura ficción porque si la edificabilidad no corresponde al propietario del suelo urbanizable con ordenación pormenorizada, sino sólo al del suelo urbanizado y tampoco se reconoce la expectativa de futuros desarrollos como un derecho, ¿cómo puede gravarse su patrimonio computando el valor de esa edificabilidad o esa mera expectativa? Sólo desde el abuso legislativo y administrativo”.

Durante el boom inmobiliario, el suelo lo aguantaba todo. Tras la crisis, los propietarios de suelo urbanizable parecen no estar dispuestos a pagar impuestos por un aprovechamiento que aún no tienen patrimonializado.

El problema que se le planteará al Catastro si se llega a producir una Sentencia análoga a la 2159/2014, de 30 de mayo, pero para el suelo urbanizable sectorizado con ordenación pormenorizada puede ser muy grave, puesto que en este suelo se está en condiciones de iniciar su transformación urbanística o se ha iniciado la transformación y se está realizando la obras de urbanización, y durante el proceso el valor del suelo es variable, ya que va aumentando en función de la inversión que van realizando los propietarios en las obras, pero tampoco se debería valorar como hace el Catastro considerándolo como suelo urbano, porque no lo es, ya que el aprovechamiento urbanístico no está patrimonializado. El tiempo que duraba la transformación del suelo antes de la crisis se limitaba a dos o tres años, que era el tiempo que duraban las obras de urbanización y de reparcelación, pero en la crisis, las obras o no se comienzan o si se han comenzado se paran hasta que pase la crisis, y los impuestos de este suelo urbanizable, considerado a efectos catastrales como urbanizado, ya no se aguantan, porque el “suelo lo aguanta todo” mientras sube de valor constantemente, como durante la burbuja inmobiliaria, mientras que ahora desciende de valor.

Los criterios y métodos utilizados por el Catastro están pensados para poder hacer de forma sencilla las valoraciones masivas. Las valoraciones masivas no las podrá hacer cuando se considere que los suelos urbanizables sectorizados o delimitados que gocen de ordenación pormenorizada, hasta que la Administración reciba las obras de urbanización y pasen a ser suelo urbano, se han de valorar como suelo rural ya que a este valor habrá que añadir la

⁴ SORIA, Gabriel: “La reciente jurisprudencia en materia de valoraciones”. Jornada de la RDU de 6 de febrero de 2015.

inversión que se lleve hecha en las obras de urbanización, cantidad distinta para cada caso concreto. Las valoraciones ya no podrán ser masivas sino individuales, y esto requiere unos medios de todo tipo difíciles de cumplimentar si no se cambian las leyes actuales.

Los valores catastrales son la base para determinar los IBI pero también inciden en otros impuestos, como es el de Patrimonio que grava la posesión de todo tipo de activos patrimoniales, suelo, viviendas, oficinas, locales... que produzcan o no produzcan rentas, vuelven a tributar por su simple posesión.

Los valores catastrales reflejan los valores de mercado de cuando se redactaron las Ponencias de Valores, pero para fijar la base del Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario se ha de tomar el más alto de: el valor catastral (IBI), el que conste en las Escrituras o un valor comprobado por la Administración. Todos ellos son valores que reflejan los valores de mercado, y tras la crisis muchas veces más altos que la realidad del mercado actual.

Con anterioridad al Impuesto de Patrimonio, los inmuebles ya han contribuido, en su caso, con numerosos tributos (IRPF, Impuesto Especial sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto de Sociedades, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos...), y todos ellos emplean el valor catastral como base imponible.

La revivificación del Impuesto del Patrimonio es también un elemento favorecedor del hundimiento del mercado inmobiliario español, ya que penaliza y disuade al ahorrador inversor inmobiliario y, por tanto, va en detrimento de la política de fomento del alquiler de la vivienda. Es un impuesto que no distingue entre el patrimonio improductivo voluntariamente y el que lo es por falta de demanda. En definitiva, disuade al ahorrador de invertir en inmuebles para alquilar⁵.

Lo expuesto sucede también con el impuesto de sucesiones y donaciones o el de transmisiones patrimoniales, sólo que en estos casos con mayor intensidad, al no existir coeficientes reductores como en el caso del valor catastral.

En definitiva, el Legislador General se presenta ante el ciudadano con un discurso contradictorio en función de que trate con el expropiado, con una institución financiera o con el contribuyente. Para el expropiado su finca de suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente no tiene otro valor que el rural (capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación, corregido con el factor de localización, valor al que se le añade, en su caso, la indemnización por privación del negocio de su transformación), pero, para cobrar impuestos al contribuyente, esa misma finca tiene un valor muy superior y se toman en consideración unas expectativas especulativas y una edificabilidad que no le corresponde al contribuyente, pues su valoración se hace multiplicando el aprovechamiento urbanístico de la parcela por la repercusión del suelo. El propietario del suelo paga impuestos por algo que no es de su propiedad.

⁵ SORIA, Gabriel. Op. Cit.

De la misma manera que en los últimos años se han sucedido iniciativas legislativas con el fin de fijar criterios para cubrir la depreciación de los activos inmobiliarios en los balances de las instituciones financieras, como, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero o el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, debería acometerse una reforma legislativa fiscal y, en su caso, del suelo que armonizara los valores inmobiliarios en todos los sectores económicos.

El Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero señaló que “las aportaciones a la sociedad se valorarán por su valor razonable”, lo que hace falta concretar es ¿qué se considera “valor razonable”?, y aplicarlo para todo tipo de valoraciones.

Por su parte, el Artículo 9 de la vigente Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Artículo 22 de su Reglamento establecen que la liquidación de dicho tributo debe tomar como base el valor real de los bienes, que se ha relacionado directamente con el de mercado. No obstante, algunas Comunidades Autónomas han establecido unos valores mínimos que, por su carácter general o su desfase ante los drásticos cambios en la demanda, supera en numerosas ocasiones cualquier valor de mercado o “razonable”. Estas valoraciones desfasadas se extienden a otros impuestos como el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o el Impuesto sobre el Patrimonio, que toma el superior de los alternativos que establece el Artículo 10.1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio.

¿Cómo puede mantenerse un sistema legislativo y administrativo que varía la determinación de los valores de manera tan dispar y tan deliberadamente adaptada a la conveniencia de las Administraciones Públicas?

El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, en su Artículo 104.5, desarrollado en el Artículo 143 del Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto), establecía como valor inicial mínimo expropiatorio de un predio el mayor de: el valor catastral, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas.

Los tribunales desarrollaron una jurisprudencia por la que el valor fiscal se consideró un mínimo de garantía en las expropiaciones y en los expedientes indemnizatorios. La base de esa jurisprudencia era precisamente reconocer que los valores serían un dato objetivo que trascendería a la forma de determinarlos, de manera que si para cobrar un impuesto la Administración sostenía un determinado valor, para abonar indemnizaciones ese valor constituiría un mínimo que no podía reducir.

6. IDEAS PARA UN SISTEMA VALORATIVO ÚNICO CON UN ÁMBITO DE APLICACIÓN MÁS AMPLIO QUE EL ACTUAL

Según se ha visto, la LS08 (en su Artículo 21.1), propugna un modelo de valoraciones con un ámbito material de aplicación limitado a:

- Expropiaciones.
- Equidistribuciones urbanísticas sin acuerdo entre propietarios.
- Responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Venta o sustitución forzosas.

La Ley no produce efectos en otros sectores económicos no incluidos en su ámbito de aplicación, de tal forma que un mismo inmueble puede ser valorado de distintas maneras según el sector económico en el que se valore, bien sea el catastral, para contribuir al erario público, para indemnizar, para garantías financieras... Se ha visto que ello produce dispersión, incoherencias y estanqueidades normativas así como falta de tratamiento integral y homogéneo en las valoraciones.

Al menos el modelo para la valoración coactiva de un bien debería ser único, cualquiera que sea la finalidad de la Administración que la practique.

Para ello se podrían sistematizar todas las valoraciones en las que tiene competencia exclusiva el Estado creando un único sistema valorativo, de aplicación general fuese cual fuese el fin de la valoración. Un modelo que no crease estanqueidades como las que crea el sistema actual entre las normas expropiatorias, catastrales, impositivas, financieras...

Un sistema valorativo único que determine valores razonables de mercado en un momento dado, que tenga en cuenta tanto los derechos y deberes físico-materiales, como los jurídico-formales, ínsitos en el bien a valorar, como corresponde a los valores razonables y justos, *“puesto que el valor de mercado es el único que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria y tributaria”* que decía la EM de la LS98.

Un Código, o texto legal que unifique los sistemas valorativos de las vigentes leyes de expropiación forzosa, suelo, catastro, garantías financieras, activos inmobiliarios, impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados... actualmente dispersos y al mismo tiempo, armonice la terminología valorativa y sus contenidos dispositivos. Se podrían establecer coeficientes correctores para una vez determinado el valor único razonable de mercado, se puedan aplicar en función de la finalidad de la valoración aunque sea expropiatoria, pero siempre con base en los valores únicos razonables de mercado resultantes de la tasación.

MODIFICACIONES SOBREVENIDAS DE LA CORPORACIÓN LOCAL: LA MOCIÓN DE CENSURA. ESPECIAL ANÁLISIS DEL SUPUESTO DE ABANDONO O EXPULSIÓN DEL CONCEJAL DEL GRUPO POLÍTICO MUNICIPAL AL QUE PERTENECE EL ALCALDE.

Javier MACIÁ HERNÁNDEZ
Secretario del Ayuntamiento de Aspe (Alicante)

Trabajo de evaluación presentado al Curso monográfico de estudios superiores: El proceso electoral, gobierno local en funciones y reorganización de las corporaciones locales. CEMCI, Granada, febrero a marzo de 2015.

SUMARIO:

1. La moción de censura en la administración local.
2. Las actuaciones del Secretario de la Corporación ante la presentación de una moción de censura.
 - 2.1. Especial análisis del supuesto de abandono o expulsión del concejal del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde.
 - 2.2. La mayoría agravada del artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
3. Bibliografía.

1. LA MOCIÓN DE CENSURA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Conforme a las disposiciones de aplicación, inicialmente la Presidencia de la Corporación Local podía quedar vacante por renuncia de su titular, por fallecimiento o por sentencia firme.

La inclusión de la destitución del Alcalde por medio de la moción de censura en el sistema electoral local fue en torno a los años 80 una cuestión nada pacífica en la consolidada doctrina. Lo cierto y verdad es que en la Ley 19/1978, de 17 de julio, de elecciones locales –hoy derogada por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general- no se establecía la destitución del Alcalde, en contraposición de lo que si se establecía para la destitución de los Presidentes de las Diputaciones

Provinciales, para el que la mentada norma en su precepto 34 exigía un acuerdo plenario adoptado con el quórum especial de las dos terceras partes del número de hecho de los miembros del Pleno de la correspondiente Diputación Provincial. Ante esta exposición se pensó que no existía la posibilidad de que por medio de votación los concejales destituyesen al Alcalde. Sin embargo, se produjeron varias sentencias tanto del Tribunal Constitucional, entre otras; la Sentencia 5/1983, de 4 de febrero y la Sentencia 30/1983, de 26 de abril que entendieron que antes de la nueva legislación de de régimen local acomodada a la Constitución Española también era admisible la responsabilidad política de los alcaldes, pudiendo ser destituidos por el Pleno mediante el voto de censura adoptado por mayoría absoluta de los concejales, como del Tribunal Supremo, entre otras; la Sentencia de 14 de julio de 1983, la Sentencia de 27 de marzo de 1984, la Sentencia de 15 de marzo de 1986 y la Sentencia de 17 de marzo de 1986 que admitieron respectivamente como acuerdos válidos los producidos en los Ayuntamientos de Rincón de la Victoria, El Grove, Ceuta y Santiago de Compostela por los cuales se destituyó a los respectivos Alcaldes, así también se dictó un Auto del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de enero de 1994 por el que se declaró inadmisibile un recurso de amparo interpuesto por un Alcalde destituido confirmando el criterio sentado por la jurisprudencia.

Esta innovación o interpretación jurisprudencial de una laguna legal se produjo con anterioridad a que se aprobara por disposición normativa, y ya fue por medio de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local donde se admitió positivamente la posibilidad de destituir al Alcalde mediante la figura de la moción de censura cuando en su artículo 22, apartado 3 se reguló expresamente la competencia del órgano colegiado Pleno para votar “*la moción de censura al alcalde*”, aunque remitiendo su regulación a la legislación electoral. Por tanto fue en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en cuyo artículo 197 donde se regula la moción de censura al Alcalde, dicha figura siguiendo lo expuesto en su Disposición Transitoria tercera no entraría en vigor hasta las siguientes elecciones. La inicial redacción del artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General se limitó únicamente a regular el procedimiento para su tramitación. Dicha ambigüedad en esta inicial redacción ha puesto de manifiesto una continuada necesidad de desarrollar más el procedimiento habida cuenta de las continuas actuaciones abusivas e ilegítimas que algunos Alcaldes habían venido haciendo. Ante la parquedad inicial de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General fue la Sentencia de 15 de abril de 1993 del Tribunal Supremo la que definió como tal la moción de censura definiendo que;

“(...) la moción de censura es un control democrático que permite, tras quedar comprobada con su aprobación la formación de una nueva mayoría política municipal, la mejor organización y funcionamiento del Municipio, al sustituir ésta a un equipo que ha quedado en minoría y asumir la nueva mayoría el gobierno de la Corporación (...)”

Así también, aunque inicialmente la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General exigía únicamente que la citada moción de censura fuera suscrita por un tercio de los miembros de la corporación, la conflictividad y falta de estabilidad llevaron al legislador a modificar por medio del artículo único 63 de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo la inicial dicción del precepto elevando a que sea la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, a los efectos de coadyuvar una mayor estabilidad política de las corporaciones. Asimismo, por medio del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales la escueta regulación inicial de la moción de censura fue desarrollada por medio del artículo 107 que estableció;

“1. La sesión extraordinaria para deliberar y votar la moción de censura al Alcalde o Presidente, se convocará expresamente con este único asunto en el orden del día.

2. La moción se formalizará por escrito presentado en el Registro General de la entidad.

3. Entre la presentación de la moción de censura y la celebración de la sesión extraordinaria deberán transcurrir, al menos, siete días. La denegación de la convocatoria, que deberá ser motivada, sólo podrá basarse en no reunir la moción los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

4. Dentro de los dos días siguientes a la convocatoria de la sesión extraordinaria, podrán presentarse en el Registro General de la entidad otras mociones de censura alternativas, que deberán reunir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.”

Posteriormente se modificó nuevamente por el artículo único de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General introduciendo una convocatoria automática del Pleno que debe discutirla a fin de evitar la situación en algunos casos producida de que el Alcalde no convoque el citado Pleno, obligando a los concejales interesados a interponer los recursos jurisdiccionales correspondientes.

Y finalmente la actual redacción del artículo 197.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General fue modificada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, modificación que persigue la finalidad de intentar evitar las mociones de censura promovidas por aquellos concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político municipal constituido al inicio del mandato, mediante el incremento del número de firmas necesarias para presentar dicha moción y el refuerzo consiguiente de la mayoría absoluta requerida a tales efectos. Lo cierto es que, a pesar de que la mencionada modificación utiliza una deficiente técnica normativa que ha conllevado diversas dudas interpretativas, como más adelante expondremos, queda clara la pretendida intención de que se respete la voluntad originaria del electorado, de hecho la Ley en su exposición de motivos y justificando la modificación para aludir a una anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo que

se ha conocido como «*transfuguismo*», y continúa la exposición de motivos exponiendo que “*Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal*”.

Por ende la actual redacción del artículo 197, apartado 1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General preceptúa;

“1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.

d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la

Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.

e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.

f) El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación.

2. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 de este artículo.

3. La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

4. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas contenidas en los dos números anteriores, con las siguientes especialidades:

a) Las referencias hechas a los concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.

b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo.

c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.

d) La notificación por el Secretario a los concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.

e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde.

5. El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

6. Los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales.”

Por su parte el artículo 123 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que regula las atribuciones del Pleno de los municipios a que se aplica el Título X, exige en su apartado 1 b) que la votación de la moción de censura y de la cuestión de confianza sean públicas mediante llamamiento nominal en todo caso.

2. LAS ACTUACIONES DEL SECRETARIO DE LA CORPORACIÓN ANTE LA PRESENTACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA.

De lo ya estudiado, por un lado como apuntaba el legislador con la modificación por medio de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General se ha querido neutralizar todas las picarescas que se habían venido utilizando con anterioridad, para imposibilitar la censura del Alcalde, dando a través de las continuas reformas un papel singularmente protagonista al Secretario de la Corporación, de quien dependen importantísimos trámites de la moción de censura, entre otros merecen mencionar, por una parte, la función relativa a la autenticación de las firmas de los proponentes, cuando sea requerido en este sentido por los mismos, por otra, la comprobación de que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, mediante la extensión de la diligencia acreditativa de dicha circunstancia, así como la relativa al deber del Secretario de la Corporación de remitir una notificación a todos los miembros de la Corporación informativa de la convocatoria automática del Pleno que se efectúa por ministerio de la Ley, con expresión de su fecha y hora en que tendrá lugar la sesión y por último la correspondiente a su función de fedatario público, mediante su presencia en el Pleno en el que se haya de discutir dicha moción, dando fe de cuanto acontece en la misma.

2.1. Especial análisis del supuesto de abandono o expulsión del concejal del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde.

En este sentido y comenzando por la importante modificación sobre las nuevas limitaciones de incremento preceptuadas por el artículo único 57 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que entre otras cosas añade;

“(…) En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato. (...)

Así también me refiero al último párrafo del inciso b) del artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que establece “(...)El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa. (...)”. Este inciso conlleva, a mi juicio, dos cuestiones, una de ellas es que si el Secretario de la Corporación no extiende la diligencia acreditativa de que la moción de censura cumple los requisitos exigidos por la Ley, ésta, aunque se presente en el Registro General, no produce la convocatoria automática del Pleno, por adolecer de un defecto esencial que impide que esta convocatoria por ministerio de la Ley se produzca automáticamente. Y la otra cuestión es que además con la nueva modificación legislativa efectuada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero produce que por parte del Secretario de la Corporación a quien le corresponde la emisión de la mentada “diligencia acreditativa” se compruebe la documentación de la moción de censura. En este sentido exponer que tenemos una primera comprobación por parte del Secretario de la Corporación que puede resultar nada fácil –y más teniendo en cuenta los nuevos requisitos para la emisión de la diligencia acreditativa- y ello porque si hasta la reforma operada en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, el legislador había optado según Sentencia del Tribunal Constitucional número 30/1993, en su Fundamento 5º que por una organización grupal del trabajo corporativo, estableciendo al efecto la obligatoria adscripción de todo Concejales a un grupo municipal, constituyendo el grupo mixto aquellos que no quedaran integrados en ningún otro grupo municipal (artículos. 23 y siguientes ROF y artículo 20.3 LBRL). De esta forma, dados los términos de esta configuración legal de la organización del trabajo de la Corporación por la que había optado el legislador, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo, establecieron, “ex” artículo 23.2 CE, el derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a un grupo político por ser obligatoria la adscripción de todo Concejales a un grupo político municipal. Y así, cuando un Concejales era expulsado del grupo político al que pertenecía o abandonaba dicho grupo, debía necesariamente ser integrado en otro grupo político, el grupo mixto, que, de no estar constituido, debía necesariamente constituirse, sin que estuviera prevista por el legislador la figura del Concejales no adscrito, sin embargo, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, introdujo en este sistema de organización del trabajo de las corporaciones locales un cambio sustancial.

En efecto, el legislador optó en esta reforma por un sistema de organización que no se basa, como antes, exclusivamente en los grupos políticos, sino que introduce también la figura del Concejales no adscrito. Y así, el artículo 73, apartado 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local dispone lo siguiente;

“(...) A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que

abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida.

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas (...)"

Con arreglo al citado precepto, la actuación corporativa de los concejales ya no se sustenta sólo en el grupo político, sino que pueden actuar también en la Corporación, por haberlo decidido así el legislador, como Concejales no adscritos cuando se den cualesquiera de los supuestos siguientes;

- 1) Que los concejales no se integren en el grupo político de la formación electoral por la que fueron elegidos.
- 2) Que abandonen o sean expulsados de su grupo de pertenencia, es decir, de su grupo político municipal.
- 3) Que la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen o sean expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones.

Respecto de este último inciso es de sentido común interpretar que el artículo 73, apartado 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local está referido no solo al supuesto de que la mayoría de los Concejales de un Grupo político abandonen o sean expulsados de la formación política que presentó la candidatura, sino a todos los supuestos en los que los concejales abandonen o sean expulsados de la citada formación política -representasen o no la mayoría del Grupo político municipal-, que quedarán, por ello, privados de seguir perteneciendo a dicho Grupo político municipal, pues una interpretación limitada solo al abandono o expulsión de la mayoría de los concejales nos llevaría a la absurda situación de que, en el supuesto de que la expulsión afectara, no a la mayoría de los Concejales de un Grupo político municipal, sino a uno solo de ellos, o a una minoría de los integrantes del Grupo, éstos podrían seguir integrados en el Grupo, lo que no resulta razonable ni lógico.

La opción del legislador estatal es, pues, clara, en los supuestos de abandono o de expulsión del Concejales del grupo político municipal o de la formación electoral que presentó la candidatura, en los que el concejal pasa a actuar en la Corporación como concejal no adscrito, siendo ésta la situación que la Ley le reconoce y sin derecho alguno a constituir un nuevo grupo.

Si lo que se produce es el abandono ciertamente –en principio- no se plantea problema jurídico, a diferencia de la expulsión ya que sin desconocer que el acuerdo de expulsión de un miembro por parte de los órganos competentes del Partido Político, de la Colación o de la Federación constituye una decisión interna y propia de éstos, siendo revisable ante la jurisdicción civil (dada su naturaleza de asociación de carácter privado), tales acuerdos tienen, no obstante, una importante repercusión en el funcionamiento y organización de los órganos municipales, ya que tales concejales expulsados “*del Partido Político, Coalición o de la Federación correspondiente*” con la mentada expulsión pasan a tener la condición de concejales no adscritos, lo que debe ser puesto en conocimiento del Pleno del Ayuntamiento con las implicaciones subsiguientes en la citada organización municipal. Así, como consecuencia de la expulsión habrán de adoptarse las disposiciones organizativas que procedan en aras a garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas en los términos reconocidos.

Con tal premisa, la Corporación Local debe respetar la autonomía de organización de los Partidos Políticos, Coaliciones o Federaciones, por lo que dicha Corporación no puede entrar en el examen de la legalidad sustantiva del acuerdo adoptado por un partido político o coalición política acerca de la expulsión del concejal. Ahora bien, la entidad local tampoco deberá limitarse a comprobar únicamente que quien remite dicha comunicación del acuerdo de expulsión es efectivamente el representante del Partido Político, de la Coalición o de la Federación, sino que deberá comprobar, además, que el acuerdo ha sido adoptado por el órgano competente, a través del procedimiento establecido, pero sin entrar en el examen de la legalidad sustantiva del acuerdo de expulsión. Adviértase que tratándose de partidos políticos el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/2002 (trasladable a las coaliciones y similares de Partidos Políticos) exige en su artículo 8.3 que la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante

procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.

En esta línea, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de marzo de 1982, (Sala de lo Contencioso-administrativo), mantuvo, en relación con el alcance de la competencia de una Corporación Local respecto de un Acuerdo de expulsión de un miembro por el Partido Político, que el Pleno de la Corporación;

“(...) está obligado a calificar o examinar si se dan los requisitos presupuestos esenciales (formalidades extrínsecas) que aparentemente legitiman la decisión interesada, pues al menos deben quedar acreditados que la decisión de expulsión o baja del partido fue adoptada por el órgano competente, a través del procedimiento establecido y mediante decisión motivada, no bastando una mera comunicación, ya que de ser así la Corporación al acordar el cese carece de datos suficientes para incorporar a su acto de cese que como se ha dicho no es de mera ejecución sino, al contrario, un acto principal y definitivo y que al afectar a los derechos de una persona ha de ser motivado...—”.

Y aún cuando en dicha Sentencia se calificó la actuación del Pleno de la Corporación Local como definitiva en el cese de la condición de concejal o vocal de la Corporación (y no como mero órgano ejecutor del acuerdo de expulsión a través de la fórmula de “darse por enterado”), evidencia el alcance de la competencia de la entidad local respecto de los acuerdos de expulsión de miembros por parte de los Partidos Políticos. Y ello dada la trascendencia que para el funcionamiento de la entidad local y de los órganos municipales tienen tales acuerdos, que afectan a los derechos de un miembro del ente local y a la organización de éste.

En la misma línea, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 28 de diciembre de 1984, Sala de lo Contencioso-administrativo, recogió el considerando sexto de la Sentencia de instancia, en el que se decía que;

“(....) teniendo en cuenta la doctrina sentada en la sentencia ya citada del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1982 según la cual ante la comunicación de un partido político a una Corporación local dando cuenta de la pérdida de la condición de miembro del mismo de una persona que ostenta un cargo electivo municipal, el órgano plenario de la Corporación está obligado a calificar o examinar si se dan los requisitos esenciales (formalidades extrínsecas) que aparentemente legitiman la decisión de baja, pues al menos deben quedar acreditados que ésta fue adoptada por el órgano competente, a través del procedimiento establecido y mediante decisión motivada...”.

Por tanto, aunque del abandono o expulsión del concejal que pasa a “no adscrito” se tome razón por parte del órgano colegiado Pleno y del que este no puede aprobar o rechazar esa expulsión sino simplemente tomar conocimiento de ello, con base en lo anteriormente citado el Secretario de la Corporación debe fiscalizar el

expediente tramitado por la Coalición, Partido o Federación comprobando la documentación acreditativa del abandono o expulsión de la correspondiente formación política solicitando, además, la documentación que acredite que el acuerdo se ha adoptado por el órgano competente de la formación política, con arreglo al procedimiento establecido, o, como mínimo, con audiencia de los interesados, y ello con la finalidad de remitir dicha documentación a conocimiento del Pleno de la Corporación Local para que, con pleno conocimiento de los hechos, proceda o no a la “toma en consideración” del concejal como concejal no adscrito y a adoptar las decisiones subsiguientes oportunas de gran importancia para la Entidad Local.

2.2. La mayoría agravada del artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Obviamente el abandono o expulsión de un concejal miembro de un grupo municipal tiene una importantísima incidencia en la Corporación ya que de entrada supone que tanto para la solicitud como para la votación de la moción de censura que esta venga avalada por la “mayoría incrementada o reforzada” introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Y analizando la deficiente técnica legislativa utilizada hemos de acudir a la escasa Jurisprudencia que existe –atendiendo a que la modificación por la Ley Orgánica 2/2011, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General es de fecha 28 de enero de 2011, tenemos entre otras, las siguientes Sentencias- para intentar definir los límites sobre la concurrencia de la mentada como “mayoría incrementada o reforzada”;

Por un lado la **Sentencia número 90015/2013 de 6 de febrero del Tribunal Superior de Justicia de Asturias** en su fundamento jurídico 3º dispone;

“(…) De ahí que, ante la falta de pronunciamientos previos de otros Juzgados y Tribunales sobre el sentido que deba darse a la reforma últimamente acometida, la interpretación que se haga de la nueva redacción del precepto referido debe hacer útil la finalidad de la reforma que no es otra que evitar el transfuguismo político, lo que no se logra con la interpretación que se hace en la sentencia recurrida, en cuanto que si bien con cita de la doctrina constitucional que emana de la STC 185/1993 (RTC 1993, 185), recurso de amparo 1625/1993 , que entiende aplicable al caso, pese a reconocer que es anterior a la citada reforma legislativa, afirma que la mera suspensión cautelar de funciones y militancia no equivale a que los afectados hayan dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato. Tal criterio, de persistir, soslayaría con suma facilidad la finalidad perseguida con la reforma y dejaría sin efecto práctico la previsión contenida en el precepto de aplicación tras su nueva redacción, pues resulta indudable que anular la expresión "dejar de pertenecer al grupo político" con "la expulsión de forma definitiva y firme de la formación política" hace inviable que se pueda apreciar la concurrencia del supuesto de hecho previsto en el párrafo tercero del artículo 197.1, letra a) , de la LOREG, dado que el plazo perentorio para la convocatoria que el mismo artículo prevé en su letra c) " ...quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas

del décimo día hábil siguiente al de su registro ", imposibilita en la práctica que la expulsión disciplinaria de un afiliado a un partido político pueda adquirir firmeza para entonces, habida cuenta el sistema de recursos que asisten al sancionado para defender su militancia activa, que puede llegar incluso a la vía jurisdiccional, con lo que la interpretación que se hace en la sentencia ahora apelada no puede ser asumida en la medida que vincula la concurrencia del supuesto legal de mayoría especialmente agravada a la finalización del expediente disciplinario incoado a los concejales del Grupo Municipal Popular firmantes de la moción de censura. Por el contrario, debe afirmarse que la mayoría cualificada que desde la reforma operada se exige para la proposición de la moción de censura debe darse en cualquier caso en que se abandone el grupo político de pertenencia, cualquiera que sea su causa, voluntaria o por expulsión, en consonancia con lo previsto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372), párrafo primero, a cuyo tenor " 3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos. (...) ", que viene a contemplar supuestos distintos a los del abandono y la expulsión de la formación política, a los que parece referirse en exclusiva la sentencia de instancia, en clara referencia al último párrafo del apartado 3 del mismo artículo 73 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local , cuando es aquí el caso que no nos encontramos todavía con un supuesto de expulsión firme y definitiva de militancia de los proponentes de la moción de censura, al tratarse de una medida cautelar o provisional de funciones, pero sí de un apartamiento cuando menos temporal del grupo político municipal de inicial adscripción que resulta ser suficiente para que opere el supuesto legal de mayoría especialmente agravada previsto en la norma (...)"

Así también otra Sentencia que se pronuncia sobre los concejales no adscritos y la moción de censura es la **Sentencia número 10268/2013, de 18 de octubre de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha** que conoce en apelación un supuesto de un concejal que accede a la corporación en sustitución de otro que había renunciado al acta de concejal y este nuevo concejal suscribe una moción de censura que es rechazada por la mesa de edad entendiéndose que como sustituía al anterior regidor que había pactado con otro grupo municipal ahora al suscribir la moción de censura se exigía la mayoría reforzada. Pues bien la Sentencia acogiendo la tesis evacuada por informe ante pregunta a la Junta Electoral Central de lo siguiente;

"Si los concejales que toman posesión una vez iniciado el mandato y que no se integran en el grupo político que constituya la formación electoral por la fueron elegidos deben ser equiparados, a efectos de formar la mayoría exigida para plantear moción de censura, a los concejales que dejen de pertenecer al grupo político al que se adscribieron al inicio de su mandato"

La Junta Electoral contesta que; *"En los términos en los que está redactado el art. 197.1.a) de la LOREG el presupuesto normativo para la modificación de la mayoría absoluta del número legal de miembros que deben presentar una moción de censura contra el Alcalde, se refiere exclusivamente a los supuestos en que un concejal forme o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde o del grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato. En consecuencia esta Junta entiende que la previsión establecida en los apartados 2 y 3 del referido precepto no resulta aplicable al concejal que no haya formado parte de ningún grupo político municipal"*.

Por tanto la sala sentencia;

"(...) El núcleo de la discusión planteado gira en torno a la interpretación que se le dé a la cualidad del concejal independiente Sr. Benedicto a la hora de apoyar la moción de censura presentada. Para los apelantes se trata de "un tráfuga" y en tal condición no bastarían los seis concejales que apoyan la moción sino uno más para cumplir con lo previsto los párrafos segundo y tercero del art. 197.1.a) de la LOREG. Sin embargo la sentencia defiende y se decanta por la tesis que patrocina el informe de la Junta Electoral Central de que basta la mayoría absoluta del primer párrafo del artículo ya mencionado (...)."

Y razona la sala;

"(...) Efectivamente, de acuerdo con la literalidad del art. 197.1 a), párrafos 2 y 3 de la LOREG, la situación del Sr. Benedicto no encaja en las previsiones de tal precepto, dictado con la sana intención de erradicar los efectos perversos del transfuguismo político, definido como acto de traición o deslealtad al partido o formación política por la que el cargo resultó elegido para pasarse al contrario con el fin de darle la mayoría de gobierno necesaria y así obtener réditos o ventajas electorales o personales. La singularidad del caso está, sin entrar a adivinar cuales fueron las verdaderas intenciones del mencionado concejal a la hora de apoyar la moción de censura, en que aun cuando formase parte de la candidatura de la Agrupación que pactó con el Partido Popular la mayoría necesaria para obtener la Alcaldía, resultó elegido de manera accidental como consecuencia de la dimisión de otro concejal de su formación electoral, incorporándose al Ayuntamiento no al inicio de su mandato sino en el curso del mismo, sin integrarse nunca en la formación política que había apoyado al Sr. Alcalde objeto de moción y sin firmar el pacto de gobierno y estabilidad que sí suscribieron sus otros compañeros de formación. No se puede considerar como renegado de un partido político bajo cuyas siglas se presentó pero del que nunca formó parte mientras gobernó y por consiguiente nunca se le pudo considerar desleal a unos compromisos de gobierno que ni ejerció (porque no ostentó poder) ni suscribió (pactos de gobierno y estabilidad política), de ahí su condición de no adscrito. En este caso dicha condición de no adscrito no tiene la connotación peyorativa que para los recurrentes les merece esa calificación, amparándose en lo dispuesto en el art. 73.3 de la LBRL, por cuanto se considera que carece de la adscripción política necesaria para ejercer responsabilidades de gobierno con la mayoría constituida a tal fin (...)".

Asimismo, en fecha 23 de diciembre de 2013, se dictó la Sentencia 337/2013, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 8 de Valencia, en el caso de la moción de censura interpuesta en Tavernes de Valldigna. Esta Sentencia sustanciada a través del Procedimiento Especial de Derechos Fundamentales impugnaba la decisión de la Mesa de Edad constituida en el Ayuntamiento de Tavernes de Valldigna que había decidido no tramitar la moción de censura interpuesta con el voto de una concejala que había sido expulsada del Partido Político por el que concurrió como candidata en las pasadas elecciones. El Ayuntamiento Pleno había tomado conocimiento de la expulsión, la concejala había impugnado dicho acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa obteniendo el 19 de abril (antes de la firma de la moción) la suspensión cautelar de esa expulsión. Ante tal situación mediante acuerdo del Pleno de 6 de mayo el Ayuntamiento Pleno decidió “reincorporar” a la concejala a su grupo municipal de procedencia. El 17 de mayo se suscribe la moción de censura, y la mesa de edad decide no tramitarla considerando que era preciso sumar un voto más como consecuencia de que la concejala había sido expulsada del Partido Político. Esta concejala había además impugnado ante la Jurisdicción Civil la expulsión del Partido, instando la adopción de la medida cautelar de suspensión de ese acto, siendo denegado por Auto del Juzgado de Fecha 27 de marzo de 2013. El Ayuntamiento Pleno, a la vista de este Auto, solicitó al Juzgado Contencioso-Administrativo que levantara la suspensión cautelar que había adoptado, a lo que se accedió el 3 de julio de 2013, una vez que la Mesa de Edad ya había decidido no tramitar la moción.

El Juzgado considera que para interpretar correctamente lo dispuesto en el artículo 197.1 de Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General era preciso recordar precisamente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que reproduce en su argumentación, y razona;

“(…) La presentación de una moción de censura al Alcalde es manifestación de una de las funciones de control que tienen los concejales respecto de la forma en que se ejerce la acción de gobierno municipal. Ahora bien, para su ejercicio es necesario cumplir los requisitos que la ley establece y que vienen enumerados por lo que aquí se refiere, al artículo 197.1.a) de la LOREG. El derecho a la presentación de la moción de censura se reconoce a los miembros de la Corporación, siempre que se cumplan los requisitos en cuanto a la mayoría exigida para su proposición y designación de candidato a Alcalde. Ahora bien, la Ley Orgánica Electoral ha introducido unos requisitos adicionales a fin de evitar los efectos perniciosos de lo que ha venido en llamar el transfuguismo político, de ahí que exija en el caso de concejales que hayan dejado de pertenecer a un grupo político por una de las causas para ello, la mayoría reforzada que exige el artículo 197.1.a) en su último párrafo.

En el presente caso, la concejala Sra. Vercher fue expulsada con carácter firme de su partido el 18 de octubre de 2012, sin que respecto a su expulsión adoptase medida cautelar alguna de suspensión. El hecho de que la concejala recurriese el acuerdo del Ayuntamiento que la describe del grupo político al que pertenecía y se

decrete la suspensión cautelar de dicha decisión, no es óbice a la interpretación sobre los requisitos exigidos para presentar la moción de censura que entendió la Mesa de Edad debían cumplirse, pues siendo que una de las concejales proponentes había sido expulsada de su partido, siendo ello causa de desaparición del grupo político al que pertenecía, es la causa la que debe prevalecer a los efectos de exigir el cumplimiento de mayores requisitos de número de proponentes de la moción de censura, pues esta y no otra es la finalidad de lo dispuesto en el artículo 197.1.a) de la LOREG, pues de entender como pretenden los recurrentes los requisitos exigidos, ello vaciaría de contenido las previsiones del citado artículo, pues habiéndose producido la expulsión, denegándose la medida cautelar de suspensión de sus efectos, el artificio de haber logrado obtener la suspensión cautelar del acuerdo del Ayuntamiento de desadscripción del grupo al que pertenecía no puede conducir a lo por ellos propugnado.

La exigencia de cumplimiento de dichos requisitos y, como consecuencia de ello, la inadmisión por la Mesa de Edad del Ayuntamiento de la moción presentada, no comporta una vulneración del derecho previsto en el artículo 23.2 del TC, pues tal derecho exige para su ejercicio el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos (...)”.

Por su parte, la **Sentencia número 28/2014 de 5 febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Santa Cruz de Tenerife** que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los acuerdos del Ayuntamiento de Tacoronte de 22 de octubre de 2013, por los que se dispuso la tramitación, sometimiento a votación y aprobación de moción de censura que conllevó la destitución en el cargo de alcalde-presidente del ayuntamiento y la designación de nuevo alcalde.

En dicha sentencia se establece que;

“(...) Es reciente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, citada en el escrito de interposición del recurso, que resolvió una situación igual, pero a la inversa en tanto que se acordó no seguir adelante con la tramitación de la moción de censura, y que constituye un precedente cualificado, cuyos razonamientos son de aplicación plena al caso, lo que permite atender a una situación de seguridad jurídica cautelar sobre el caso.

Se trata la STSJ de Asturias de 06-02-2013 (JUR 2013, 95644) (rec. 180/2012), que resolvió un caso en el que se da igual razón de decidir -ratio decidendi- que en el presente caso. En la Sentencia que se cita, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias declaró conforme a Derecho el Acuerdo de la Mesa de Edad que presidió el Pleno Extraordinario del Ayuntamiento de Siero, convocado para el día 31-10-11, por el que se acordó no seguir adelante con la tramitación de la moción de censura formulada por los recurrentes, al considerar que no vulneró el derecho fundamental invocado de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución (RCL 1978, 2836).

Los hechos de esta STSJ de Asturias consistieron en que cuatro concejales del Grupo Municipal Popular, que propusieron una moción de censura, fueron suspendidos de funciones y militancia, por lo que con posterioridad el día del Pleno Extraordinario

del Ayuntamiento de Siero del día 31/10/11, para el debate y votación de la moción de censura, no se mantenían los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a) del artículo 197.1 de la LOREG, circunstancia que fue apreciada por la Mesa de Edad que presidía el Pleno, por lo que el Tribunal Superior de Justicia consideró que la decisión de no continuar el mismo se ajusta a la legalidad vigente.

En este caso citado, la cuestión controvertida consistió en la interpretación que deba darse al apartado tercero del artículo 197.1, letra a), de la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, al recoger que "alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato (...)".

"(...) Este STSJ de Asturias atiende a la finalidad del precepto introducido en reforma de la Ley Orgánica para evitar el transfuguismo, que expresa de la siguiente manera:

"En la cuestión objeto de debate, es de particular relevancia tener en cuenta que la redacción actual del citado artículo 197 de la LOREG, debida a la modificación por la LO. 2/2011, de 28 de enero (RCL 2011, 136) , responde a la voluntad de dificultar al máximo que aquellas mociones de censura, que se vean contaminadas con firmas de quienes pudieran haber incurrido en conductas propias del transfuguismo, prosperen. De tal inquietud se hace eco el preámbulo, apartado VII, de la referida LO. al referirse a la finalidad de la reforma en los siguientes términos " Y, el tercero - aspecto del régimen electoral-, alude a una anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como "transfuguismo". Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo "tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal"».

La Sentencia explica el criterio de la utilidad de la finalidad de la reforma:

"De ahí que, ante la falta de pronunciamientos previos de otros Juzgados y Tribunales sobre el sentido que deba darse a la reforma últimamente acometida, la interpretación que se haga de la nueva redacción del precepto referido debe hacer útil la finalidad de la reforma que no es otra que evitar el transfuguismo político, lo que no se logra con la interpretación que se hace en la sentencia recurrida, en cuanto que si bien con cita de la doctrina constitucional que emana de la STC 185/1993 (RTC 1993, 185) , recurso de amparo 1625/1993 , que entiende aplicable al caso, pese a reconocer que es anterior a la citada reforma legislativa, afirma que la mera suspensión cautelar de funciones y militancia no equivale a que los afectados hayan

dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato. Tal criterio, de persistir, soslayaría con suma facilidad la finalidad perseguida con la reforma y dejaría sin efecto práctico la previsión contenida en el precepto de aplicación tras su nueva redacción, pues resulta indudable que anudar la expresión "dejar de pertenecer al grupo político" con "la expulsión de forma definitiva y firme de la formación política" hace inviable que se pueda apreciar la concurrencia del supuesto de hecho previsto en el párrafo tercero del artículo 197.1, letra a) , de la LOREG, dado que el plazo perentorio para la convocatoria que el mismo artículo prevé en su letra c) "...quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro ", imposibilita en la práctica que la expulsión disciplinaria de un afiliado a un partido político pueda adquirir firmeza para entonces, habida cuenta el sistema de recursos que asisten al sancionado para defender su militancia activa, que puede llegar incluso a la vía jurisdiccional, con lo que la interpretación que se hace en la sentencia ahora apelada no puede ser asumida en la medida que vincula la concurrencia del supuesto legal de mayoría especialmente agravada a la finalización del expediente disciplinario incoado a los concejales del Grupo Municipal Popular firmantes de la moción de censura. Por el contrario, debe afirmarse que la mayoría cualificada que desde la reforma operada se exige para la proposición de la moción de censura debe darse en cualquier caso en que se abandone el grupo político de pertenencia, cualquiera que sea su causa, voluntaria o por expulsión, en consonancia con lo previsto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, párrafo primero, a cuyo tenor" 3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos. (...)", que viene a contemplar supuestos distintos a los del abandono y la expulsión de la formación política, a los que parece referirse en exclusiva la sentencia de instancia, en clara referencia al último párrafo del apartado 3 del mismo artículo 73 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local , cuando es aquí el caso que no nos encontramos todavía con un supuesto de expulsión firme y definitiva de militancia de los proponentes de la moción de censura, al tratarse de una medida cautelar o provisional de funciones, pero sí de un apartamiento cuando menos temporal del grupo político municipal de inicial adscripción que resulta ser suficiente para que opere el supuesto legal de mayoría especialmente agravada previsto en la norma".

4. En el presente asunto se da la situación de hecho de unos concejales de adscritos a un grupo político municipal que apoyó la designación del Alcalde, cuya moción de censura posteriormente se presenta, lo que motiva la expulsión de dichos concejales de su partido político y consiguiente pérdida de adscripción al grupo político municipal. Esta situación hace entrar en funcionamiento la exigencia legal de quorum reforzado del art. 197 LOREG.

La ley no contiene una definición del transfuguismo, que permita distinguir unas conductas de otras, sino que contiene un mandato de seguir el procedimiento de la moción de censura del Alcalde con unas mayorías reforzadas, para el caso de cambio

de apoyos de los concejales de su grupo político o de los que los grupos políticos que le apoyaron al ser nombrado, que es de lo que hay evidencia u ostensibilidad de que no se ha respetado por los actos administrativos recurridos.

En este caso la moción de censura infringe la norma aplicable en términos aritméticos de comprobación de mayoría reforzada exigible, lo que conlleva la privación del ejercicio del derecho fundamental del recurrente, como Alcalde destituido, al desempeño de dicho cargo mientras se tramite y resuelve el presente recurso contencioso-administrativo.

El derecho fundamental del demandante a permanecer en el cargo electivo de Alcalde, también da efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante elecciones periódicas. El hecho del carácter electivo temporal marca la naturaleza esencial del desempeño de este derecho fundamental, su ejercicio se consume con el tiempo del mandato electivo, por lo que la duración de un juicio no indiferente, sino trascendente.

La STSJ de Asturias de 06-02-2013 (rec. 180/2012), atiende al criterio de la utilidad de la finalidad de la reforma del artículo 197 de la LOREG, debida a la modificación por la LO. 2/2011, de 28 de enero.

La moción de censura conlleva el cambio de apoyos constitutivos del gobierno municipal, lo que forzosamente supone contrariar un pacto constitutivo, bien sea local, o bien sea local en un entorno de autonómico, pacto en definitiva, y la ley no distingue entre motivos para dicho cambio, por lo que la finalidad del precepto es que las mociones se hagan con las mayorías reforzadas que impone.

El pacto constitutivo del gobierno municipal tras las últimas Elecciones Locales de 22-05-11 es el Acuerdo entre Coalición Canaria y PSC-PSOE para formar gobiernos en la Comunidad Autónoma de Canarias y ámbitos insulares y locales, si la suma de ambas formaciones lo hiciesen posible. Dicho acuerdo fue aprobado por la Comisión Ejecutiva Regional del PSOE y ratificado por el Comité Regional del Partido, siendo conocido portados los cargos públicos del PSOE.

En consecuencia, al carecer los actos administrativos de admisión a tramitación y aprobación de la moción de censura de los requisitos legales de mayoría previstos en el art. 197.1 LOREG, resultan nulos, y la destitución del Alcalde realizada en esta moción de censura vulnera su derecho fundamental a la permanencia en el cargo público electivo, previsto en el art. 23.2 CE, por lo que procede estimar el recurso contencioso-administrativo (...).”

Por tanto una primera conclusión final es que podemos afirmar que atendiendo a la escasa jurisprudencia existente hasta el momento del presente análisis basada básicamente en la **Sentencia número 90015/2012** de fecha 6 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, la **Sentencia número 10268/2013** de fecha 18 de octubre de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La-Mancha, la **Sentencia 337/2013** de 23 de diciembre de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

número 8 de Valencia, así como la **Sentencia 28/2014** de 5 de febrero del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Santa Cruz de Tenerife se tiende a dar primacía a las decisiones de las formaciones políticas -Coaliciones, Partidos Políticos, Federaciones, etc...- sobre expulsiones en el seno de su formación, bien sea expulsión definitiva o incluso cautelar de militancia, -sin perjuicio del control de esa toma de razón que hace el pleno corporativo- interpretando que, acreditada la expulsión, el concejal o la concejala queda en una situación en la que su voto no puede ser computado en la votación de la moción de censura por lo que la mayoría reforzada se incrementa, incluso -si así se da la ocasión- sin que sea preciso ni exigible que el Pleno municipal se pronuncie sobre la toma de conocimiento de la condición de concejal “no adscrito”, entre otras cosas, porque la propia Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General no lo exige y además la jurisprudencia se funda en el espíritu de la reforma llevada a cabo por medio de la Ley Orgánica 2/2011, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que no es otro que mantener la inicial intención del electorado.

No obstante en fecha 9 de abril de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Santa Cruz de Tenerife dictó **Sentencia número 478/2013** dimanante de Procedimiento Especial para la Protección de Derechos Fundamentales sobre moción de censura en el Cabildo Insular de La Palma basándose en un Auto de medidas cautelares del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Santa Cruz de La Palma de fecha 30-01-14, que decidió la suspensión de la expulsión tanto provisional como definitiva de los concejales expulsados, manteniéndose a los afiliados en dicho partido desde el momento en que la misma se produjo y mientras dure dicho procedimiento y por tanto afirma la Sentencia que no es exigible el “quórum reforzado”. De gran interés esta última sentencia que en este caso –el mismo Juzgado que el de la moción de censura del Ayuntamiento de Tacoronte- tiene en cuenta el Auto de medidas cautelares dictado por el Juzgado de Primera Instancia referente a la expulsión -suspendiéndose la misma- no exigiendo mayoría reforzada para la moción de censura. Por lo que la segunda conclusión es que en el caso de que haya algún pronunciamiento judicial habrá que estar a lo expuesto en este.

3. BIBLIOGRAFÍA.

- ALMONACID LAMELAS, Victor. *Vademécum de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales: las 600 preguntas y respuestas esenciales*, 2013, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- ALONSO HIGUERA, Carmen. *Manual del Secretario: teoría y práctica del derecho municipal*, 2002, Editorial Atelier.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Código Electoral*, 7ª edición, 2011, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- DIEZ SANCHEZ, Juan José. *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunitat Valenciana: Ley 8/2010 de la Generalitat*, 2012, Tirant lo Blanch.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Práctica de Administración Local: formularios y documentos*, 2006, Tirant lo Blanch.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley básica de régimen local: (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2003, Civitas.

El ESTATUTO jurídico de los concejales no adscritos, 2014, Fundación Democracia y Gobierno Local.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel. *Comentarios a la ley reguladora de las bases del régimen local*, 2007, Tirant lo Blanch.

LLORCA RAMIS, Juan B. *Guía práctica del concejal*, 2011, Thomson Reuters-Aranzadi.

MUÑOZ MACHADO, Santiago *Tratado de derecho municipal* 3ª edición, 2011, Santiago Muñoz Machado, Iustel.

REGLAMENTO de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, 2014, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de derecho local* 9ª ed. (revisada y puesta al día, 6ª en Editorial Aranzadi), 2005, Francisco Sosa Wagner, Thomson-Aranzadi.

VADEMÉCUM de la Administración Local: las 1.040 preguntas y respuestas esenciales 1ª edición, 2011, Fernando Castro Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Alejandra MONTROY IBAÑEZ
Secretaria del Ayuntamiento de Marratxí (Balears)

Trabajo de evaluación presentado al Curso monográfico de estudios superiores: El proceso electoral, gobierno local en funciones y reorganización de las corporaciones locales. CEMCI, Granada, febrero a marzo de 2015.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Propuestas de reforma del sistema electoral español en relación con la introducción de nuevas tecnologías de la información.
3. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN.

Es indiscutible que los avances tecnológicos se han incorporado de un modo casi indispensable a los quehaceres de la vida cotidiana. Las nuevas generaciones los manejan con total naturalidad y las demás no pueden discutir que su empleo otorga mayor eficiencia a sus labores y una apreciable simplificación de las mismas. El avance tecnológico se manifiesta principalmente en tres áreas. En el de la información, las comunicaciones y la automatización. Lo anterior lo podemos apreciar en nuestra vida diaria. Nos estamos informando, ya no sólo en la radio o en la televisión si no que en internet, en los web sites y otros de similar potencial. Basta citar a Facebook, Twitter, Internet y muchos otros. Estamos usando cada día más sistemas automatizados en todo orden de aparatos de uso doméstico. Y para que mencionar el tema de la telefonía móvil tan incorporada a nuestro quehacer diario.

La incorporación de tecnologías de comunicación e información (TCI) en los procesos electorales ha generado interés y preocupación entre los electores, así como entre los especialistas alrededor del mundo.

En muchos países, la tecnología está presente en las actividades relacionadas con el proceso electoral, y en algunos casos es esencial para conducir las elecciones. Por ejemplo, la tecnología se usa para compilar las listas de electores, para diseñar la geografía electoral, para administrar y capacitar al personal, para imprimir las papeletas,

para conducir las campañas de educación al electorado, para registrar la emisión del voto, para escrutar y consolidar los resultados de la votación y para publicar los resultados electorales. La aplicación adecuada de la tecnología en las elecciones puede incrementar el margen de eficiencia administrativa, reducir los costos a largo plazo y mejorar el marco de transparencia política.

2. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN RELACIÓN CON LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.

Pese a que estamos tratando la introducción de las nuevas tecnologías de la información, cabe señalar que la mayor parte de las propuestas de reforma del sistema electoral español sugeridas en las casi tres décadas en que éste lleva en funcionamiento, poco tienen que ver con las posibilidades abiertas por dichas tecnologías, afectando a aspectos tan diversos como la configuración de las listas (limitando su naturaleza cerrada y bloqueada), los problemas suscitados por la –normalmente, criticada por escasa– proporcionalidad; algunos aspectos del voto por correo, del sistema de recursos, etc.

Esta constatación, unida a la igualmente mencionada evaluación globalmente positiva del sistema, puede servir sin duda como una “pista”, un dato revelador de que los principales problemas que se perciben en esta esfera tienen poco que ver con el de las tecnologías actualmente utilizadas. O, por el contrario, puede achacarse a otras circunstancias. Esta segunda opción es la que parece desprenderse de algunos de los estudios elaborados por expertos en la materia. Así, por ejemplo, la reciente Declaración Institucional del Observatorio de Voto Electrónico (OVE) afirmaba que *“el avance hacia las infraestructuras de voto electrónico está coincidiendo en el tiempo con una escasa valoración de las mismas por parte de las administraciones públicas. No parece que las autoridades electorales y las respectivas administraciones electorales se estén conduciendo con la diligencia y cuidado que cabría esperar... Se minusvalora su intenso valor político (...) Las empresas y expertos que trabajan en el desarrollo de dichas infraestructuras se tienen que enfrentar a la indeterminación de las respectivas autoridades o administraciones electorales, a sus opiniones erráticas y a un cierto nivel de improvisación en la toma de decisiones”*. No muy distintos son los diagnósticos que hacen otros textos.

Sin embargo, podría decirse que muchas veces esas imputaciones de falta de interés responden a la misma falta de concreción en el análisis, o a un análisis sesgado por la propia orientación –sin duda benevolente– de quien lo hace. Probablemente, el hecho de que en España este debate no haya alcanzado más relieve responda a una razón tan simple como que la mayor parte de los estudiosos del sistema electoral español desde una perspectiva jurídica, política o sociológica, no consideran que esta

reforma sea fundamental, que sea la más importante de las reformas posibles o, simplemente, que no la estiman suficientemente justificada como para considerarla conveniente. Esta “ausencia de demanda”, intelectual, política y social, podría explicar, por ejemplo, que en este ámbito no se haya producido una incorporación de las nuevas tecnologías para hacer posible la prestación de un mejor servicio, al modo en que ha ocurrido en otras esferas de la administración (como, por citar algún caso, en la Hacienda Pública o la Seguridad Social), cuyos responsables, en principio, no deberían ser genéricamente más o menos capaces que los competentes en materia electoral. Podría, igualmente, pensarse en una cuestión de preferencias, tan natural cuando de utilizar recursos públicos limitados se trata: se ha considerado más urgente dedicar medios a informatizar la Administración Tributaria, u otros campos, que a introducir el voto electrónico. De hecho, en España –como en otros países– no han faltado en la última década iniciativas experimentales tendentes a comprobar el funcionamiento de este tipo de mecanismos, sin que –al parecer, y al menos hasta ahora– los resultados hayan provocado el impulso necesario para avanzar mucho más hasta el punto de que alguna decisión político-legislativa en esta materia ha quedado sobre el papel, sin llegar a plasmarse en la práctica. En otras palabras, aunque “los políticos” hayan abierto la puerta a las tecnologías de voto electrónico, no han llegado a verse convencidos –o presionados– para ponerlas en marcha.

2.1. Voto Electrónico.

De cualquier forma, las propuestas para la implantación del voto electrónico en España no se enfrentan a ningún vacío, sino que han de integrarse en un marco normativo concreto. Un marco que no se agota en la mencionada Ley electoral de 1985, que nada prevé en esta materia; ya que debe considerar, igualmente, los pronunciamientos de diversas instancias europeas centradas en la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales, entre los cuales naturalmente ocupa un lugar eminente el derecho fundamental al sufragio, reconocido –aunque sea indirectamente– por el artículo 3 del Protocolo Adicional Primero al Convenio Europeo de Derechos Humanos, del Consejo de Europa. El Preámbulo de este Convenio resalta que la existencia de un “régimen político verdaderamente democrático” resulta necesaria para el mantenimiento de las libertades fundamentales. Y, dada la relevancia del sistema electoral en la definición de tal régimen, no puede extrañar que la cautela predomine claramente sobre el impulso de reforma. En tal sentido, cabe destacar una recentísima Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa. En ella, tras reafirmarse la convicción de que la democracia directa y la representativa constituyen parte de la herencia común de sus Estados miembros, se subraya que “el derecho de voto es uno de los fundamentos principales de la democracia, y que, consecuentemente,

los procedimientos de voto electrónico deberán respetar los principios de elecciones y referendos democráticos”. A fin de concretar ese contexto, se reconoce, como no podría ser menos, que “en tanto nuevas tecnologías de información y comunicación están siendo crecientemente usadas en la vida cotidiana, los Estados miembros deben tener en cuenta estos desarrollos en su práctica democrática”, por lo que están empezando a usar sistemas de voto electrónico, o a considerar su uso, con diversos propósitos. Lo cual plantea preocupaciones “acerca de ciertos problemas de seguridad y fiabilidad [security and reliability] posiblemente inherentes a sistemas específicos de voto electrónico”. En consecuencia, se afirma que “sólo aquellos sistemas de voto electrónico que sean seguros, dignos de confianza, eficientes, técnicamente robustos, abiertos a verificación independiente y fácilmente accesibles para los votantes podrán construir la confianza pública que constituye un pre-requisito para el voto electrónico”. Desde ese punto de partida, las recomendaciones que se hacen no resultan excesivamente novedosas, como parece lógico por lo demás en un ámbito como éste. Concretamente, se resumen en el establecimiento del principio general de que el voto electrónico debe respetar todos los principios establecidos para las elecciones y los referendos democráticos, y debe ser tan fiable y seguro como esos referentes. Además, se señala que “los Estados miembros deberían considerar la revisión” de sus respectivas legislaciones nacionales “a la luz de esta Recomendación”; si bien, se aclara que ello no exige a dichos Estados “reformular sus propios procedimientos de voto vigentes”, en tanto estos respeten los mencionados principios democráticos. Estas recomendaciones se completan con unos – inevitablemente– largos y complejos apéndices, que señalan los estándares legales, operacionales y técnicos exigibles para la implantación del voto electrónico. Tan complejos que su primer punto, relativo a los estándares legales exigibles para garantizar el principio fundamental de la universalidad del sufragio, reza que “el interfaz del votante [the voter interface] de un sistema de voto electrónico debe ser comprensible y fácilmente utilizable”. A partir de ahí, también merece atención el punto 4, conforme al cual “a menos que los canales de voto electrónico remoto sean universalmente accesibles, supondrán exclusivamente un medio adicional y opcional de voto”. En otras palabras, el voto electrónico remoto o a distancia, sin necesidad de acudir al colegio electoral, aparece todavía como algo muy lejano, al menos como procedimiento alternativo al (a los) actualmente vigente(s). Como no podía ser de otra forma, el Consejo de Europa pone el acento en el necesario cumplimiento de los requisitos de fondo. Una vez garantizados éstos, la utilización de uno u otro procedimiento, más o menos innovador desde un punto de vista técnico, adquiere una relevancia muy secundaria desde una perspectiva estrictamente político-jurídica. Conclusiones lógicamente muy similares son las que se desprenden de otros documentos elaborados sobre esta materia desde una perspectiva análoga. Así, por

poner otro ejemplo, cabe mencionar que la “Comisión para la Democracia a través del Derecho” o “Comisión de Venecia”, también dependiente del Consejo de Europa, aprobó en marzo de 2004 otro informe “sobre la compatibilidad del voto remoto y del voto electrónico con los estándares del Consejo de Europa”. En él, tras estudiar el régimen jurídico de treinta países miembros del Consejo de Europa y afirmar la diversidad de regulaciones en esta materia se concluye que “el voto electrónico ni es generalmente admitido por los derechos humanos, ni puede excluirse a priori. Su aceptabilidad depende de los criterios legales, operacionales y técnicos establecidos en el procedimiento”. En buena parte, este informe se basa en los criterios establecidos por otro documento importante, como es el “Código de Buenas Prácticas en materia electoral”, según el cual “el voto electrónico únicamente debe admitirse si es seguro y fiable; en particular, los electores deben poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si es preciso, respetando el secreto del voto; la transparencia del sistema debe estar garantizada”; añadiéndose, además, que “la violación del secreto de voto debe ser sancionada”. En su “informe explicativo” (párrafos 42 a 44), estas exigencias se precisan algo más. Concretamente, señala que las técnicas de voto mecánico y electrónico “presentan manifiestas ventajas cuando simultáneamente se desarrollan varias elecciones, si bien deben adoptarse ciertas precauciones para limitar los riesgos de fraude, por ejemplo [en particular³⁹] permitiendo al elector comprobar inmediatamente el registro de su voto... para permitir la verificación y el recuento de los votos en caso de reclamación, se puede prever también que la máquina imprima automáticamente una papeleta con indicación del voto emitido y los introduzca en una caja cerrada”, oculta a la vista. En cualquier caso, “todos los métodos utilizados deben permitir garantizar la confidencialidad del voto”. Por otra parte, se define como “seguro” el sistema de voto electrónico que “pueda soportar ataques deliberados”; y como “fiable” aquél que “funciona, por sí mismo, independientemente de cualquier deficiencia en el hardware o en el software”. Finalmente, “la transparencia del sistema debe estar garantizada, en el sentido de que debe poder verificarse su correcto funcionamiento”. En definitiva, los documentos del Consejo de Europa, en el ejercicio de su misión fundacional de defensa de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la democracia parlamentaria, vienen a constatar que el tratamiento de esta materia no puede estar sometido a criterios tecnológicos, sino esencialmente jurídico-políticos. Y, en tal contexto, la incorporación de las nuevas tecnologías a los diversos sistemas electorales no puede considerarse, ni mucho menos, como un imperativo. Por el contrario, y pese a reconocerse las posibilidades que tales desarrollos tecnológicos implican, se insiste especialmente en la necesidad de que cualquier modificación respete escrupulosamente unos criterios materiales (secreto del voto, transparencia del sistema, verificabilidad y control) cuya lesión pondría en grave peligro la base misma de los sistemas democráticos.

De cuanto hasta aquí se ha expuesto se desprende nítidamente que la propuesta de introducir un procedimiento de voto electrónico en el sistema electoral español resulta, hoy por hoy, poco atractiva, al menos como alternativa integral al procedimiento vigente. Poco atractiva porque, de hecho, y una vez superada la inicial –y lógica– fascinación por las nuevas tecnologías, no parece atraer a la mayor parte de quienes se dedican a estudiar esta materia. Poco atractiva porque se plantea respecto de un sistema que funciona correctamente, con transparencia y eficacia. Poco atractiva porque los problemas que plantea afectan, precisamente, al núcleo de las cuestiones que el sistema electoral tiene que resolver en el conjunto del sistema político. Poco atractiva porque, en definitiva, los riesgos aparentes parecen superar claramente, al menos a primera vista, a las posibles ventajas u oportunidades que podrían derivarse de su aceptación. Ello, naturalmente, no implica una valoración aplicable con carácter general a todos los sistemas electorales, ni siquiera a todos los niveles electorales concebibles. En otras palabras, existen otros países donde –por razones de todo tipo– tal alternativa puede ser perfectamente aceptable. Es más: seguramente esta alternativa responda perfectamente a las exigencias de otros ámbitos electorales, en los que no esté en juego tan directamente la fundamentación misma del sistema político. Existen numerosos ejemplos de exitosa aplicación de procedimientos de voto electrónico en otros ámbitos (profesional, empresarial, educativo, incluso sindical), y en absoluto resultaría descabellado plantearlo en otras esferas (como la local), si bien ello requeriría un análisis más profundo que tuviese en cuenta la especificidad de cada una de ellas, y las diferencias respecto de la más estrictamente política.

2.2. Otras propuestas de Reforma del Sistema Electoral, mediante la Incorporación de las Nuevas Tecnologías.

De cualquier modo, resulta evidente que la posible desconfianza provocada por la incorporación de las nuevas tecnologías al procedimiento electoral desaparece, al menos en gran parte, si se propone respecto de otros elementos del mismo. Al fin y al cabo si, como decía al iniciar estas páginas, tan importante es para el buen funcionamiento del sistema el mecanismo de emisión y escrutinio del voto como el resto del procedimiento, nada impide centrar la reflexión en aquellos aspectos de este último que puedan verse mejorados mediante la “simple” incorporación de soluciones técnicas más eficaces, capaces de resolver problemas concretos de manera más ágil, pero sin riesgo para esos elementos “intangibles” del sistema globalmente considerado, como son la transparencia, la seguridad y la confidencialidad del voto. Un aspecto que posiblemente se ha descuidado precisamente por el interés desplegado en las propuestas relativas al voto mismo, y que –en este caso, seguramente sí– contrasta con el avance

experimentado en otras áreas de la Administración, en las que no existían las mismas exigencias inherentes al voto, y en particular la de confidencialidad. Y un aspecto que, también seguramente, se verá potenciado a partir de la –al parecer, muy próxima– implantación del “DNI digital”, que contribuirá a familiarizar a la mayor parte de la población con unos instrumentos y con unas técnicas de identificación que, llevadas al ámbito concreto que ahora nos ocupa, serán sin duda muy útiles. Por consiguiente, y adoptando esta perspectiva “constructiva”, creo que sí resulta posible apuntar algunos aspectos en que la aplicación de nuevas posibilidades tecnológicas podría conseguir de manera inmediata una mejora sustancial del procedimiento electoral y, por tanto, de la legitimidad global del sistema, simplemente eliminando disfuncionalidades o flexibilizando requisitos y plazos que posiblemente hoy hayan perdido buena parte de su justificación, y que en ocasiones pueden representar obstáculos para la participación ciudadana. Ello no implica, naturalmente, abandonar la cautela: como se ha dicho antes, la desconfianza resulta, incluso en estas esferas “secundarias”, destructiva, y muchas veces las nuevas tecnologías, al crear dominios reservados a los expertos, reducen la transparencia y facilitan así las interpretaciones maliciosas. De esta manera, y por supuesto sin ánimo alguno de exhaustividad, a mi juicio estas reformas “tecnológicas” podrían encontrar campo abonado para su fructífera aplicación en ámbitos como el del censo electoral o el del voto por correo, que de una u otra forma sí han planteado diversos problemas en la práctica democrática española. Otro tanto podría decirse, con toda seguridad, de otros momentos del procedimiento electoral, pero baste ahora detenerse en éstos que (insisto, siempre según mi personal, y por lo tanto absolutamente discutible criterio) pueden abrir un camino que merecería la pena explorar con mayor profundidad.

a) El censo electoral.

Así, en un primer ejemplo, podría ser fructífera la revisión, a la luz de las nuevas posibilidades tecnológicas, del funcionamiento de un elemento tan básico en el proceso electoral como es el censo. Un aspecto muchas veces ignorado por los debates políticos, pero cuya relevancia social y política se pone de manifiesto cada vez que se registran errores significativos, ya sea por su cantidad o por afectar a personas relevantes. Y cuya centralidad jurídica trasluce su ubicación sistemática en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG). En efecto, su artículo segundo, al regular el “derecho de sufragio activo”, dispone que “para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente”, tomándose como referencia para esta vigencia “el cerrado el día primero del mes anterior al de la fecha de la convocatoria” de las elecciones (arts. 2.2, 34.2 y 39.1). Pues bien, cualquier conocedor del funcionamiento práctico del sistema sabe que uno de los problemas que habitualmente suelen plantearse

durante las votaciones es el de electores que, por algún error, no aparecen inscritos en el censo electoral. En principio, la legislación electoral prevé, para reducir al máximo tales errores, una serie de mecanismos. Así, en primer lugar, “los Ayuntamientos y Consulados estarán obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales vigentes de sus respectivos Municipios y demarcaciones durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones” (39.2). Una consulta que, como dispone el nuevo párrafo segundo de este artículo, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/200342, “podrá realizarse por medios informáticos, previa identificación del interesado, o mediante la exposición al público de las listas electorales, si no se cuenta con medios informáticos suficientes para ello”. Durante ese período, “cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales”, la cual “en un plazo de tres días, resolverá las reclamaciones presentadas y ordenará las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria”. Posteriormente, “la Oficina del Censo Electoral remitirá a todos los electores una tarjeta censal con los datos actualizados de su inscripción en el censo electoral y de la Sección y Mesa en la que les corresponde votar...” (39.5). Ya en el momento concreto de la votación, el artículo 85.5 LOREG prevé la existencia de una “certificación censal específica, a través de la cual el ciudadano acredita con carácter excepcional su inscripción en el censo electoral”, y que “se regirá en cuanto a su expedición, órgano competente para la misma, plazo y supuestos en que proceda, por lo que disponga al respecto la Junta Electoral Central mediante la correspondiente Instrucción”. Se reconoce así un elemento aparentemente complementario al censo electoral, en el sentido de que permitiría completar la tarea de actualización del mismo. Sin embargo, esa apariencia debe matizarse: en cumplimiento de este mandato legal, la Junta Electoral dictó una Instrucción de 29 de abril de 1991, “sobre concepto de certificación censal específica, supuestos en que procede su expedición, órgano competente y plazo para su expedición”. Dicha disposición subraya que tal certificación “no constituye un medio extraordinario de obtener la inscripción en el censo sino un medio de prueba de que el ciudadano de que se trate está inscrito... aunque no figure en los ejemplares certificados de las listas del censo puestos a disposición de las Mesas electorales”. Por consiguiente, como afirma explícitamente el preámbulo de esta disposición, tal “certificación censal específica... no abre de nuevo el período de rectificación del censo”. Finalmente, cabe resaltar que los órganos competentes para esta expedición son “exclusivamente” las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral. En este contexto, y al margen de que esta certificación permita únicamente corregir errores materiales del censo ya rectificado, o pudiera extenderse hasta introducir en el mismo nuevas rectificaciones, lo cierto es que la concreta articulación de estos actos resulta

manifiestamente mejorable, y en buena parte gracias a la aplicación de nuevas posibilidades tecnológicas. Así, por ejemplo, resulta llamativa la extrema rigidez de la obligación de exponer las listas, en fechas inamovibles y muy tempranas. No cabe duda de que es fundamental tener “cerrado” el censo al inicio del proceso electoral, y con una anticipación importante al momento de la votación, lo que justificaría los límites a cualquier rectificación posterior del mismo. Sin embargo, hoy por hoy parece que ambos procesos –el de exposición / rectificación inicial, y el de eventual expedición de la certificación posterior– podrían facilitarse considerablemente. De esta manera, la exposición de las listas del censo vía Internet, que como se ha visto permite ya el artículo 39.2 de la Ley y se aplica en muchos municipios, ahorra desplazamientos perfectamente evitables. Pero, además, también facilita el respeto a la necesaria confidencialidad de los datos censales que, en la práctica, no estaba en absoluto garantizado con la tradicional exposición de las listas en dependencias municipales, lo que vaciaba de contenido las limitaciones previstas en la Ley. Por otra parte, seguramente hoy no sería en absoluto descabellado prolongar el plazo de rectificaciones, incluso hasta pocos días antes de la votación, dada la agilidad inmensamente mayor que permiten los recursos actuales para elaborar y distribuir las listas censales actualizadas a las Mesas electorales. De la misma manera, la expedición de eventuales certificaciones censales específicas podría facilitarse en extremo, simplemente, habilitando en cada colegio electoral unos mínimos recursos humanos (en su mayor parte, ya existentes) y materiales que permitan consultar a las respectivas Delegaciones Provinciales del Censo si los electores no incluidos en la lista pueden o no ejercer su derecho. Así como la Administración Tributaria pone a disposición del público recursos para consultar sus datos, o cualquier otra duda, no sería impensable que cada colegio dispusiese de una persona, dotada con un ordenador conectado a la red, que pudiese llevar a cabo esa consulta (en presencia, naturalmente, de los interventores o apoderados de las diversas candidaturas que lo deseen y, en su caso, de los miembros de la Mesa afectada) y estuviese habilitado para, en su caso y previa autorización de la Delegación, emitir la correspondiente certificación in situ, ahorrando así desplazamientos, colas y trámites. Facilitando, en suma, que el elector que decide ejercer su derecho de sufragio no se vea disuadido de hacerlo por circunstancias ajenas a su voluntad, y a veces fácilmente corregibles.

b) El voto por correo.

No puede resultar extraño que las nuevas tecnologías, que permiten la transmisión prácticamente instantánea de grandes volúmenes de información, resulten aplicables a uno de los aspectos que más problemas ha planteado en el funcionamiento práctico del sistema electoral español, como es el voto por correo. Se trata, como es

obvio, de un aspecto en sí mismo problemático, como pone de manifiesto el dato de que, incluso en el ámbito europeo, muchos países no lo contemplan, o lo hacen sólo sometiéndolo a condiciones muy estrictas. Pues bien, la regulación del voto por correo, aparte de los problemas derivados de la necesidad de garantizar su naturaleza personal e indelegable (que difícilmente, al menos a mi modo de ver, podrían resolverse únicamente por medios tecnológicos), también presenta espacios que podrían permitir la ventajosa aplicación de nuevas soluciones tecnológicas. Obviamente, y como se ha dicho en el caso anterior, o como ya se hace en el señalado ámbito tributario, la solicitud de voto por correo podría hacerse a través de la red, utilizando los filtros o contraseñas precisos para acreditar la identidad del solicitante. Sin embargo, y una vez más según mi personal criterio, las nuevas tecnologías –y, en particular, la red– podrían desempeñar un papel fundamental a la hora de asegurar el buen fin del procedimiento de voto por correo. Porque, en buena parte, las dificultades para muchos votantes (y, en particular, para los residentes ausentes que viven en el extranjero, cuyo censo por lo demás está siendo desde hace unos años revisado y actualizado, gracias en buena parte a la mayor agilidad de las comunicaciones) se derivan directamente de la lentitud de las comunicaciones postales. Y es evidente que tal lentitud condiciona en buena parte la eficacia de los plazos previstos en la ley electoral. Así, por ejemplo, las candidaturas deben estar ya proclamadas y publicadas el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria (art. 47.5 LOREG), entre otras cosas para que puedan imprimirse. Porque “la confección de las papeletas se inicia inmediatamente después de la proclamación de candidatos”, y “las primeras papeletas confeccionadas se entregan inmediatamente a los Delegados Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que viven en el extranjero”, no más tarde del trigésimo cuarto día después de la convocatoria, en las circunscripciones donde no haya habido impugnaciones a tal proclamación; y del cuadragésimo segundo, donde sí se hayan impugnado candidaturas (arts. 71.1, 71.3 y 75). En los demás casos, para quienes han solicitado votar por correspondencia, la Oficina remitirá, por correo certificado y “a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior a la votación,... las papeletas y los sobres electorales” (73.2). De este modo, las primeras papeletas se envían apenas 25 días antes de la elección, a los electores residentes en el extranjero. Y, a partir de ahí, pueden comenzar su viaje hacia los electores –muchos de ellos, en el extranjero– con menos –incluso muchos menos– de 20 días de anticipación respecto de la elección. En ese plazo deben llegar, cumplimentarse, y hacer el viaje de vuelta. Así las cosas, ¿no cabría pensar en la posibilidad de que los electores que lo deseen puedan “descargarse” de la red las candidaturas proclamadas, ya desde el primer momento, junto con la certificación a que se refiere el artículo 73.1, evitando así ese –a veces difícil y lento– “viaje de ida”? Ciertamente, también esto plantearía problemas (formato

de la papeleta, etc.), que en todo caso podrían tratar, al menos, de considerarse, junto a otras ventajas aparentemente indiscutibles (como, por ejemplo, la reducción de costes que ello podría suponer para la Administración). Ello, por otra parte, suscita otra cuestión relacionada con esta modalidad del voto por correo, que a mi juicio podría plantearse ya, si bien las mayores posibilidades derivadas de las nuevas aplicaciones tecnológicas refuerzan este argumento. Se trata del hecho de que, una vez recibida la solicitud de voto por correo, la Delegación Provincial “realizará la anotación correspondiente en el censo, a fin de que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente”. En definitiva, la mera solicitud de voto por correo supone la exclusión del derecho a ejercer personalmente el voto en el día de la elección. Algo en principio lógico, a fin de evitar riesgos de doble voto, y que sin duda también sirve para desincentivar la opción del voto a distancia. Sin embargo, este sistema presenta un riesgo evidente: dada la señalada premura de los plazos que rigen el procedimiento de voto por correspondencia, y su dependencia de un eficaz funcionamiento del sistema postal, lo cierto es que es posible (y la práctica demuestra que es relativamente frecuente) que un elector que en su día solicitó el voto por correo no llegue a emitir válidamente su voto, sea porque no le han llegado –o no le han llegado a tiempo– las papeletas, o porque su voto no ha llegado –o no ha llegado a tiempo– a la Mesa. Un problema, por lo demás, que no afecta a los “residentes ausentes”, ya que sólo es concebible respecto de los electores llamados, en principio, a votar personalmente en la Mesa que tienen asignada. Pues bien, este problema –que insisto en que podría por lo menos aliviarse aprovechando las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, en el sentido ya expuesto– responde a un sistema que parece ignorar el hecho de que los votos por correo son los últimos introducidos en las urnas, tras cerrarse la votación de las personas presentes en el local electoral, uno por uno y tras verificar que se cumplen las condiciones necesarias (art. 88 LOREG). De esta manera, sería perfectamente posible que, si un solicitante de voto por correo (que como tal consta en el censo) se persona en su Mesa electoral, a fin de emitir su voto (ya sea porque no pudo hacerlo por correo, ya por cualquier otra razón), la Mesa lo acepte, registrando tal voto. El riesgo de que un elector trate de votar dos veces, utilizando también la modalidad postal, se limitaría, simplemente, al considerar los votos llegados por esa vía, descartándose en su caso el voto emitido por correo cuando consta que su remitente ya ha votado. Evidentemente, esta solución incentivaría las solicitudes de voto por correo, incrementando así la actividad administrativa. Sin embargo, resolvería el problema real de algunos –seguramente pocos, pero algunos– ciudadanos que, habiendo actuado con diligencia y buena fe, comprueban que su voto no puede emitirse, o incluso que no ha llegado a tiempo para contabilizarse. Y, en la medida en que las nuevas tecnologías facilitan toda la gestión del proceso, permitiendo incluso nuevos controles (así, por ejemplo, hacer constar la efectiva entrega de las papeletas, o la emisión del voto en la

Oficina de Correos) se reducirían las –a mi modo de ver, ya perfectamente controlables– posibilidades de fraude.

c) Las Mesas Administradas Electrónicamente.

Una novedad implantada recientemente en España en relación con el uso de las nuevas tecnologías de la información en el proceso electoral es la implantación de las Mesas Administradas Electrónicamente (MAE). El sistema de Mesa Administrada Electrónicamente tiene por objetivo el de facilitar a los miembros de las mesas electorales una serie de herramientas informáticas para la gestión de la jornada electoral.

Sirviendo de apoyo a las tareas que desempeñan y garantizando la seguridad del procedimiento de escrutinio, las MAE aportan rapidez al permitir la identificación del votante en el censo de la mesa, con lectura directa del DNI electrónico, y cumplimentando las actas de la mesa de manera prácticamente automática, produciéndose así un incremento del grado de exactitud y fiabilidad del escrutinio al eliminar los posibles errores de transcripción e incrementar la velocidad del mismo al localizar el nombre del votante de manera más sencilla que antes.

La utilización de las MAE es muy sencilla, no requiere formación específica, respetando escrupulosamente el desarrollo de la jornada electoral tal y como está regulada en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), y permitiendo ahorrar en la fabricación de material electoral, lo que lo convierte en una herramienta más ecológica y más barata.

Este sistema será utilizado el próximo 25 de mayo en las 1.246 mesas electorales de la ciudad de Barcelona, pero también en las de Córdoba (324), Valladolid (310) y también en la Isla de Mallorca (concretamente en el municipio de Marratxí, del que he sido secretaria hasta el pasado mes de marzo). Se cuenta para ello con un total de 1.900 equipos, casi 200 más que en la última convocatoria en la que se utilizaron.

Si bien esta medida se implanta por primera vez en las localidades mencionadas, varios antecedentes avalan su éxito. Las Mesas Administradas Electrónicamente se utilizaron en las pasadas Elecciones al Parlamento Europeo de 2009 en las mesas de las ciudades de Lleida, Salamanca y Pontevedra; en las Elecciones Locales de 2011 en Ceuta, Castellón, Huesca y Mérida; y en las Elecciones a Cortes Generales, también de 2011, en Madrid capital.

Por lo que se ve, en cada convocatoria se va ampliando el número de terminales disponibles, lo que hace pensar que su implantación se trata de un proceso largo pero

continuado de crecimiento, y que permitirá llegar en un futuro no muy lejano a una total informatización de todo el procedimiento.

d) Otras posibles reformas.

Hasta este momento me he referido a plantear algunos aspectos del sistema electoral que podrían ser revisados y, en su caso, reformados, mejorando el funcionamiento global del sistema gracias, fundamentalmente, a las nuevas posibilidades abiertas por el desarrollo tecnológico. Naturalmente, el examen se limita a aquellos momentos del procedimiento electoral en que intervienen los poderes públicos, dejando pues de lado otras facetas en que la utilización de las nuevas tecnologías, sin necesidad de reformas legales, puede modificar profundamente la fisonomía de todo el proceso. De este modo, y a pesar de que su importancia sea grande, nada se ha dicho acerca, por ejemplo, de su aplicación a la campaña electoral de los partidos (aunque es claro que las actuales facilidades de comunicación permiten hacer llegar mensajes de manera masiva, prácticamente inmediata y a un coste muy reducido, ampliando así las posibilidades de las formaciones con menores medios). Nada, tampoco, de sus consecuencias en un ámbito como el de la difusión de encuestas electorales, donde el artículo 69.7 de la LOREG prohíbe “la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación”, poniendo así unas puertas imposibles a un campo inabarcable. Ahora bien, incluso ciñéndonos a este limitado objeto, es más que probable que la aplicación de las nuevas tecnologías pudiese modificar sustancialmente otros elementos hoy en día vigentes, por sí mismos o en combinación con otras posibles reformas. En general, cabe defender que estas perspectivas son claras –y, con toda probabilidad, se explorarán a corto plazo– en todas aquellas fases del procedimiento electoral en que la Administración debe realizar actos de comunicación dirigidos a un elevado número de destinatarios, con un coste elevado en términos de tiempo, de esfuerzo humano, y de dinero.

3. CONCLUSIÓN.

La experiencia irá señalando en qué medida el sistema va requiriendo nuevas reformas, y si las posibilidades tecnológicas pueden responder a tal requerimiento. Enlazando con las consideraciones que se hacían al inicio de este trabajo, resulta claro que las nuevas tecnologías no son, ni pueden ser, ninguna panacea capaz de resolver por sí misma todos, ni tan siquiera la mayor parte, de los problemas que cabe percibir en el funcionamiento de los sistemas democráticos, necesariamente basados en el principio representativo articulado a través del proceso electoral. Con frecuencia, la reflexión

sobre esta materia tiende a confundir diversos planos, como el de la teoría pura y el de la práctica electoral. Sólo así se explica, por ejemplo, el afán que muchas veces se pone de manifiesto a la hora de postular la reforma de elementos esenciales, sin distinguir entre su aplicación a contextos políticos o de otro tipo (asociativo, profesional, etc.), a elementos centrales o –en principio– secundarios del sistema o, simplemente, a modelos que funcionan bien o a otros que funcionan peor, o incluso no funcionan.

En particular, y en lo que hace concretamente al caso de España, generalmente se reconoce que su normativa electoral, globalmente considerada, cumple de manera satisfactoria las funciones que el sistema político le encomienda. A partir de ahí, es preciso analizar pormenorizadamente cada propuesta de modificación, examinando sus ventajas e inconvenientes, entendidos como oportunidades y riesgos no sólo para el sistema electoral, sino para todo el sistema político.

A mi juicio, este análisis permite sostener que, en el aspecto central relativo al procedimiento de emisión y escrutinio del voto (“voto electrónico”), los riesgos derivados de una reforma sustancial exceden con mucho a sus posibles ventajas. Afirmaciones del tipo de que así se favorecería la participación resultan absolutamente voluntaristas, en un país en el que la participación es en su conjunto elevada, y en el que las variaciones se explican, en un altísimo porcentaje, por circunstancias que, en última instancia, subrayan la libre decisión del elector, que en ocasiones opta por ejercer su derecho y en otras por no hacerlo. Y los riesgos, en particular los derivados de sustituir un esquema fuertemente basado en la intervención de los ciudadanos por otro que necesariamente exige una intermediación esencial de los expertos, resultan disuasorios. No obstante, esa conclusión “pesimista” no se extiende a todo el procedimiento electoral. En efecto, las nuevas tecnologías han permitido, en muchos ámbitos de la administración de los asuntos públicos, gestionar y comunicar rápida y eficazmente volúmenes ingentes de información, con un altísimo nivel de garantías. Y el mismo principio es perfectamente aplicable, a mi juicio, a muchos momentos del proceso electoral.

En definitiva, si se trata de facilitar la administración, y el ejercicio del derecho fundamental al voto de todos y cada uno de los ciudadanos, en las condiciones que mejor aseguren el interés público, las nuevas tecnologías son hoy un recurso no sólo posible, sino absolutamente imprescindible. En este sentido, sin duda su presencia en los procesos electorales será mucho más intensa en un futuro inmediato. Ahora bien: esa afirmación general en absoluto resta relieve a la también necesaria evaluación previa de las posibles reformas que puedan plantearse. Sólo así será posible que las nuevas tecnologías contribuyan a la mejora global del sistema, ayudando a una participación de los ciudadanos no sólo mayor, sino también de más calidad, que redunde en la mayor



legitimidad del sistema, evitándose al máximo los riesgos para el mismo y aprovechando, también al máximo, las oportunidades derivadas del desarrollo en este campo.



**LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS ESPECIALES,
LÍMITES Y ALCANCE EN EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS
CORPORACIONES LOCALES.**

**ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES
HABILITADOS NACIONALES (FLHN)**

Manuel RAMAL MATA

Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Vallromanes

Trabajo de evaluación presentado al Curso monográfico de estudios superiores: El proceso electoral, gobierno local en funciones y reorganización de las corporaciones locales (2º ed.). CEMCI, Granada, abril-mayo de 2015.

SUMARIO:

- 1.- Introducción
- 2.- La participación política como derecho fundamental
- 3.- El estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales
- 4.- La situación administrativa de servicios especiales
- 5.- Regulación legal de los funcionarios locales con habilitación nacional.
- 6.- Límites a la consolidación de la carrera administrativa y a la promoción profesional.
- 7.- Acceso, permanencia y ejercicio del cargo: “ius in officium” y “ius ad officium”.
- 8.- La garantía de la carrera profesional del FLHN, en el acceso y durante la permanencia en el cargo electo.
- 9.- La situación de servicios especiales como derecho laboral y/o estatutario del FLHN.
- 10.- Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de responsabilidades públicas locales puede ser desempeñado bajo distintas modalidades de dedicación, sustanciándose su regulación, básicamente en el artículo 75 de la LRRL y el artículo 13 del ROF. El número y cuantía de las dedicaciones exclusivas de los miembros de la Corporación ha experimentado una importante modificación tras la aprobación de la LRSAL dando cumplimiento al objetivo establecido por el legislador de imponer una serie de limitaciones a la atribución de dedicaciones y a la cuantía de las mismas en función del parámetro poblacional, a través de introducción de dos nuevos preceptos, artículos 75 bis, reguladores respectivamente, de régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales, y la limitación en el número de dedicaciones exclusivas. La modificación introducida dispone que serán los Presupuestos Generales del Estado los que determinen, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales.

Lo anteriormente expuesto está referido a los derechos económicos básicos del funcionario local en situación de servicios especiales, cuyos efectos serán ampliados y matizados en los próximos apartados de este trabajo. Igualmente, es el principal objeto de este trabajo el análisis de los derechos a la carrera profesional y sus efectos en relación al tiempo que dicho funcionario (FLHN) se encuentre en la situación administrativa de servicios especiales, un trabajo que intenta establecer el límite y alcance de estos derechos en relación con la garantía del derecho de participación política, como derecho fundamental, y en concreto cómo se debe integrar en el Estatuto de los Miembros de las Corporaciones Locales. Para ello se analizarán, no solo las normas legales que lo amparan, sino también la Jurisprudencia Constitucional que lo ha ido extendiendo y configurando, como un derecho típico de configuración legal, sin la cual no es factible su ejercicio, y todo ello contrastado con los criterios e interpretaciones normativas de la propia Dirección General de la Función Pública.

2. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El artículo 23 de la CE presenta un contenido complejo que, en realidad, recoge tres derechos autónomos:

- El derecho a la participación política directamente o a través de representantes (23.1 CE);
- El derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (23.2 CE); el cual según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desdobra en el derecho de acceso a cargos públicos representativos, y

- El derecho de acceso a la función pública (conforme a los principios invocados en el artículo 103.3 CE)

Nuestro constituyente, basándose en los documentos de Naciones Unidas, proclamó un genérico derecho de participación política que se completa directamente con los artículos 68.1 y 69.2 de la CE, y el artículo 23.1 CE, que conecta de forma estrecha con la proclamación realizada en el artículo 1.1 CE: “*España se constituye en un Estado social y democrático de derecho*”. Así pues, la participación entendida como derecho ofrece la vertiente individual indispensable del Estado democrático. Esta proclamación se refuerza cuando se afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado.

Abundando en esta línea argumental, el artículo 9.2 CE encomienda a los poderes públicos fomentar entre otras, la participación política. Porque se trata de un derecho de participación política, no de una participación de cualquier otra naturaleza en asuntos públicos (STC 51/1984, de 25 de abril). Así, mediante esta participación el ciudadano contribuye a la formación democrática de la voluntad estatal, y ésta se produce directamente a través de la elección de representantes que forman los órganos en donde ésta se expresa. La representación política se convierte en el eje de la estructura democrática del Estado y en el verdadero mecanismo a través del cual se legitima el funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (66.1, 68.1 y 69.2 CE) parlamentos autónomos (143, 151 y 152 CE), municipios (140 CE) y diputaciones provinciales (141.2 CE).

El Tribunal Constitucional ha precisado que la titularidad del derecho corresponde en exclusiva a las personas y no la ha reconocido ni siquiera a los partidos políticos a pesar de que estos sean considerados instrumentos fundamentales de la participación política (artículo 6 CE).

El artículo 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, enunciando el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Esta referencia a “*los requisitos que señalen las leyes*” ha servido al Tribunal Constitucional para reiterar hasta la saciedad que éste es un derecho típico de configuración legal, sin la cual no es factible su ejercicio, y distingue tres momentos que consagran una triple dimensión del derecho: acceso, permanencia y ejercicio del cargo. En cada uno de ellos se ejercen derechos diversos, facultades concretas, al amparo de dicho artículo 23.2 CE.

A este contenido explícito del precepto ha anudado nuestra jurisprudencia un contenido implícito cual es, en primer lugar el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (STC 5/1985, de 4 de febrero), no pudiendo ser removido de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (STC 10/1985, de 21 de febrero) y además, se ha declarado el derecho al ejercicio o

desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes (STC 32/1985, de 6 de marzo). Cualquiera de las dimensiones que se han identificado como integrantes del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE <<de acceso, permanencia y ejercicio>> está delimitada, con arreglo al propio precepto constitucional, por la necesidad de llevarse a cabo en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes (STC 298/2006, de 23 de octubre).

El primer momento, el de acceso, se ejerce el sufragio pasivo (68.5 CE y SSTC 60/1987, de 201 de mayo y 84/2003, de 8 de mayo) que viene estrictamente ligado al sufragio activo pues ambos sirven al mismo y jurídico fin, es decir, a la representación, aunque sean autónomos y perfectamente distinguibles. La Constitución reclama igualdad en el acceso y, por lo tanto, en el sufragio pasivo. En este sentido son determinantes las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad establecidas en la Constitución (70.1 CE) y precisadas en la LOREG.

Segundo momento es el de permanencia en el cargo representativo, así no solo se tiene derecho a acceder, sino también a permanecer. Quien ha sido elegido por los electores no puede ser despojado de su cargo, pues tiene derecho a permanecer en él durante el tiempo constitucionalmente previsto para la duración de su mandato (68.4 y 69.6 CE).

En tercer lugar, y con la misma lógica que opera respecto a los momentos anteriores, el derecho de acceso a cargo público representativo ha de contener también un “*ius in officium*”, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que junto con el derecho de permanecer, forman el estatuto parlamentario (STC 37/1985, de 8 de mayo y 36/1990, de 28 de febrero, STC 208/2003, STC 141/2007, STC 74/2009 y 246/2012 de 20 de diciembre).

Dichas facultades son derechos fundamentales de los representantes y atribuciones de un órgano, que han sido desglosadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Todas ellas se integran en el “*ius in officium*” y conforman el bloque de las funciones parlamentarias, configuradas en los reglamentos, sin cuyo ejercicio resultaría imposible el ejercicio del propio derecho del representante político e indirectamente tampoco el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos.

3. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En el ámbito local y para garantizar el ejercicio de las funciones que integran o puedan integrar el “*ius in officium*”, el legislador ha dotado a los miembros de las Corporaciones Locales de un conjunto de derechos que conforman el Estatuto de los miembros de las Corporaciones, distinguiendo, en razón de su naturaleza entre derechos corporativos, derechos económicos y derechos laborales, así como de los correlativos deberes, inherentes al correcto desempeño de las responsabilidades públicas.

En este sentido, el artículo 73.2 de LRBRL dice que los miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que tomen posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se establezcan por la Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquel.

El artículo 74 LRBRL dispone que los miembros de las Corporaciones Locales quedan en situación de servicios especiales en los siguientes supuestos: cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que han sido elegidos o cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva. En el supuesto de que sean funcionarios de la propia Corporación, el pase a la situación de servicios especiales será automática, sin necesidad de que, el ejercicio del cargo, esté vinculado con la dedicación exclusiva o parcial del funcionario, pues tratándose de una situación de incompatibilidad, se infiere la opción a favor del desempeño del cargo de Concejal frente a la de funcionario en activo.

En este mismo sentido el artículo 178.2 b) y 178.4 de la LOREG dicen que cuando la causa de incompatibilidad con la condición de concejal sea la de ser funcionario en activo del respectivo ayuntamiento y/o de las entidades y establecimientos de él dependientes, el funcionario que optará por el cargo de concejal pasará a la situación de servicios especiales.

También la propia Ley 53/84 de Incompatibilidades de los Empleados de las Administraciones Públicas en su artículo 5.1 b) dice que es incompatible la actividad de funcionario público con la de ser miembro electo de la Corporación Local con cargo retribuido y dedicación exclusiva.

Así pues, la situación administrativa de servicios especiales y sus efectos cabe analizarlos en su doble vertiente jurídica:

A.- Como prerrogativa y/o garantía para ejercer el cargo público en condiciones de igualdad, integrando lo que se conoce como núcleo indisponible del derecho, y por tanto, que ni el legislador estatal, autonómico, y mucho menos el ordenamiento local pueden afectar a su integridad.

B.- Como derechos vinculados a la situación funcional y estatutaria previa del cargo electo, cuya protección es necesaria, evitando que modificaciones de sus condiciones laborales pueda suponer un menoscabo en el Derecho a su carrera profesional.

4. LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS ESPECIALES

La situación de servicios especiales, creada por la reforma del año 1984, ha ido evolucionando en la línea de ampliar la cobertura de supuestos que, por razones de interés público se refieren mayormente a dos ámbitos:

- El de los supuestos que posibilitan y favorecen el desempeño de actividades políticas en sentido amplio de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de diferentes órganos constitucionales y autonómicos asimilables;
- El segundo ámbito: aquellos supuestos de perfil más profesional, donde gana peso el factor confianza.

Esta evolución culminó con la aprobación en el año 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. El Informe elaborado por la Comisión de estudio explica así esta evolución y advierte sobre el peligro de desnaturalizar esta situación administrativa: *“La situación de servicios especiales ha tenido tradicionalmente su causa en el ejercicio de cargos políticos de naturaleza o confianza política, bien sean de carácter electivo o por designación, y en el empeño de puestos relevantes en organismos internacionales y órganos constitucionales.*

La especial entidad de estos cargos, así como su índole temporal, recomiendan dotar a los interesados de la garantía de poder reintegrarse al término de su mandato o ejercicio a su puesto, plaza o destino de origen, sin merma alguna de sus derechos”.

El pase a la situación administrativa de servicios especiales se regirá, pues, con carácter básico por lo dispuesto en el artículo 87 del EBEB que define la situación en que se encuentran los funcionarios de carrera cuando son designados a cargos electos con dedicación exclusiva en alguna Administración Pública.

La situación de servicios especiales, es considerada tradicionalmente como un privilegio, puesto que tiene para sus titulares los siguientes efectos:

A.- En relación con las **retribuciones**, dichos funcionarios percibirán las del cargo nuevo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera. Y en relación con el anterior puesto conservan el derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento.

B.- En relación con el **cómputo del tiempo** que permanezcan en dicha situación, se les tendrá en cuenta a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y demás derechos en el régimen de Seguridad Social.

C.- En relación con el **reingreso al servicio activo**, conlleva reserva de plaza, en la misma localidad, en las mismas condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalafón de la carrera consolidados, en el mínimo que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

D.- En relación a la **carrera profesional**, las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de esos funcionarios.

Efectivamente el apartado tres de este artículo 87 establece las condiciones del reingreso al servicio activo de quienes se encuentren en situación de servicios especiales, garantizando que se produzca en la misma localidad, y en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan, así como los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación.

A continuación establece, como criterio general a seguir, que las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, señalando que, como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

Como vemos estos criterios generales necesitan de una adaptación a las circunstancias de cada subescala funcional y de cada Administración Pública. Y en este aspecto, los funcionarios con habilitación nacional tienen una peculiaridad poco común, la de ser funcionarios de la administración local, pero con un sistema de provisión y movilidad a nivel nacional de competencia estatal, lo que dificulta la aplicación de los mismos criterios de carrera profesional y promoción de otros colectivos funcionariales.

5. REGULACIÓN LEGAL DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES CON HABILITACIÓN NACIONAL.

El artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), introducido por el número veinticinco del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), dice que:

“El Gobierno, mediante Real Decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal

Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán por la Administración del Estado, y su puntuación alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Comunidad Autónoma se fijarán por cada una de ellas y su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% del total posible. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta, y su puntuación alcanzará hasta un 5% del total posible.”

La Disposición transitoria séptima de la LRSAL, establece un régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, señalando que: *“En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo.”*

Por tanto, la vigencia normativa reglamentaria referida a los FLHN viene configurada con carácter transitorio y en todo lo que no sea contrario al EBEP y a la LRBL, por lo dispuesto en el Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional; en el Real Decreto 1732/1994 de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; y en la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 10 de agosto de 1994, por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación nacional.

La fórmula utilizada por la Dirección General de la Función Pública para declarar en situación administrativa de servicios especiales a FLHN se puede concretar genéricamente en la siguiente expresión: *“el tiempo que permanezca dicho funcionario en el referido destino le será computado a efectos de promoción, trienios y derechos pasivos”.*

Es importante su transcripción literal, porque de su interpretación y análisis podremos definir los efectos que produce y cómo estos pueden afectar al contenido del *“ius ad officium”* y al *“ius in officium”* de aquellos miembros electos de corporaciones locales en tal situación, sobre todo teniendo en cuenta lo prescrito en el apartado 3 del artículo 87 del EBEP cuando dice que: *“las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de estos funcionarios”*

En resoluciones recientes de la propia Dirección General, se puede constatar que la valoración de los *“servicios prestados”*, se condiciona a que éstos lo sean en la situación de servicios en activo ocupando puestos reservados a la propia subescala de funcionarios con habilitación nacional, por tanto, la contundencia de estos preceptos contrasta con este criterio que viene utilizando la Dirección General de la Función

Pública a la hora de evaluar los servicios prestados en la situación administrativa de servicios especiales, pues la diferente forma de ponderar y computar este tiempo, en relación al servicio activo, discrimina y afecta negativamente al baremo general de méritos acumulados por estos funcionarios, a efectos de promoción profesional.

La Dirección General viene, así, a considerar que el tiempo transcurrido en la situación de servicios especiales no se puede computar como servicio activo en el puesto de origen sino como servicios prestados en otra administración pública, motivo por el cual se produce una diferencia negativa importante respecto a la ponderación de los méritos generales, e indirectamente, a la promoción profesional de estos funcionarios.

Forma parte de este estudio analizar si el mantenimiento de esta situación en el tiempo puede significar, para el cargo público, un claro perjuicio o menoscabo de su carrera profesional, ya que, al no ser ponderados del mismo modo los servicios prestados por estos funcionarios, lo cierto es que la puntuación de méritos generales de éste se va distanciando cada vez más de la puntuación de méritos acumulada por sus compañeros de promoción, en clara desventaja, pues con un baremo superior de méritos acceden a mejor plaza en relación con las vacantes de los diferentes sistemas de provisión de puestos.

6. LÍMITES A LA CONSOLIDACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y A LA PROMOCIÓN PROFESIONAL.

El artículo 1, de la Orden Ministerial de 10 de agosto de 1994, señala que los “Servicios prestados”, se valorarán por los servicios efectivos, hasta un máximo de 6 puntos, a razón de 0,03 puntos por mes de servicios en activo ocupando puestos reservados a la propia subescala de funcionarios con habilitación nacional, o de 0,02 Puntos/mes por servicios en activo ocupando puestos reservados a subescalas de funcionarios con habilitación nacional diferentes a aquella en que se concursa. Así mismo esta valoración de los servicios prestados se incrementará, por razón de permanencia continuada en el mismo puesto de trabajo reservado a funcionario con habilitación de carácter nacional, que se esté desempeñando a la fecha de la resolución de publicación de la convocatoria conjunta de concurso, con arreglo a una escala, pudiendo obtener hasta 1,50 puntos por 6 o más años de permanencia.

Considera la Dirección General que en los concursos de traslados el tiempo transcurrido en la situación de servicios especiales no puede computarse como servicios en activo, en el apartado A (A.1.a y A.1.b.), y que sí se computan como servicios efectivos, pero distintos del servicio activo, en el apartado E) Antigüedad. Considera que debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en el apartado E) Antigüedad, del citado artículo 1 de dicha Orden Ministerial, en el último párrafo, se dispone que no se tendrán

en cuenta en dicho apartado servicios que hubieran sido tenidos en cuenta a los efectos de la letra A de dicho artículo. Es decir, los méritos que se reconocen y computan en dicho apartado E), son méritos por servicios efectivos prestados, si bien de una clase distinta a los servicios activos, sin que puedan computarse de forma independiente a los méritos por servicios prestados. De tal forma, que los servicios prestados deben computarse, o bien en el apartado A, correspondiente a los servicios activos, o bien en el apartado E) Antigüedad, según corresponda, pero no en ambos apartados simultáneamente.

Así pues, según interpretación y criterio de la Dirección General para que los servicios puedan ser computados en el apartado A.1.a), y por tanto se pueda incrementar la puntuación de la permanencia continuada en el apartado A.3, los servicios se deben prestar en situación de activo en Corporaciones Locales, o en servicios en Comunidades Autónomas, y en todo caso, se deben haber prestado en puestos reservados a las subescalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional, no siendo suficiente que los servicios se hubieran prestado en puestos que tengan asignadas funciones similares a los de los reservados a dichos funcionarios.

Considera también que en la Orden de 10 de agosto de 1994 se valoran todos los servicios prestados por los funcionarios. La distinción que se establece entre los prestados en servicio activo y los prestados en situación distinta, se establece de forma general y únicamente en orden a valorar la experiencia en el desempeño del puesto, la cual solamente puede alzarse con el desempeño efectivo del mismo, y que evidentemente, y por diferentes circunstancias, no reunirán todos los funcionarios que participen en el concurso, sin que ello, no obstante, pueda considerarse como causa de menoscabo del derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos, en los términos establecidos en el artículo 87.3 del EBEP, ni supone vulneración del derecho fundamental a la igualdad, y justifica la no discriminación en la carrera profesional en el hecho de que, el tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales es igualmente tenido en cuenta en otros ámbitos de la promoción del funcionario, como puede ser los dos años de carencia para participar y promocionar a una categoría superior, y también a efectos de trienios y derechos pasivos. Pero lo que sucede es que, superada la fase de oposición del concurso, se utiliza el mismo expediente de méritos generales reconocidos a los funcionarios para asignar las plazas definitivas, que es el mismo expediente de méritos utilizado en los concursos de provisión de vacantes, y que también se trata de promoción profesional reconocida por el EBEP, por lo que en cada momento de promoción o provisión de vacante, la carrera profesional se verá negativamente afectada.

7. ACCESO, PERMANENCIA Y EJERCICIO DEL CARGO: “IUS IN OFFICIUM” Y “IUS AD OFFICIUM”.

Ya hemos visto que se trata de un derecho típico de configuración legal, y sin dicha configuración legal no es factible su ejercicio. Distingue tres momentos que consagran una triple dimensión del derecho: acceso, permanencia y ejercicio del cargo.

El artículo 23.2 CE funciona así como una garantía añadida al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE (STC 39/2008, de 10 de marzo) y por eso el contenido del derecho ha sido ampliado más allá del acceso, al derecho de permanencia en el cargo, es decir, el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas, sin el cual el derecho de acceso se convertiría en una garantía meramente formal. De este modo, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, se afirma que “el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido”. De acuerdo con esta línea, el contenido del derecho proclamado en el artículo 23.2 CE queda concretado en dos grandes núcleos.

Por una parte el “*ius ad officium*” según terminología utilizada por el ITC 942/1985, de 18 de noviembre, que incluye también el derecho a concurrir en las diferentes fases que determinan la entrada efectiva al cargo, esto es tanto la accesibilidad así como, una vez superadas estas fases, el derecho subjetivo a ocuparlo.

El segundo lo conforma el llamado “*ius in officium*”, denominación dada por la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que abraza el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas. Las funciones del representante como garantía del derecho de participación de los ciudadanos “va unida al mandato libre” (STC 10/1983, de 21 de febrero, en la cual se señala también que “una vez creados por las normas legales derechos y facultades, propias del cargo, éstos quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23,2 CE, defender ante los órganos judiciales el “*ius in officium*”. Este derecho de permanencia en el cargo, comprende el derecho a no ser removido si no es por causas y por los procedimientos establecidos, contenido que determina la protección del precepto ante remociones ilegítimas (STC 136/1989, de 19 de julio). El Tribunal, en STC 32/1985, de 6 de marzo, completó esta ampliación incorporando un nuevo contenido al art. 32.2: la permanencia en el cargo comporta la posibilidad de ejercerlo de acuerdo con las previsiones legales.

La construcción jurisprudencial del “*ius in officium*” permite enjuiciar las infracciones de los actos y reglamentos que comporten una violación de normas o principios constitucionales; es decir, solo cuando hay una vulneración de la Constitución es posible exceptuar el principio general de autonomía parlamentaria. La sentencia pionera STC 32/1985, de 6 de marzo, afirma que la invocación del artículo 23.2 CE exige que la decisión impugnada vacíe de contenido la función que ha de

desempeñar el representante, o sea la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes condiciones inferiores en otros. La Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes condiciones de inferioridad respecto de otros. (STC 141/2007, de 18 de junio, STC 39/2008, de 10 de marzo)

Toda esta jurisprudencia se puede hacer extensiva al resto de cargos públicos representativos incluidos en el artículo 23.2 CE, como los concejales y los diputados provinciales. La única diferencia es que las decisiones de los órganos de gobierno de las corporaciones locales tienen, por definición, carácter de actos administrativos y, en consecuencia, se encuentran sometidos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por eso, el recurso eventual de amparo no se canaliza por la vía del artículo 42 LOTC, sino por la vía del artículo 43 LOTC, que exige agotar la vía judicial precedente.

El principio de igualdad en la vertiente del “*ius in officium*” también actúa como presupuesto y límite en el ejercicio del derecho, e impide que se configuren situaciones que provoquen inferioridad de unos representantes frente de otros con respecto a los derechos de participación que tienen conferidos.

8. LA GARANTÍA DE LA CARRERA PROFESIONAL DEL FLHN, EN EL ACCESO Y DURANTE LA PERMANENCIA EN EL CARGO ELECTO.

Como ya se ha señalado anteriormente reconoce la Ley 30/84, de 2 de agosto que “el tiempo que permanezca en el referido destino le será computado a efectos de promoción, trienios y derechos pasivos”, igualmente el artículo 87.3 del EBEP dice que las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de estos funcionarios en su condición de cargos electos.

En aplicación del principio de jerarquía normativa, cabe afirmar de forma rotunda que la Orden de 10 de agosto de 1994 nunca podrá ser contraria a estas Leyes, normas de superior rango, y que tanto dicha Orden como las sucesivas bases de las convocatorias de los concursos de promoción profesional deberían prever expresamente el cómputo del tiempo prestado en situación de servicios especiales a efectos de mérito, y además tendrían que hacerlo de forma no discriminatoria, de tal manera que tanto el acceso al cargo como su prolongación en el tiempo (*ius ad officium*) no suponga para el funcionario en situación de servicios especiales una desventaja, en su momento, para acceder a mejor plaza, en relación con las vacantes de los diferentes sistemas de provisión de puestos de las distintas convocatorias para FLHN.

Para evitar un menoscabo y/o situaciones discriminatorias respecto a los cargos públicos electos en situación de servicios especiales, el computo de este tiempo a efectos de servicios prestados se debe hacer considerando que se producen o traen causa

de la Administración de origen y no basándose en la ficción de que dicho funcionario se encuentra en otra Administración Pública, que en el caso de electos locales es evidente que se trata de la Administración Local, y que incluso pudiera darse la casuística de que se tratará de su propio Ayuntamiento empleador. Por tanto debería ocurrir que a efectos de mérito y promoción no se produjera discriminación alguna entre aquel funcionario en servicios especiales y el funcionario en activo, respecto al cómputo de los servicios prestados, por tratarse en ambos casos de servicio efectivo prestado.

El artículo 86 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), nos dice qué se entiende por la situación administrativa de Servicio activo, señalando que “Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u Organismo Público o entidad en el que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación.”

Así pues, tal como se desprende del anterior precepto: el FLHN en situación de servicios especiales, por motivo de su condición de cargo electo local, es aquel funcionario, que conforme a la normativa legal, presta sus servicios efectivos, en la corporación para la que ha sido elegido. Situación administrativa que le corresponde en aplicación de las normas de incompatibilidad.

Respecto al derecho de promoción y a la carrera profesional, hay que señalar que el artículo 14 del EBEP incluye entre los derechos individuales de los empleados públicos en correspondencia con la naturaleza Jurídica de su relación de servicio, la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.

El artículo 16, dispone que los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional, entendiéndose por tal el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El concepto de carrera administrativa hace referencia a la promoción de los funcionarios, entendida ésta en sentido amplio, dentro de los niveles jerárquicos existentes en la organización administrativa.

Dentro de una Administración, la carrera administrativa viene configurada y caracterizada por la existencia, en el seno de la misma, de mecanismos que permitan al funcionario:

- 1º.- Poder cambiar de puesto de trabajo (Sistema de provisión de puestos)
- 2º.- Poder promocionar profesionalmente y consolidar estatus adquirido.

3º.- Poder cambiar de cuerpo o escala, bien dentro de los de su mismo grupo de titulación, bien a los del grupo de titulación superior (Promoción interna horizontal o vertical).

Así pues, como vemos, para la valoración de los “servicios prestados”, sólo se tienen en cuenta los servicios en activo desempeñando puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, no computándose por tanto el tiempo transcurrido en otras situaciones administrativas, como la de servicios especiales que, según el artículo 87 del EBEP, es en la que se encuentran los funcionarios de carrera cuando son designados cargos electos con dedicación exclusiva en alguna Administración Pública.

Efectivamente el apartado tres de este artículo 87 del EBEP establece las condiciones del reingreso a su puesto de trabajo de quienes se encuentren en situación de servicios especiales, garantizando que se produzca en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan, así como los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación.

A continuación establece, como criterio general a seguir, que las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, señalando que, como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

Está claro que atendida la peculiaridad de los sistemas de provisión de puestos, movilidad y de promoción profesional de los funcionarios con habilitación nacional que ya hemos comentado anteriormente, en ocasiones resulta complicado aplicar el mismo régimen del resto de empleados públicos, pues la mejora profesional no se realiza dentro de la misma Administración pública sino a través de la movilidad entre entidades mediante los sistemas de provisión establecidos, que permiten que el funcionario pueda acceder a otros puestos donde pueda tener expectativas de mejorar profesionalmente.

Es en este orden de cosas resulta fundamental e innegable que la incidencia de los servicios prestados en activo respecto a la carrera profesional, mantienen un importante peso específico en el baremo general de méritos, inversamente proporcional en sentido contrario, en relación con la evaluación que la Dirección General hace del tiempo transcurrido en situación de servicios especiales, no dándole la relevancia efectiva que debería tener, ya que en otras muchas ocasiones no se aplica de forma estricta el orden del escalafón, sino que entran en juego los méritos autonómicos y los baremos específicos Municipales donde se valoran otros méritos que a veces poco o

nada tienen que ver con la experiencia acumulada o la formación o preparación técnica del funcionario, y sobre todo en los supuestos de libre designación que afectan a los puestos de mayor categoría, donde la discrecionalidad es casi absoluta, haciendo, si cabe, todavía más patente la discriminación denunciada, este sistema que se viene aplicando resulta incompatible con la expresión de carrera consolidada del funcionario en situación de servicios especiales utilizada por el EBEP.

9. LA SITUACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES COMO DERECHO LABORAL Y/O ESTATUTARIO DEL FLHN.

Los miembros de las Corporaciones Locales tienen reconocidos una serie de derechos vinculados a su situación laboral y/o estatutaria, en función del desempeño de sus cargos con o sin dedicación exclusiva, que determinarán su pase a una u otra situación administrativa. La finalidad de los mismos obedece a la necesidad de dotar de protección el ejercicio de sus derechos. Evitando que una modificación en sus condiciones laborales pueda suponer un obstáculo o dificultades añadidas para su correcto desarrollo.

En esta materia debemos diferenciar en función de que nos encontremos ante un miembro de la Corporación Local que tenga la condición de funcionario, y en cuyo caso a su vez se condicionará a su régimen de dedicación, o que sea personal laboral ajeno a la administración.

Ya hemos visto el carácter bifronte que presenta la situación administrativa de servicios especiales, la cual, además de configurarse como derecho del cargo electo, es fundamentalmente un derecho laboral del funcionario de carrera que le permite ejercer los derechos representativos del artículo 23.2 CE sin merma alguna de sus derechos profesionales, evitando, de esta forma que, modificaciones de sus condiciones laborales, pueda suponer un menoscabo en el Derecho a su carrera, que como ya hemos argumentado, supondría una perturbación ilegítima en el acceso y la permanencia en el cargo público.

10. CONCLUSIONES:

Durante más de tres décadas de jurisprudencia constitucional, se ha consolidado una línea jurídica argumental basada en múltiples situaciones concretas llegadas mayoritariamente de la casuística producida por centenares de recursos de amparo, que ponderaban intereses en conflicto y limitaban, en ocasiones, determinadas arbitrariedades del poder inadmisibles en un estado de democrático.

A lo largo de estos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación constructiva y definitoria del derecho fundamental de participación

política, un derecho que, aunque recibe la denominación de derecho de configuración legal, se ha convertido en un derecho de construcción jurisprudencial. No ha sido la Ley, o no solo la ley, la que ha concretado y desarrollado el contenido del derecho, sino el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.

La fórmula utilizada por la Dirección General de la Función Pública para declarar en situación administrativa de servicios especiales a FLHN se puede concretar genéricamente en la siguiente expresión:

“El tiempo que permanezca en el referido destino le será computado a efectos de promoción, trienios y derechos pasivos”.

Su contenido es determinante para formar la voluntad de acceso al cargo público, y en esa confianza, su titular se mantiene en el tiempo, por considerar que tal situación no afecta de forma negativa a la carrera profesional del mismo.

Considera la Dirección General que en los concursos de traslados el tiempo transcurrido en la situación de servicios especiales no puede computarse como servicios en activo, en el apartado A (A.1.a y A.1.b.), y que sí se computan como servicios efectivos, pero distintos del servicio activo, en el apartado E) Antigüedad, cosa que supone una diferencia de puntuación importante. Considera que debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en el apartado E) Antigüedad, del citado artículo 1 de dicha Orden Ministerial, en el último párrafo, se dispone que no se tendrán en cuenta en dicho apartado servicios que hubieran sido tenidos en cuenta a los efectos de la letra A de dicho artículo. Es decir, los méritos que se reconocen y computan en dicho apartado E), son méritos por servicios efectivos prestados, si bien de una clase distinta a los servicios activos, sin que puedan computarse de forma independiente a los méritos por servicios prestados. De tal forma, que los servicios prestados deben computarse, o bien en el apartado A, correspondiente a los servicios activos, o bien en el apartado E) Antigüedad, según corresponda, pero no en ambos apartados simultáneamente.

Considera también que en la Orden de 10 de agosto de 1994 se valoran todos los servicios prestados por los funcionarios. La distinción que se establece entre los prestados en servicio activo y los prestados en situación distinta, se establece de forma general y únicamente en orden a valorar la experiencia en el desempeño del puesto, la cual solamente puede alzarse con el desempeño efectivo del mismo, y que evidentemente, y por diferentes circunstancias, no reunirán todos los funcionarios que participen en el concurso, sin que ello, no obstante, pueda considerarse como causa de menoscabo del derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos, en los términos establecidos en el artículo 87.3 del EBEP.

No obstante, el computo de este tiempo, a efectos de servicios prestados, se debe establecer considerando que se produce o que trae causa de la Administración de origen, y no basándose en la ficción de que dicho funcionario se encuentra en otra Administración Pública, que en el caso de electos locales es evidente que se trata de la

Administración Local, y que incluso pudiera darse la casuística de que se tratará de su propio Ayuntamiento empleador. Por tanto debería ocurrir que a efecto de mérito y promoción no se produjera discriminación alguna entre aquel funcionario en servicios especiales y el funcionario en activo, respecto al cómputo de los servicios prestados, por tratarse en ambos casos de servicio efectivo prestado.

Tal es así que, tras el reingreso a su puesto de funcionario, el FLHN que intente participar en los concursos de promoción profesional o de provisión de vacantes, comprobará cómo es superado en puntuación por otros compañeros de promoción (en situación de homologación de condiciones) como consecuencia de que la Dirección General de la Función Pública puntúa de forma discriminatoria la situación de servicios especiales, en contra del contenido de sus propias Resoluciones: <<**el tiempo que permanezca en el referido destino le será computado a efectos de promoción, trienios y derechos pasivos**>> y no computa, de oficio, el tiempo transcurrido por el funcionario en esta situación a efectos de méritos generales como servicio efectivo, sino que lo valorará como tiempo prestado en otra Administración Pública, y únicamente a efectos de antigüedad.

Resulta pues que el electo local, en su doble condición de miembro de la Corporación y funcionario público, sufre un menoscabo en su carrera profesional al no serle reconocido de oficio como mérito, para su valoración en concurso de promoción profesional o de provisión de vacante, el tiempo dedicado a realizar las funciones representativas de cargo público, por considerarse que la falta de prestación efectiva de servicios es incompatible con la experiencia exigida. Se le obliga así, indirectamente, a escoger entre su carrera profesional y el cargo público, ya que solo reincorporándose a su puesto de funcionario podría optar a la aplicación de la evaluación de méritos generales del mismo modo en que se aplican al resto de compañeros de promoción. En definitiva el criterio del ejercicio efectivo de funciones utilizado por la Dirección General de la Función Pública debe considerarse lesivo del derecho fundamental de participación política y, de igualdad de acceso y de permanencia sin menoscabo del funcionario público, recogidas en el artículo 23,2 de la CE, puesto que por motivo del ejercicio del cargo de miembro electivo de la Corporación, se le da un trato diferente e injustificado en relación con el resto de funcionarios participantes en los respectivos concursos.

La interpretación que la Dirección General de la Función Pública hace de la Orden Ministerial de 10 de agosto de 1994 perturba y menoscaba el Estatuto Jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales en el que se integra la situación de servicios especiales por cuanto afecta a sus derechos económicos y profesionales. Todo ello según se desprende de la configuración legal del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, en el sentido de que, corresponde a la Ley, fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que, una vez creados, queden integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de

que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren (STC 208/2003, de 1 de diciembre, 141/2007, de 18 de julio, 169/2009, de 9 de julio, y 29/2011, de 14 de marzo)

Para mayor abundamiento y por tratarse de un supuesto paralelo, valga traer a colación la Sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional, STC 178/2008 y cuyo objeto de amparo es determinar si la resolución de la Junta de Extremadura por la que se deniega al recurrente el reconocimiento como experiencia profesional del periodo de tiempo en que actuó como liberado sindical, a efectos de su cómputo como mérito en el concurso para la provisión de puesto de trabajo convocado, confirmada judicialmente sobre la base de que la falta de trabajo efectivo durante su liberación sindical resultaba incompatible con la adquisición de la experiencia que se valoraba en la convocatoria, ha vulnerado el derecho a la libertad sindical (artículo 28.1 CE) del recurrente, en relación con el derecho a la igualdad (artículo. 14 CE), y al que finalmente se le otorga el amparo por vulnerar el derecho del recurrente a la libertad sindical, restableciéndolo en su derecho, y en base a las siguientes consideraciones:

- *Debe apreciarse la vulneración del artículo 28.1 CE, pues el recurrente ha sufrido un menoscabo en su carrera profesional al no poder alegar como mérito, para su valoración en el concurso, el tiempo dedicado a realizar esas específicas funciones representativas (por haberse considerado que la falta de prestación efectiva de servicios es incompatible con la experiencia exigida). Se le obliga así, indirectamente, a escoger entre su carrera profesional y la actividad sindical ya que solo reincorporándose a su puesto de trabajo podría optar a la aplicación de las bases de la convocatoria del concurso relativas a la evaluación de méritos del mismo modo que se aplican al resto de trabajadores.*
- *En definitiva, el criterio del ejercicio efectivo de funciones utilizado por la Administración, y avalado judicialmente por las Sentencias impugnadas en amparo, debe considerarse lesivo de la garantía de indemnidad profesional y económica del recurrente, puesto que por motivo de su actividad sindical, se le ha dado un trato diferente e injustificado en relación con el resto de los trabajadores concursantes. Sacrificio que, contra lo sostenido por la Administración y los órganos judiciales, no encuentra justificación en la pretendida preservación de la eficacia administrativa, puesto que no aparece como una medida idónea, necesaria y, en definitiva, proporcionada para alcanzar el fin previsto.*

Por tanto, cabe concluir que, para poder apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el artículo 23.2 será suficiente con que se haya producido una restricción ilegítima de

los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten de aplicación, normas que han sido expuestas extensamente en este trabajo, ya sea como prerrogativas del cargo público ya sea como garantías del funcionario, y que vienen a configurar junto con la jurisprudencia constitucional el derecho fundamental de participación política, el llamado “*ius in officium*” y “*ius ad officium*”.

11. BIBLIOGRAFIA

CAMPOS ACUÑA, Concepción. *Curso monográfico de estudios superiores sobre Proceso Electoral, Gobierno Local en funciones y reorganización de las Corporaciones Locales*, del CEMCI, 2015.

CANOSA USERA, Raúl. *Sinopsis del artículo 23 de la Constitución Española* (Diciembre 2003) Actualizada por Ángeles González Escudero, Letrada de las Cortes Generales (Enero 2011)

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>

GARCIA GARCIA, María Jesús. “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público”. *Revista jurídica de Castilla y León*, 2008

MARTIN NÚÑEZ, Esther. “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental”. *Revista catalana de dret públic*, 2008)

MORILLO-VELARDE PÉREZ, Ignacio. “Las situaciones administrativas”, *Estatuto Básico del empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2007.

STC 178/2008, por la que se otorga amparo al recurrente frente a la resolución de la Junta de Extremadura por la que se deniega el reconocimiento como experiencia profesional del período de tiempo en que éste actuó como liberado sindical, a efectos de su cómputo como mérito en el concurso para la provisión de vacantes convocado.

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

ALIMENTOS

ALIMENTOS: CALIDAD ALIMENTARIA

Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (BOE de 31 de julio de 2015, número 182).

Es objeto de la ley establecer la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria, incluyendo el régimen sancionador, para dar cumplimiento a la obligación establecida por el artículo 55 del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales o reglamento que lo sustituya, así como los mecanismos de cooperación.

La Ley es de aplicación a todos los productos alimenticios o alimentos y a las instalaciones de manipulación, clasificación, fábricas, plantas de envasado, almacenes de los mayoristas o de los distribuidores mayoristas incluidos los denominados almacenes de logística pertenecientes a la moderna distribución, almacenes de los importadores de productos alimenticios, oficinas de intermediarios mercantiles con o sin almacén, así como en el transporte entre todos ellos; quedando excluidos de su ámbito de aplicación los aspectos higiénico-sanitarios y de seguridad alimentaria.

Todas las Administraciones públicas actuarán de manera coordinada y prestarán la debida colaboración entre ellas para hacer efectivas las actuaciones de control y las sanciones que se impongan con arreglo a la Ley, y, en particular, colaborarán y cooperarán las Administraciones competentes en materia de la defensa de la calidad alimentaria y de la protección de los consumidores.

BIENES INMUEBLES

BIENES INMUEBLES: CATASTRO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Ley 13/2015 de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE de 25 de junio de 2015, número 151).

La finalidad de la ley es profundizar en la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario utilizando para ello los elementos tecnológicos actuales, e incorpora a la reforma procedimientos registrales que afectan a las realidades físicas de las fincas.

La Ley define cuándo se entiende que existe concordancia entre la finca registral y la parcela catastral y cuándo se entiende que la coordinación se alcanza, y, al tiempo, establece las vías para dejar constancia registral y catastral de la coordinación alcanzada, así como para dar publicidad de tal circunstancia.

Para ello, la Ley modifica la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Con respecto a la modificación de la Ley Hipotecaria, es de destacar lo siguiente:

- A) La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, la cual estará a disposición de los Registradores. Inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá conforme al artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que habrá quedado incorporada al folio real.
- B) Se modifica el artículo 9, referente a los requisitos que ha de expresar toda inscripción que se haga en el Registro, especificando que el folio real de cada finca incorporará necesariamente un código registral único, debiendo contener la inscripción, entre otras circunstancias:
 - a) La referencia catastral del inmueble y el hecho de estar o no la finca coordinada gráficamente con el Catastro.
 - b) En el caso de inmatriculación, parcelación, reparcelación, concentración, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde, la representación gráfica georreferenciada de la finca. Los Registradores no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la catastral.
- C) El titular registral de derechos sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la finca acreditando su ubicación y delimitación gráfica mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica.
- D) Se modifican los procedimientos de inmatriculación de fincas como de deslindes, excesos o rectificaciones de cabida (artículos 198 a 210 de la Ley Hipotecaria) al objeto de prescindir de la intervención judicial, que es sustituida por la intervención notarial, quedando salvaguardados los derechos de los interesados mediante la vía del recurso; así el artículo 201, inmatriculación mediante expediente de dominio, es regulado

minuciosamente y prescinde totalmente de la intervención judicial, como ocurría hasta ahora.

Entre los nuevos procedimientos de inmatriculación de fincas, es de destacar la nueva redacción del artículo 204, que permite la inmatriculación de fincas en el Registro, en los siguientes supuestos, entre otros:

1º.- Cuando se trate de fincas aportadas a expedientes de transformación o equidistribución urbanística y se pretenda la inmatriculación en virtud de los documentos en cuya virtud se proceda a la inscripción de las fincas de resultado.

2º.- Cuando se trate de fincas de reemplazo resultantes de expedientes de concentración parcelaria.

3º.- Cuando se trate de fincas que hubieran sido objeto de expropiación forzosa.

4º.- Cuando se trate de fincas de titularidad pública resultantes de procedimientos administrativos de deslinde.

E) Para las Administraciones Públicas, es de interés la reforma del artículo 206, relativo a la inmatriculación de las fincas de las Administraciones Públicas, las cuales podrán inmatricular los bienes de su titularidad cuando carezcan de título escrito de dominio acreditando la fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo, debiendo acompañar certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales de que se trate, y solo en el caso de que la finca careciese de certificación catastral descriptiva y gráfica, podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada alternativa, la cual deberá corresponderse con la descripción literaria realizada y respetar la delimitación de los colindantes catastrales y registrales. A la representación gráfica alternativa deberá acompañarse informe del Catastro.

La nueva redacción del artículo 206, de acuerdo con la disposición final quinta de la Ley 13/2015, entra en vigor al días siguiente de la publicación de la misma en el BOE.

Además, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, el Registrador deberá comprobar la falta de previa inmatriculación de todo o parte del inmueble. Si advirtiera la existencia de fincas inscritas coincidentes en todo o en parte, denegará la

inmatriculación solicitada, previa expedición de certificación de las referidas fincas, que remitirá al organismo interesado junto con la nota de calificación.

Con respecto a la modificación de la Ley del Catastro Inmobiliario, es de destacar lo siguiente:

- A) Se recoge el criterio jurisprudencial que considera que los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica y se aprueban nuevos criterios para su valoración teniendo en cuenta sus circunstancias de localización.
- B) Para agilizar y regular el cambio de clasificación de estos suelos urbanizables se adapta el régimen transitorio de la Ley y se modifica el procedimiento simplificado de valoración colectiva, lo que también permitirá en lo sucesivo adaptar con mayor agilidad los criterios de valoración contenidos en las Ponencias de valores catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas Ponencias.
- C) Se simplifican los procedimientos de actualización de los datos catastrales y se amplía el ámbito del procedimiento de comunicación a determinadas alteraciones en los bienes inmuebles por las Administraciones y fedatarios públicos, aligerando cargas administrativas a los contribuyentes.

Asimismo, las modificaciones introducidas por esta Ley a la del Catastro entran en vigor al día siguiente de la publicación de la Ley 13/2015 en el BOE.

La disposición adicional quinta de la ley 13/2015 impone a los municipios la obligación de que en el plazo de tres meses desde la publicación la misma, pongan a disposición de los Registradores un acceso mediante servicios mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor, y aquellos que, con carácter excepcional no puedan cumplir lo anterior por falta de disponibilidades técnicas o presupuestarias, deberán notificarlo así al Colegio de Registradores en el referido plazo y, en todo caso, poner a disposición del Colegio de Registradores, para que a su vez lo haga a los Registradores territorialmente competentes, un ejemplar certificado y en soporte electrónico de todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, así como de sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor, inscritos en el Libro-registro de instrumentos de planeamiento de cada Ayuntamiento.

Finalmente, salvo el nuevo artículo 206 de la Ley Hipotecaria, las modificaciones de la Ley del Catastro y el apartado segundo de la disposición derogatoria, que entran en vigor al día siguiente de la publicación de la Ley 13/2015 en

el BOE, el resto entra en vigor el día 1 de noviembre de 2015, según dispone su disposición final quinta.

CATASTRO

CATASTRO: CONVENIO CON EL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE ADMINISTRADORES DE FINCAS

Resolución de 20 de marzo de 2015, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio con el Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas (BOE de 6 de abril de 2015, número 82).

El objeto del convenio es establecer el marco básico de colaboración entre la Dirección General del Catastro y los Colegios Territoriales de Administradores de Fincas para el envío y recepción de información sobre discrepancias de las descripciones catastrales de los bienes inmuebles que puedan apreciar los colegiados en su intervenciones inmobiliarias, así como para la comunicación a la Dirección General del Catastro de las discrepancias que se observen en la cartografía catastral.

Asimismo, los colegiados, actuando como mandatarios de los obligados tributarios, podrán presentar las declaraciones catastrales correspondientes a aquellas alteraciones inmobiliarias que estos les encomienden, siempre que correspondan a alteraciones localizadas en municipios cuyos Ayuntamientos no se hayan acogido al procedimiento de comunicación previsto en el artículo 14.1. b de la ley del Catastro Inmobiliario

CASTASTRO: ACTUALIZACIÓN: MUNICIPIOS

Orden HAP/1952/2015, de 24 de septiembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establece la relación de municipios a los que resultarán de aplicación los coeficientes de actualización de los valores catastrales que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE de 28 de septiembre de 2015, número 232).

CIRCULACIÓN Y TRANSPORTES

CIRCULACIÓN: MODIFICACIÓN

Real Decreto 667/2015, de 17 de julio, del Ministerio de la Presidencia, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto

1428/2003, de 21 de noviembre, en lo que se refiere a cinturones de seguridad y sistemas de retención infantil homologados (BOE de 18 de julio de 2015, número 171).

CARRETERAS: LEY

Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (BOE de 30 de septiembre de 2015, número 234).

La Ley deroga expresamente la de 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

La Ley entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE.

La Ley clasifica las carreteras en autopistas, autovías, carreteras multicarril y carreteras convencionales, y define cada una de ellas, así como otros conceptos. Se prevé que la AGE con participación, entre otros, de los entes locales pueda establecer dentro de la anterior clasificación distintas categorías en función de normas de calidad, servicios incluidos o características del viario.

La Ley regula el procedimiento a seguir cuando se trate de llevar a cabo la construcción de carreteras del Estado que afecten a la ordenación territorial o al planeamiento urbanístico existente, que en síntesis consiste en remitir es estudio informativo aprobado inicialmente a las comunidades autónomas y entidades locales afectadas para que en el plazo de un mes informen; transcurrido dicho plazo sin que hayan informado, se entenderá que están conformes; en caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, resolverá el Consejo de Ministros.

No podrán aprobarse, en ningún caso, instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial y urbanística, que contravengan lo establecido en un estudio de carreteras aprobado definitivamente. El incumplimiento de la anterior prohibición comportará la nulidad de pleno derecho del instrumento de ordenación.

Y cuando el contenido de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística, o de desarrollo de los mismos, que se encuentre en tramitación, esté afectado por lo establecido en un estudio de carreteras ya aprobado, el promotor del instrumento deberá incluir en el mismo, antes de su aprobación, las determinaciones necesarias para la plena eficacia de dicho estudio de carreteras.

La Ley establece las siguientes zonas de protección de la carretera: de dominio público (la propia carretera más 8 metros de anchura en autopistas y autovías, y 3 en el resto de carreteras clasificadas), de servidumbre (dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas de 25 metros en autopistas y autovías y 8 en el resto, a contar de la zona de dominio público), de afección (dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas de 100 metros en autopistas y autovías y 50 en el resto, a contar de la zona de

servidumbre) y de limitación a la edificabilidad 50 metros en autopistas y 25 en el resto de carreteras, a ambos lados, a partir de la arista exterior de la calzada más próxima).

En estas zonas no podrán realizarse obras o instalaciones ni se permitirán más usos o servicios que aquéllos que sean compatibles con la seguridad viaria y con las previsiones y la adecuada explotación de la carretera, y la realización de cualquier actividad que pueda afectar al régimen de las zonas de protección requiere autorización del Ministerio de Fomento, sin perjuicio de otras competencias concurrentes.

Corresponde al Ministerio de Fomento la conservación y tutela de estas zonas, y dictar, en su caso, el acuerdo de paralización de obras o instalaciones o suspensión de usos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las correspondientes autorizaciones.

La Ley considera travesía la parte de carretera en la que existen edificaciones consolidadas al menos en dos terceras partes de la longitud de ambas márgenes y un entramado de calles conectadas con aquélla en al menos una de sus márgenes.

En las travesías de carreteras del Estado corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la propia carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes cuando se afecte a los elementos de la carretera o a la zona de dominio público. El silencio administrativo respecto a las solicitudes de autorización indicadas tendrá, asimismo, carácter negativo.

Se consideran colindantes los terrenos y edificaciones que sean contiguos a la arista exterior de la explanación.

Donde haya aceras, isletas, jardines o medianas contiguas a la plataforma, con interposición o no de vías de servicio de titularidad estatal, esa consideración se referirá a los situados como máximo a 2 metros de distancia desde el borde exterior de la plataforma, o al borde de la acera más alejado de la carretera si su distancia al bordillo es menor de 2 metros.

La Ley considera tramos urbanos aquellos de las carreteras que discurran por suelo clasificado como urbano por el planeamiento urbanístico y que estén reconocidos como tales en un estudio de delimitación de tramos urbanos aprobado por el Ministerio.

El Ministerio de Fomento fijará para la Red de Carreteras del Estado, en los estudios de delimitación, los tramos que se consideran urbanos y los que se consideran travesías, y fijará en todos los casos la línea límite de edificación y la zona de dominio público y, en los urbanos, también los de servidumbre; pero todo ello según las circunstancias de cada margen de la vía. La anchura definida por la línea límite de

edificación podrá ser no uniforme, y se podrá fijar a distancia inferior de la reseñada anteriormente, de acuerdo con el planeamiento urbanístico previamente existente a la entrada en vigor de esta Ley.

El Ministerio notificará al Ayuntamiento el estudio de delimitación de tramos urbanos para que en el plazo de dos meses emita informe, y en caso de disconformidad resolverá el Consejo de Ministros.

En estos tramos urbanos corresponde al Ministerio, previo informe del Ayuntamiento, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes cuando afecte a los elementos de la carretera o a las zonas de dominio público y servidumbre. El silencio administrativo para estas autorizaciones tiene carácter negativo.

Las carreteras del Estado o tramos determinados de las mismas se entregarán a los ayuntamientos respectivos en el momento en que adquieran la condición de vías urbanas, bien a instancia del Ayuntamiento, bien a instancia del Ministerio de Fomento, y ello sin perjuicio de que el Ministerio y las entidades locales puedan convenir lo que estimen procedente en orden a la mejor conservación y funcionalidad de tales carreteras o tramos.

Asimismo, la Ley establece el régimen sancionador.

FERROCARRILES: LEY

Ley 38/2015, de 9 de julio, del Sector Ferroviario (BOE de 30 de septiembre de 2015, número 234).

La ley deroga expresamente la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.

La ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.

La Ley determina que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, así como aquellos que deban ocuparse para tal finalidad, de acuerdo con los estudios informativos aprobados definitivamente, como sistema general ferroviario o equivalente, de titularidad estatal, y no incluirán determinaciones que impidan o perturben la finalidad a que están destinados.

Asimismo, en los casos en que se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de

servicio el órgano con facultades para acordar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a ésta, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento para que por éste se emita, en el plazo de dos meses computados desde la fecha de su recepción y con carácter vinculante en lo relativo a las materias de su competencia, un informe comprensivo de las observaciones que, en su caso, estime convenientes. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Ministerio, se entenderá su conformidad con el proyecto urbanístico. No podrán aprobarse instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial y urbanística, que contravengan lo establecido en un estudio informativo aprobado definitivamente. En el caso de estudios informativos en tramitación que, no habiendo sido aún aprobados, hayan sido sometidos a información pública, la administración competente en materia de ordenación territorial o urbanística, según corresponda, procederá en cada caso, en las zonas afectadas por los trazados y actuaciones ferroviarias objeto de la mencionada información pública, a la suspensión de la aprobación de nuevas clasificaciones y calificaciones de suelo y de los efectos de las ya aprobadas, como también a la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones y licencias urbanísticas, hasta tanto se apruebe el estudio, con un plazo máximo de suspensión de un año a partir de la fecha de publicación del anuncio de la información pública del correspondiente estudio, el cual podrá prorrogarse motivadamente por el Ministerio de Fomento, por un plazo máximo de seis meses.

Se excluye de lo anterior aquellas actuaciones administrativas de carácter territorial, urbanístico o edificatorio que sí fuesen compatibles con la futura limiten a la mera conservación y mantenimiento de lo existente, previo informe vinculante del Ministerio de Fomento.

El Ministerio de Fomento podrá delimitar zonas de servicio ferroviario, los planes generales y demás instrumentos de planeamiento calificarán estos terrenos como sistema general ferroviario o equivalente de titularidad estatal, y las obras que se realizan en las mismas deberán adaptarse al plan especial de ordenación de la correspondiente zona de servicio.

La ley establece una zona de dominio público (los terrenos ocupados por las líneas ferroviarias más una franja de 8 metros a cada lado), zona de protección (franja de terreno a cada lado de las líneas de 70 metros de la de dominio público) y límite de edificación (50 metros de la arista exterior más próxima de la plataforma).

Los Delegados del Gobierno dispondrán la paralización de las obras o instalaciones o suspensión de usos prohibidos o no autorizadas en las anteriores zonas.

En cuanto a los pasos a nivel, la Ley prevé que las Administraciones Públicas ferroviarias y las competentes en materia de carreteras procederán, en la medida de sus posibilidades a su eliminación, y en todo caso, la construcción de nuevas urbanizaciones

y centros o establecimientos tales como hospitales, centros deportivos, docentes, culturales, industriales u otros equipamientos equivalentes, cuando el acceso a los mismos se pueda realizar a través de un paso a nivel existente, implicará la necesidad de la eliminación del mismo, siendo el coste de tal supresión de cuenta del promotor de la urbanización o establecimiento.

Asimismo, la Ley establece el régimen sancionador.

CONTRATACION

CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN

Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto del Ministerio de Hacienda y de las Administraciones Públicas, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (BOE de 5 de septiembre de 2015, número 213).

La norma modifica la clasificación de los contratos de obras y los de servicios, así como la regulación de la clasificación de empresas y la acreditación tanto de la solvencia técnica o profesional.

CONTRATACION PÚBLICA: REVISIÓN DE DECISIONES EN MATERIA CONTRACTUAL: REGLAMENTO

Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (BOE de 25 de septiembre de 2015, número 230).

El objeto del Reglamento es el establecimiento de las normas que regulan la constitución, composición y régimen jurídico del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación regulada en el Libro I, Capítulo VI del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y la regulación de la utilización de medios electrónicos en los procedimientos anteriores.

En lo que se refiere a la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, el artículo 11 del Reglamento, relativo a la determinación de los órganos competente en estos procedimientos en el ámbito de las entidades locales, dispone que si no existe previsión expresa en la normativa autonómica, la competencia

para conocer de los recursos especiales en materia de contratación, reclamaciones y cuestiones de nulidad de las corporaciones locales corresponderá al mismo órgano administrativo al que las comunidades autónomas, en cuyo territorio se integren, la hayan atribuido. Esta competencia deberá mencionarse en todo caso en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento de contenido análogo que haga sus veces, identificando el órgano ante el que deben interponerse los recursos, las reclamaciones y las cuestiones de nulidad.

DAÑOS POR TEMPORALES

MEDIDAS URGENTES POR DAÑOS POR TEMPORALES: BENEFICIARIOS PRIVADOS

Orden INT/672/2015 de 17 de abril del Ministerio del Interior, por la que se desarrolla el artículo 2.4 del Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero febrero y marzo de 2015 (BOE de 18 de abril de 2015, número 93).

Corrección de errores mediante Orden INT/688/2015, de 20 de abril, BOE de 21 de abril de 2015, número 95.

La orden desarrolla el artículo 2.4 referido únicamente a las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes titulares de explotaciones agrícolas o ganaderas ubicadas en los municipios incluidos en el referido Real Decreto-ley y en las que hubieran sufrido daños por estos temporales, que pueden ser beneficiarios de las subvenciones previstas en el mismo.

MEDIDAS URGENTES POR DAÑOS POR TEMPORALES: RELACIÓN DE MUNICIPIOS AFECTADOS

Orden INT/673/2015 de 17 de abril del Ministerio del Interior, por la que se determinan los municipios a los que son de aplicación las medidas previstas en el Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero febrero y marzo de 2015 (BOE de 18 de abril de 2015, número 93).

ENTIDADES LOCALES

FINANCIACIÓN ENTIDADES LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: MODIFICACIÓN

Resolución de 31 de marzo de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (BOE de 2 de abril de 2015, número 79).

Se modifican los tipos de interés fijos y diferenciales del coste de financiación del Estado

ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 10 de junio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el anexo I incluido en la Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (BOE de 11 de junio de 2015, número 139).

ENTIDADES LOCALES: COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS: CRITERIOS DE CÁLCULO

Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales (BOE de 3 de julio de 2015, número 158).

La Resolución completa el contenido de los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre relativa al cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, y concretamente, los referidos a las unidades físicas referenciadas en los anexos de dicha Orden.

Así, por ejemplo, para el alumbrado público (anexo I de la Orden), las unidades físicas, comprenden la potencia instalada, la superficie iluminada, los metros lineales y el número de puntos de luz; para la promoción del deporte (anexo II), el número de efectivos asignados al servicio y el número de campañas realizadas al año.

Asimismo se recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en dicha Orden la información relativa al coste de los servicios referidos al año anterior han de facilitarlas las entidades locales antes del 1 de noviembre de cada año.

ENTIDADES LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: MODIFICACIÓN

Resolución de 7 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (BOE de 10 de julio de 2015, número 164).

ENTIDADES LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 9 de julio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se define el principio de prudencia financiera de las entidades locales de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales, reavales u otra clase de garantía públicas o medidas de apoyo extra presupuestario (BOE de 14 de septiembre de 2015, número 220).

ENTIDADES LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: MODIFICACIÓN

Resolución de 18 de septiembre de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se modifica el anexo 3 de la Resolución de 31 de julio de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas entidades locales (BOE de 19 de septiembre de 2015, número 225).

FACTURA ELECTRÓNICA

FACTURA ELECTRÓNICA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden HAP/1650/2015, de 31 de julio, del Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifican la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, y la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (BOE de 6 de agosto de 2015, número 187).

JURISDICCION VOLUNTARIA

LEY DE LA JURISDICCIÓN VOLUNTARIA: ADMINISTRACIÓN LOCAL: MATRIMONIOS CIVILES: FORMAS DE CELEBRACIÓN, TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES MATRIMONIALES Y TASAS POR SU CELEBRACIÓN

Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (BOE de 3 de julio de 2015, número 158).

Corrección de errores, BOE de 2 de septiembre de 2015, número 210.

La ley es de especial interés para las Administraciones locales en materia de celebración del matrimonio civil e instrucción de expedientes matrimoniales.

El matrimonio civil, según dispone su disposición adicional cuarta, se celebrará ante el Juez de Paz, Alcalde o Concejales en quien este delegue, Secretario judicial, Notario, o funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil. La celebración del matrimonio requerirá la previa tramitación o instrucción de un acta o expediente. La tramitación del acta competirá al Notario del lugar del domicilio de cualquiera de los contrayentes. La instrucción del expediente corresponderá al Secretario judicial o Encargado del Registro Civil.

El matrimonio celebrado ante Alcalde o Concejales en quien este delegue, se hará constar en acta la cual deberá ser firmada por éste, por los contrayentes y por dos testigos. Extendida el acta, se entregará a cada uno de los contrayentes copia acreditativa de la celebración del matrimonio y se remitirá por el Alcalde o Concejales en

que lo hubiese celebrado por delegación, en el mismo día y por medios telemáticos, testimonio o copia autorizada electrónica del documento al Registro Civil.

Las anteriores modificaciones entrarán en vigor el 30 de junio de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo primera de la ley 15/2015.

Por tanto, en lo que se refiere a la competencia del Alcalde y del Secretario del mismo en esta materia, no sufre modificación alguna con respecto al régimen de celebración actual.

En relación con lo anterior, la disposición final quinta de la ley añade un nuevo apartado, el 5 al artículo 20 de la Ley de Haciendas Locales por el que los Ayuntamientos podrán establecer una tasa para la celebración de los matrimonios en forma civil.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: PILAS Y ACUMULADORES: GESTIÓN AMBIENTAL: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Real Decreto 710/2015, de 24 de julio del Ministerio de la Presidencia, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos (BOE de 25 de julio de 2015, número 177).

La principal finalidad de la modificación es trasponer al derecho interno español la Directiva 2013/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, en lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas, y de pilas botón con un bajo contenido Comisión, por la que se establecen requisitos para el registro de productores de pilas y acumuladores.

Asimismo, se modifica el régimen de la información que han de aportar a las Administraciones Públicas tanto los productores de pilas y acumuladores como las instalaciones de tratamiento y reciclado, la aplicación del cálculo del nivel de eficiencia de reciclado.

Finalmente, se amplía el concepto de índice de recogida, de manera, que no se aplicará únicamente a las pilas y acumuladores portátiles, sino también a las de automoción e industriales.

MEDIO AMBIENTE: AGUAS: CALIDAD AMBIENTAL

Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental (BOE de 12 de septiembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD: LEY: MODIFICACIÓN

Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE de 22 de septiembre de 2015, número 227).

Las modificaciones van encaminadas a incorporar la normativa del derecho internacional y de la Unión Europea; precisar las competencias de la Administración General del Estado en materia de gestión del medio marino; simplificar y agilizar los instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad; mejorar la gestión de los espacios protegidos.

Quizá la novedad más significativa es la incorporación de la información ambiental al Registro de la Propiedad. Así, la información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, quedará siempre incorporada al sistema de información geográfica de la finca registral, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

MONTES

MONTES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA: CAMINOS NATURALES

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE de 21 de julio de 2015, número 173).

La modificación legislativa parte del principio inspirador del reconocimiento de los Montes como infraestructuras verdes y fomenta su gestión forestal sostenible basada en tres pilares fundamentales: el económico, el ecológico y el social.

Se reconoce el concepto de multifuncionalidad de los montes, es decir su capacidad de cumplir simultáneamente con varias funciones económicas, ecológicas y

sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás.

Se clasifican los montes atendiendo, en primer lugar a su titularidad, y en segundo lugar por su afección a un interés general imponiendo a todas las Administraciones Públicas su protección y salvaguarda en función de las respectivas competencias. Al efecto se refuerzan los mecanismos y disposiciones que permiten la defensa del Dominio Público Forestal.

Se da una nueva regulación de los montes en proindiviso, caracterizados por la falta de identificación de todos los comuneros, ahora denominados montes de socios que permita a los titulares conocidos proceder a su gestión, evitando el abandono y deterioro del monte. Son montes de socios aquellos cuya titularidad corresponde, en pro indiviso, a varias personas y alguna de ellas son desconocidas, con independencia de su denominación y de su forma de constitución. Los propietarios de los montes de socios se registrarán, en lo que no se oponga a la legislación de Montes, por lo dispuesto en el artículo 392 y siguientes del Código Civil.

Aunque se mantiene con carácter general la prohibición del cambio de uso durante 30 años en un terreno incendiado, se exceptúa el caso en que concurren imperiosas razones de interés general que resulten prevalentes sobre su carácter forestal; en todo caso, esta prevalencia debe ser definida por una norma con rango de ley.

Se modifica el régimen de los agentes forestales y las potestades administrativas de extensión, policía y guardería forestal. Así los agentes forestales necesariamente han de ser funcionarios públicos que deberán contar la formación necesaria específica que les capacite para el correcto desarrollo de sus funciones, y tienen la consideración de agentes de la autoridad, y en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación de montes prestarán en todo momento auxilio y colaboración a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. No obstante lo anterior, se mantiene que las funciones de extensión, policía y guardería forestal únicamente pueden ser ejercidas por la Administraciones públicas que tengan atribuida esta competencia.

De especial importancia para los entes locales es la disposición adicional sexta, que crea los Caminos Naturales. Define la disposición a los Caminos Naturales como el itinerario destinado a un uso público no motorizado, principalmente peatonal y ciclistico, que reúna los requisitos que señala, entre ellos, que se construya aprovechando itinerarios públicos preexistentes como antiguas vías pecuarias o caminos reales; que esté destinado fundamentalmente a la realización de actividades deportivas, culturales y recreativas; y que contribuya al desarrollo rural.

Las competencias en materia de caminos naturales corresponden al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Estos Caminos Naturales podrán construirse a iniciativa del referido Ministerio o a instancia de otras administraciones territoriales, por tanto, los Municipios y las Diputaciones.

La Administración General del Estado podrá instar la declaración de interés general de los mismos, así como la concesión de subvenciones para su fomento.

NORMAS PRESUPUESTARIAS

NORMAS PRESUPUESTARIAS, DE TESORERÍA, DE PERSONAL DE LOS CONSORCIOS Y DE LA FACTURA ELECTRÓNICA: MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 13 de junio de 2015, número 141).

En lo que al régimen local interesa, la Ley Orgánica establece las siguientes modificaciones importantes:

Primera.- Modifica Ley de Estabilidad Presupuestaria para sujetar el principio de sostenibilidad financiera al de prudencia financiera, añadiendo al efecto un nuevo apartado, el 3, a su artículo 4.

Asimismo obliga a todas las Administraciones Públicas a hacer un seguimiento del riesgo y coste asumido en la concesión de avales y cualquier clase de garantías que concedan para afianzar operaciones de crédito a terceros, tanto públicos como privados.

También se modifica la disposición adicional primera de dicha ley relativa a los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten medidas extraordinarias o mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez. Esta disposición adicional, además, faculta al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas para determinar con carácter obligatorio el acceso a los mecanismos adicionales de financiación a aquellas Corporaciones Locales que persistan en el incumplimiento del plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

Segunda.- Asimismo, y como novedad, la Ley que comentamos regula en las dos disposiciones adicionales las siguientes medidas de interés para las entidades locales:

a) Disposición adicional primera.- Las entidades locales que en los supuestos de ejecución de sentencias firmes de los Tribunales de Justicia les puedan crear situaciones de grave riesgos de desfase de tesorería, pueden incluir las necesidades financieras que sean precisas para dar cumplimiento a dichas sentencias en los compartimentos Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico, del Fondo de Financiación a Entidades Locales, en el supuesto de cumplir con los requisitos que se establecen.

b) Disposición adicional segunda.- A los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 en los que se aplique condonación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, como consecuencia de la aplicación del Convenio de Cooperación para la Defensa con los Estados Unidos, se les reconoce la compensación económica que dicha disposición cuantifica.

Tercera.- Otra novedad importante de la Ley es la modificación del apartado quinto de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la cual el personal al servicio de los consorcios habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes, y su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción no pudiendo superar sus retribuciones las establecidas para puestos equivalentes en éstas. Si no se puede contar con personal procedente de estas Administraciones, con carácter excepcional, la contratación de personal por parte de los consorcios habrá de ser autorizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuarta.-Finalmente la Ley que comentamos modifica la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, en el sentido, entre otras modificaciones, las siguientes:

a) Establece el derecho de todos los proveedores a ser informados sobre el uso de la factura electrónica a través del organismo que cada Administración determine.

b) Cuando una Administración pública no disponga de Punto General de entrada de facturas electrónicas, ni se haya adherido al de otra Administración, el proveedor tendrá derecho a presentarlas en el Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

c) Las diputaciones provinciales ofrecerán a los municipios de menos de 20.000 habitantes la colaboración y los medios técnicos necesarios.

d) Las Intervenciones Generales de cada Administración realizarán una auditoría de sistemas anual para verificar que los correspondientes registros contables de facturas cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en la normativa sobre factura electrónica. El informe habrá de incluir un análisis de los tiempos medios de inscripción de facturas en el registro contable de facturas y del número y causas de facturas rechazadas en la fase de anotación.

NORMATIVA CONCURSAL

NORMATIVA CONCURSAL: MEDIDAS URGENTES

Ley 9/2015 de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia de concursal (BOE de 26 de mayo de 2015, número 125).

La modificación, aparte de afectar a los efectos de los créditos privilegiados, medidas de refinación, quórum para la adopción de los acuerdos, facultades del juez de lo mercantil, convenios de acreedores, etc., añade una nueva disposición adicional, la segunda ter, a dicha ley que regula el régimen del concurso cuando se trate de empresas concesionarias de servicios públicos de las Administraciones Públicas. De acuerdo con esta disposición adicional, en los concursos de estas empresas, se aplicarán las especialidades que se hallen establecidas en la legislación sobre contratos del sector público. Asimismo, en estos concursos se acordará la acumulación de los procesos concursales ya iniciados cuando se formulen propuestas de convenio que convenio por las Administraciones Públicas, incluidos los organismos, entidades y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de ellas. Podrá condicionarse la aprobación de la propuesta de convenio presentada en cada uno de los procedimientos concursales a la aprobación de las propuestas de convenio presentadas en los restantes procedimientos concursales acumulados.

PATRIMONIO CULTURAL

PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL: LEY

Ley 10/2015 de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (BOE de 27 de mayo de 2015, número 126).

El objeto de la Ley es regular la acción general de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial, en sus respectivos ámbitos de competencias.

Según la Ley, tendrán la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular:

- a) Tradiciones y expresiones orales;
- b) artes del espectáculo;
- c) usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;

- e) técnicas artesanales tradicionales;
- f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación;
- g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales;
- h) formas de socialización colectiva y organizaciones;
- i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.

La Ley especifica los principios que deberán observar todas las Administraciones Públicas, incluidas las Corporaciones Locales, en sus actuaciones sobre los bienes del patrimonio cultural inmaterial al que se refiere la Ley y de acuerdo con sus respectivas competencias.

Concretamente, y en lo que se refiere a las Corporaciones Locales, éstas podrán acordar las medidas de protección de los bienes muebles y espacios vinculados al desenvolvimiento del patrimonio inmaterial de conformidad con la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

Asimismo, las Corporaciones Locales, y en función de sus competencias, podrán promover medidas tendentes a informar y sensibilizar a la población sobre las características y valores del patrimonio cultural inmaterial.

PERSONAL

FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: PUESTOS DE TRABAJO: CLASIFICACIÓN

Resolución de 23 de marzo de 2015, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 8 de abril de 2015, número 84).

FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: PUESTOS DE TRABAJO: CLASIFICACIÓN

Resolución de 5 de mayo de 2015, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica la relación individualizada de méritos generales de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 16 de mayo de 2015, número 117).

Corrección de errores, Resolución de 29 de mayo de 2015 (BOE de 9 de junio de 2015, número 137).

PERSONAL: INCAPACIDAD TEMPORAL

Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración (BOE de 20 de junio de 2015, número 147).

FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: PUESTOS DE TRABAJO: CLASIFICACIÓN

Resolución de 8 de junio de 2015, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 22 de junio de 2015, número 148).

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: INSTRUCCIONES EN MATERIA DE JORNADA Y HORARIOS DE TRABAJO MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Resolución de 22 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 2012, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (BOE de 24 de julio de 2015, número 176).

Como consecuencia de haber incrementado en un día el número de días de permiso por asuntos particulares, tras la última modificación legislativa que ha modificado en este sentido el artículo 48 del EBEP, se adecúa la Resolución a esta modificación aumentando a cinco el número de días de permiso por este concepto, y, consecuentemente fija el número de horas de trabajo en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos cuarenta y nueve horas anuales.

Se modifica el régimen de disfrute de las vacaciones a fin de posibilitar su disfrute una vez finalizado el permiso de maternidad o paternidad dentro del mismo año natural o del inmediatamente posterior al del hecho causante, o una vez finalizado el periodo de incapacidad temporal siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se haya originado.

Se considera como tiempo de servicio las ausencias derivadas de enfermedad, accidente o del disfrute de los permisos y licencias a los efectos del cálculo del período anual de vacaciones.

PERSONAL: JORNADA Y HORARIOS: MODIFICACIÓN

Resolución de 16 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 2012, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismo públicos (BOE de 18 de septiembre de 2015, número 224).

La duración de la jornada general será de 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos cuarenta y dos horas anuales.

Las vacaciones retribuidas de cada año natural se fijan en 22 días hábiles por año completo de servicios, o de los días que correspondan proporcionalmente; en todo caso, para el cálculo del período anual de vacaciones tendrán la consideración de tiempo de servicio las ausencias por enfermedad, accidente de trabajo o permisos o licencias.

Asimismo, se aumenta en dos días de permiso por asuntos particulares una vez cumplido el sexto trienio, que se incrementará en otro adicional por cada trienio que se cumpla a partir del octavo.

FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: CLASIFICACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 24 de septiembre de 2015, número 229).

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: LEY

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE de 10 de julio de 2015, número 164).

La Ley deroga la 2/1985, de 21 de enero, vigente hasta ahora en materia de protección civil.

La nueva Ley califica la protección civil como servicio público, y así define la protección civil como el servicio público que protege a las personas y bienes

garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.

Define los conceptos básicos de la ley: peligro, vulnerabilidad, amenaza, riesgo, emergencia de protección civil y catástrofe y servicios esenciales.

Estos últimos, es decir, los servicios esenciales son definidos como los servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

Crea los siguientes órganos:

- El Sistema Nacional de Protección Civil, que integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas.
- La Red Nacional de Información sobre Protección Civil, como instrumento de aquél.
- La Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
- El Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil.
- El Consejo Nacional de Protección Civil, que es el órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Establece los derechos y los deberes de los ciudadanos ante situaciones de catástrofe, imponiendo a todos los ciudadanos y a las personas jurídicas el deber, entre otros, de colaborar personal o materialmente en la protección civil, en caso de requerimiento de autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y la Ley 17/2015.

La Ley hace un llamamiento a los poderes públicos para que promuevan la participación y la formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil. Las actividades de los voluntarios se realizarán a través de las entidades de voluntariado en que se integren, sin que, en ningún caso, su colaboración entrañe una relación de empleo con la Administración actuante. Regula la Ley la formación en protección civil que tendrá el reconocimiento oficial del sistema educativo y de la formación profesional para el empleo, y crea la Escuela Nacional de Protección Civil como instrumento de la formación especializada y de mandos de alto nivel.

Impone a todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, promover la investigación de las emergencias y el aseguramiento del

riesgo, así como la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares.

La Ley apuesta decididamente por la prevención y regula como su instrumento más eficaz la planificación creando los Planes de Protección Civil. Estos Planes son los siguientes: Plan Estatal General, Planes Territoriales de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.

Las entidades locales participarán directamente en los Planes Territoriales y los Planes Especiales. Los primeros, es decir, los Planes Territoriales son aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local, estos últimos serán aprobados por dicha entidad. Los Planes Especiales tienen como finalidad hacer frente a riesgos concretos: inundaciones, terremotos, fenómenos meteorológicos, etc., y podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial, si bien los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán en todo caso, de competencia estatal, sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, según se establezca.

Tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.

Regula la Ley el procedimiento de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, que puede ser solicitada por las administraciones públicas interesadas y cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros, y que podrá conllevar, entre otras medidas, compensación a Corporaciones Locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables y subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular, exención o reducción de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el de Actividades Económicas y reducción de los índices de rendimiento neto de las explotaciones actividades agrarias. La disminución de los tributos municipales o provinciales como consecuencia de la adopción de estas medidas será compensada a la Administración correspondiente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La Ley regula el régimen sancionador en materia de protección civil.

Finalmente, la Ley entra en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE.

PROTECCIÓN DE MENORES

MENORES: PROTECCIÓN: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 29 de julio de 2015, número 180).

La Ley modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

De la primera Ley, se destaca la incorporación de un capítulo nuevo, el III en el título I (pasando el actual capítulo III al IV), denominado, “Deberes del menor”.

Se reconoce el derecho de los menores extranjeros que se encuentren en España y con independencia de su situación administrativa, entre otros, a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales. Asimismo, se reconoce el derecho a obtener la documentación de residencia a todos los menores extranjeros que estén tutelados por Entidades Públicas, cuando quede acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.

Se establece el deber que tienen todas las personas que tuvieran noticia de un hecho que pudiera constituir un delito contra la libertad e indemnidad sexual, de trata de seres humanos o de explotación de menores, de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal; se establece, además, como requisito para poder acceder y ejercer una profesión o actividad que implique contacto habitual con menores, no haber sido condenado por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata de seres humanos o explotación de menores.

En materia de acogimiento de menores se da preferencia al acogimiento en familiar que al residencial, y se regula el estatuto del acogedor familiar.

Se establece como requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades

deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales

Las modificaciones del Código Civil van dirigidas, asimismo al objetivo de la protección integral de los menores. Destacamos la modificación, con estos efectos, de las normas de Derecho internacional privado, y de nacionalidad, posibilitando la doble nacionalidad de los menores, en el supuesto que regula, así como del régimen de adopciones y de guarda.

La Ley modifica la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa en el sentido de atribuir la competencia para la autorización de entrada en domicilio para la ejecución de una resolución administrativa en materia de protección de menores al Juzgado de Primera Instancia y no a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, como hasta ahora.

Asimismo se modifica el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores en el sentido de extender el permiso previsto en su apartado 3.f) a la trabajadora por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo, a la asistencia a las preceptivas sesiones para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad, siempre, en todos los casos, que deban tener lugar dentro de la jornada de trabajo.

En el mismo sentido que el indicado en el párrafo anterior, se modifica el apartado e) del artículo 48 del EBEP.

PROYECTOS EUROPEOS

PROYECTOS EUROPEOS: MUNICIPIOS: FEDER: REPARTO DE REMANENTES

Resolución de 20 de julio de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se reparten los remanentes generados de las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el periodo de intervención 2007-2013 (BOE de 27 de julio de 2015, número 178).

SECTOR PÚBLICO

INFORMACIÓN: SECTOR PÚBLICO: LEY

Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (BOE de 10 de julio de 2015, número 164).

Corrección de errores, BOE de 2 de septiembre de 2015, número 210.

La modificación legislativa incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, en el régimen de reutilización de documentos del sector público.

Recoge la obligación para las Administraciones y organismos del sector público de autorizar la reutilización de los documentos, con la excepción de aquellos cuyo acceso esté restringido o excluido en virtud del ordenamiento jurídico nacional, o de los que se sometan a las excepciones contempladas en la Directiva, extendiendo su ámbito de aplicación a las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos.

Promueve la utilización de formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos, recogiendo las definiciones de formato legible por máquina, formato abierto, y garantiza la interoperabilidad, y fomenta el uso de licencias abiertas.

Finalmente, la Ley permite la aplicación de una tarifa por el suministro de documentos para su reutilización en las condiciones previstas en la normativa estatal vigente o, en su caso, en la normativa que resulte de aplicación en el ámbito autonómico o local.

La disposición adicional segunda de la Ley que comentamos, modifica la disposición transitoria séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, referente al régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, en el sentido de que hasta el 31 de diciembre de 2016, salvo prórroga por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, excepcionalmente, cuando en las Corporaciones Locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes quede acreditado mediante informe al Pleno, la imposibilidad de que las funciones de tesorería y recaudación sean desempeñadas por un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya sea con carácter definitivo, provisional, acumulación o agrupación, dichas funciones podrán ser ejercidas por funcionarios de carrera de la Diputación Provincial o entidades equivalentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, o cuando quede acreditado que esto no resulta posible, por funcionarios de carrera que presten servicios en la Corporación Local. En ambos casos, deberán ser funcionarios de carrera y actuarán bajo la

coordinación de funcionarios del grupo A1 de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.

SEGURIDAD NACIONAL

SEGURIDAD NACIONAL: LEY

Ley 36/2015, de 26 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE de 29 de septiembre de 2015, número 233).

La Ley tiene por objeto regular los principios básicos, órganos superiores y autoridades y los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional, así como la dirección, organización y coordinación de éste y sus recursos, y la gestión de la crisis.

La Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del Presidente del Gobierno participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional estarán obligadas a establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información, especialmente en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas. Concretamente, asegurarán la disponibilidad de los servicios esenciales y la garantía del suministro de recursos energéticos, agua y alimentación, entre otros, otros que se enumeran, así como cualesquiera otros servicios y recursos de primera necesidad o de carácter estratégico.

A las autoridades locales les corresponde ejercer las competencias que les corresponden de acuerdo con esta ley y con lo dispuesto en la legislación de régimen local y demás leyes que les sean de aplicación.

En lo que se refiere a la contribución de recursos a la Seguridad Nacional en el Sistema de Seguridad Nacional, las diferentes Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, dispondrán de un sistema de identificación, evaluación y planificación de medios y recursos correspondientes a sus respectivos ámbitos competenciales, para hacer frente a los posibles riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional. Específicamente, las entidades locales colaborarán en la elaboración de los planes de recursos humanos y materiales necesarios para las situaciones de crisis previstas en la ley.

TRIBUTOS E IMPUESTOS

HIDROCARBUROS: TRIBUTOS

Ley 8/2015 de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (BOE de 22 de mayo de 2015, número 122).

La Ley crea y regula el Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados, y cuyo hecho imponible es la extracción en el territorio español de gas, petróleo y condensados, en las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos.

Asimismo crea y regula la tasa por el canon de superficie que grava los derechos de utilización privativa o de aprovechamiento especial del dominio público estatal de hidrocarburos con ocasión del otorgamiento de determinadas autorizaciones de exploración, de los permisos de investigación y de las concesiones de explotación de hidrocarburos.

La Ley obliga a que los Presupuestos Generales del Estado establezcan dotaciones destinadas a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en cuyos territorios se desarrollen actividades de exploración, investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos que constituyan el hecho imponible del impuesto y de la tasa anteriormente referidos.

IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: PLAZO INGRESO 2015

Resolución de 26 de mayo de 2015, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica el plazo de ingreso en período voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2015 relativo a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE de 4 de junio de 2015, número 133).

IMPUESTOS: MODIFICACIÓN: IRPF: EXENCIONES

Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico (BOE de 11 de julio de 2015, número 165).

El Real Decreto-ley modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que en lo que aquí interesa, supone para los trabajadores por cuenta

ajena, y por tanto, para el personal al servicio de las entidades locales, una nueva escala de retención a cuenta de los rendimientos del trabajo que se satisfagan o abonen a partir del 1 de agosto, si bien, se podrá aplicar la nueva escala desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley, que es el siguiente al de su publicación en el BOE.

Asimismo, se reduce el tipo fijo de retención aplicable a los rendimientos del trabajo derivados de impartir cursos, conferencias o similares.

Se declaran exentas contenidas, entre otras Administraciones públicas, por las entidades locales, para atender a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando carezcan de medios económicos suficientes hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas, así como las ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y a víctimas de violencia de género.

Finalmente, se limita la posibilidad de embargo de determinadas prestaciones y ayudas concedidas por distintas Administraciones Públicas mediante la aplicación de las reglas que rigen el embargo de salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

IMPUESTOS: MODIFICACIÓN: SOCIEDADES

Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto de Sociedades (BOE de 11 de julio de 2015, número 165).

El Real Decreto deroga en su totalidad el anterior Reglamento del Impuesto de Sociedades, aprobado por Real Decreto 1794/2008, de 3 de noviembre.

HACIENDA: LEY GENERAL TRIBUTARIA: MODIFICACIÓN

Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 22 de septiembre de 2015, número 227).

Corrección de errores, BOE de 26 de septiembre de 2015, número 231.

Las modificaciones son eminentemente de carácter técnico. La Ley modifica el régimen regulador de las reclamaciones económico-administrativas; se adapta la LGT a la reforma producida por la introducción, mediante la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, del delito contra la Hacienda Pública; se introduce el Derecho de la Unión Europea en materia de fiscalidad; asimismo, se determinan los órganos de la Administración Tributaria que tienen atribuida la iniciativa para la elaboración de

disposiciones en el orden tributario, para dictar disposiciones interpretativas con carácter vinculante en la aplicación de los tributos.

VIVIENDA

VIVIENDA PROTEGIDA: TIPO DE INTERÉS: MODIFICACIÓN

Resolución de 6 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2015, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco del programa 1997 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008 (BOE de 18 de abril de 2015, número 93).

RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGUAS

VERTIDOS AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO Y MARÍTIMO TERRESTRE: REGLAMENTO

Decreto 109/2015, de 17 de marzo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Marítimo-Terrestre de Andalucía (BOJA de 12 de mayo de 2015, número 89).

El objeto del Reglamento es:

- a) El desarrollo del régimen jurídico de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre.
- b) El desarrollo del régimen jurídico de la reutilización de aguas depuradas.
- c) La regulación de la inspección y el control de los vertidos.
- d) La regulación del Registro de Vertidos de Andalucía.

Podrán ser titulares de autorizaciones de vertido los municipios, las entidades supramunicipales, las comunidades de usuarios, las personas titulares de edificaciones aisladas, las personas titulares de actividades económicas, así como las entidades urbanísticas de conservación.

También exige el Reglamento autorización del correspondiente municipio para el vertido a fosas sépticas y a las redes de saneamiento municipales, correspondiendo al municipio, asimismo la vigilancia, inspección y control ambiental de las actividades, actuaciones e instalaciones objeto de la autorización.

La persona titular de la autorización deberá de realizar anualmente una declaración de vertidos con el contenido, en el plazo y en el modelo que regula el Reglamento.

El Reglamento regula los límites de emisión de los vertidos y los objetivos y normas de calidad ambiental.

Las autorizaciones de vertido tendrán vigencia indefinida, salvo que el órgano competente inicie procedimiento de revisión de la autorización de vertido, o hubiese establecido expresamente un plazo de vigencia en la autorización.

El Reglamento prevé la reutilización de aguas previamente depuradas procedentes de un aprovechamiento que requerirá concesión administrativa salvo que la

reutilización fuese solicitada por la persona titular de la autorización de vertido de aguas residuales, en cuyo caso se requerirá solamente autorización administrativa.

Se prevé, asimismo, los vertidos accidentales y de contingencia.

El Reglamento regula las actuaciones a realizar en los supuestos de vertidos no autorizados o que incumplan el condicionado de la autorización.

Se crea el Registro de Vertidos y se regula su organización y funcionamiento. El Registro queda adscrito a la Dirección General con competencia en materia de vertidos. Tiene naturaleza administrativa, naturaleza administrativa y carácter público y gratuito, pudiendo acceder a sus asientos cualquier persona pública o privada sin más limitaciones que las previstas en la legislación sobre protección de datos de carácter personal, así como en materia de secreto industrial y comercial.

Finalmente, el Reglamento regula el régimen sancionador.

AYUNTAMIENTOS

AYUNTAMIENTOS: PLAN EXTRAORDINARIO DE SOLIDARIDAD: ASIGNACIÓN DEFINITIVA

Resolución de 13 de julio de 2015, de la Dirección General de Administración local, de la Consejería de la Presidencia y Administración Local por la que se asignan definitivamente los importes económicos que corresponden a determinadas entidades locales para apoyo de acciones del Plan extraordinario de solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía de 2015 (BOJA de 22 de julio de 2015, número 141).

SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: SUBVENCIONES A MUNICIPIOS: DISTRIBUCIÓN

Orden de 14 de mayo de 2015 de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2015 (BOJA de 19 de mayo de 2015, número 94).

AYUNTAMIENTOS: SUBVENCIONES: AYUDA A LA CONTRATACIÓN: REASIGNACIÓN DE CRÉDITOS

Orden de 7 de julio de 2015, por la que se aprueba la reasignación de créditos en el ejercicio 2015 del Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de

Andalucía regulado por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía y por la Orden de 20 de marzo de 2015 (BOJA de 13 de julio de 2015, número 134).

CAMARA DE CUENTAS

CÁMARAS DE CUENTAS: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Resolución de 21 de mayo de 2015, de la Presidencia, por la que se publica el acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 14 y 19 de mayo de 2015, sobre derecho de acceso a la información (BOJA de 5 de junio de 2015, número 107).

CAZA

CAZA: PERÍODOS HÁBILES Y VEDAS

Orden de 5 de junio de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 17 de junio de 2015, número 116).

CAZA: DECLARACIÓN DE ÁREA DE EMERGENCIA TEMPORAL

Resolución de 12 de junio de 2015, conjunta de las Direcciones Generales de la Producción Agrícola y Ganadera y de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se declara el área de emergencia cinegética temporal por daños de cerdos asilvestrados, en varios términos municipales de las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla (BOJA de 25 de junio de 2015, número 122).

COMERCIO

COMERCIO: REGISTRO DE COMERCIANTES: MODELOS: MODIFICACIÓN

Orden de 14 de abril de 2015, de la Consejería de Turismo por la que se actualiza y da publicidad a los nuevos modelos normalizados de los Anexos del Decreto 164/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía (BOJA de 24 de abril de 2015, número 78).

DESARROLLO RURAL

PROGRAMA DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020: MEMORIA AMBIENTAL

Resolución de 31 de julio de 2015 de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Conocimiento, por la que se publica la Memoria Ambiental del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, promovido por la Consejería de Economía y Conocimiento (BOJA de 13 de agosto de 2015, número 157).

FONDOS EUROPEOS

FEDER: PROGRAMA OPERATIVO 2014-2020: MEMORIA AMBIENTAL

Resolución de 15 de julio de 2015, de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Conocimiento, por la que se publica la Memoria Ambiental del Programa Operativo FEDER 2014-2020 (BOJA de 22 de julio de 2015, número 141).

FUNCIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN PÚBLICA: MODIFICACIÓN: MEDIDAS URGENTES

Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y se adoptan otras medidas urgentes (BOJA de 2 de septiembre de 2015, número 171).

El Decreto-ley modifica la ley 6/1985, de 28 de noviembre, así como el Decreto 2/2002, de 9 de enero que aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía en el sentido de modificar el cómputo de los servicios prestados y el trabajo desarrollado en los mismos a efectos de mérito en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

MEDIO AMBIENTE

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Decreto 111/2015, de 17 de marzo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana y la Zona Especial de Conservación Corredor Ecológico del Río Tinto (BOJA de 7 de mayo de 2015, número 86).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Decreto 113/2015, de 17 de marzo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (BOJA de 11 de mayo de 2015, número 88).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Decreto 112/2015, de 17 de marzo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la red ecológica europea Natura 2000 Ramblas de Gérgal, Tabernas y Sur de Sierra Alhambilla (ES6110006), Sierras del Nordeste (ES6140005), Sierra de Arana (ES6140006), Sierra de Campanario y Las Cabras (ES6140007), Barranco del Río Aguas Blancas (ES6140015), Marismas y Riberas del Tinto (ES6150014), Estuario del Tinto (ES6150029) y Sierra de Alanís (ES6180004) (BOJA de 12 de mayo de 2015, número 89).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Decreto 128/2015, de 14 de abril de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las zonas especiales de conservación Cascada de Cimbarra (ES6160003) y Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena (ES6160008) y se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales del Paraje Natural Cascada de Cimbarra (BOJA de 19 de mayo de 2015, número 94).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: PLAN DE GESTIÓN

Orden de 11 de mayo de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y el

Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Líjar (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032) (BOJA de 2 de junio de 2015, número 104).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: PLAN DE GESTIÓN

Orden de 12 de mayo de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y de determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (BOJA de 2 de junio de 2015, número 104).

MEDIO AMBIENTE: AGRICULTURA: CONTAMINACIÓN POR NITRATOS

Orden de 1 de junio de 2015 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía (BOJA de 11 de junio de 2015, número 111).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: PLAN DE GESTIÓN

Orden de 13 de mayo de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban el Plan de Gestión de la zona especial de conservación Ramblas del Gérgal, Tabernas y Sur de Sierras Alhamilla (ES6110006), el plan de gestión de la zona especial de conservación Sierras del Nordeste (ES6140005), el plan de gestión de la zona especial de conservación Sierra de Arana (ES6140006), el plan de gestión de la zona especial de conservación Sierra de Campanario y Las Cabras (ES6140007), el plan de gestión de la zona especial de conservación Barranco del Río Aguas Blancas (ES6140015), el plan de gestión de las zonas especiales de conservación Marismas y Riberas del Tinto (ES6150014) y Estuario del Tinto (ES6150029) y el plan de gestión de la zona especial de conservación Sierra de Alanís (ES6180004) (BOJA de 11 de junio de 2015, número 111).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: PLAN DE GESTIÓN

Orden de 20 de mayo de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueba el Plan de Gestión de la zona especial

de conservación Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena (ES6160008) (BOJA de 11 de junio de 2015, número 111).

ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Decreto 369/2015, de 4 de agosto de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por el que se declaran determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz (BOJA de 7 de agosto de 2015, número 153).

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: PLAN DE PROTECCIÓN DEL LITORAL DE ANDALUCÍA

Decreto 141/2015, de 26 de mayo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (BOJA de 20 de julio de 2015, número 139).

El Decreto declara el carácter vinculante del Plan para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Además de lo anterior, será vinculante para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General, y sus determinaciones que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes subordinados al mismo anteriormente aprobados.

Los municipios afectados por el Plan deberán adaptar el planeamiento urbanístico general vigente que tuvieran aprobado en el plazo de cuatro años, y el que estuviere en tramitación deberá adaptarse a aquel antes de su aprobación con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado.

El Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN

Decreto 12/2015, de 17 de junio de la Presidenta, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA de 18 de junio de 2015, número 117).

El Decreto crea la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía, reorganiza las Consejerías estableciendo las siguientes:

Consejería de la Presidencia y Administración Local.
Consejería de Economía y Conocimiento.
Consejería de Hacienda y Administración Pública.
Consejería de Educación.
Consejería de Salud.
Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.
Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.
Consejería de Fomento y Vivienda.
Consejería de Turismo y Deporte.
Consejería de Cultura.
Consejería de Justicia e Interior.
Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Asimismo, el Decreto asigna a cada una de las anteriores consejerías sus competencias y adscribe entidades. Destacamos que asigna a la Consejería de la Presidencia y Administración Local las competencias atribuidas en la actualidad a la de la Presidencia, las competencias en materia de administración local, atribuidas en la actualidad a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, así como el impulso y la gestión de la política digital; finalmente, adscribe a la Consejería de la Presidencia y Administración Local las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: MODIFICACIÓN

Decreto 304/2015, de 28 de julio de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA de 30 de julio de 2015, número 147).

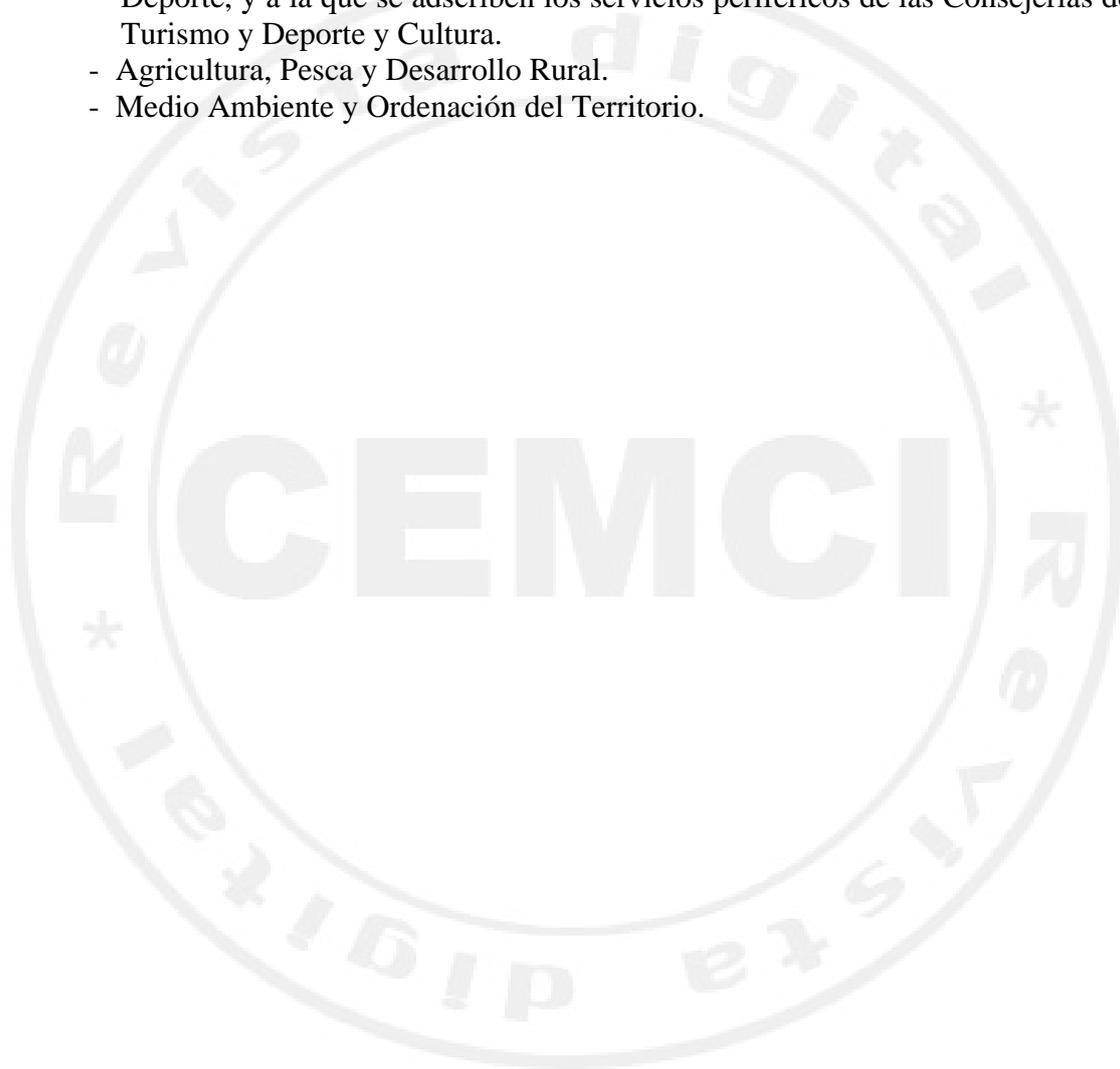
Las modificaciones de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía en cada provincia son las siguientes: a las Delegaciones del Gobierno se les adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Presidencia y Administración Local, de Hacienda y Administración Pública, y de Justicia e Interior.

Las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía en cada provincia son las siguientes:

- Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, que depende orgánicamente de la de Economía y Conocimiento, y a la que se adscriben los servicios periféricos

de las Consejerías de Economía y Conocimiento y Empleo, Empresa y Comercio.

- Educación
- Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que depende orgánicamente de la de Salud, y a la que se adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Salud y las de Igualdad y Políticas Sociales.
- Fomento y Vivienda.
- Cultura, Turismo y Deporte, que depende orgánicamente de la de Turismo y Deporte, y a la que se adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Turismo y Deporte y Cultura.
- Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.
- Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNCIÓN PÚBLICA: LIBERADO SINDICAL. PERCEPCIÓN DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD. CUANTÍA EN RELACIÓN A LA PERCIBIDA POR EL RESTO DE LOS FUNCIONARIOS DE SU MISMA CATEGORÍA.

Sentencia 148/2015 de 6 de julio de 2015 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional.

Recurso de amparo: 5098/2012.

Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.

El demandante de amparo es un liberado sindical en la Administración del Estado, Subdelegación del Gobierno de Ciudad Real, a propuesta de la Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios.

Mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 14 de mayo de 2007 se le reconoció el derecho a percibir el complemento de productividad durante el permiso para el ejercicio de funciones sindicales y por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real de 15 de septiembre de 2008 se le había reconocido el derecho a que el abono del complemento de productividad lo fuera en igual cuantía que los demás jefes de sección de la unidad administrativa a la que estaba asignado durante el período en cuestión. Por tanto, solicitó a la referida Subdelegación que se le abonara la diferencia del complemento de productividad hasta alcanzar la cuantía percibida por los demás jefes de sección de la Subdelegación, acordando ésta, finalmente mediante resolución de 18 de enero de 2010, que percibiera el abono del referido complemento en la misma cuantía que el resto de jefes de Sección de la Subdelegación.

El interesado solicitó que se le abonara, en ejecución de la resolución de la Subdelegación, que se le abonara la diferencia entre lo cobrado por los jefes de sección y él en concepto de productividad ordinaria, así como de productividad extraordinaria y de productividad remanente.

La Subdelegación del Gobierno resolvió que no procede el abono de las cantidades de productividad extraordinaria que al final del ejercicio han percibido algunos funcionarios por la realización de trabajos extraordinarios, un mayor trabajo, esfuerzo y dedicación.

El interesado interpuso recurso de alzada contra la anterior resolución insistiendo en la improcedencia de diferenciar entre complementos de productividad ordinario, extraordinario y remanente y que «se proceda al reconocimiento del derecho a percibir el complemento de productividad en igual cuantía o, en su defecto, la media de las cantidades percibidas por los demás Jefes de Sección de la Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real y con abono de las diferencias producidas.

Ante ello interpuso demanda contencioso-administrativa que fue íntegramente desestimada, considerando que ninguna vulneración de la libertad sindical se genera por el hecho de que no se le retribuya un complemento de productividad que no está directamente aparejado al puesto de trabajo asignado sino a la forma de desempeño del mismo.

Ante ello recurrió en amparo al TC.

El TC expone que la cuestión controvertida en la vía judicial previa no era una eventual negativa de la Administración a cumplir una resolución judicial en cuanto al abono de la productividad al recurrente, sino cuál era la cuantía que, debía reconocerse al recurrente en cuanto a los distintos componentes controvertidos para obtener una igualdad plena en el reconocimiento del complemento de productividad dada la vigente configuración del complemento en ese período.

Considera el TC que, dado el carácter eventual de los componentes reclamados – «productividad extraordinaria» y «productividad por remanente»–, entrar a valorar que si el actor hubiera estado en su servicio activo habitual hubiera percibido por esos componentes una determinada cuantía superior a la abonada es mera especulación, ya que, aun no teniendo la condición de liberado sindical, la percepción de esos componentes controvertidos constituiría un hecho posible, pero incierto, tanto respecto a su abono como en su cuantía. Imponer como criterio que se pague la media de lo percibido por todos los jefes de sección –con independencia de su nivel–, que es lo concretamente pretendido por el recurrente, constituye un criterio que tanto podría perjudicarle, como beneficiarle. Por tanto, la decisión administrativa de equiparar la cuantía a la de los jefes de sección de su mismo nivel se apoya en un dato objetivo y razonable, ya que se establece la

equiparación con el único puesto de trabajo comparable (o al menos, el más homogéneo).

En tales circunstancias, el criterio seguido por la Administración respecto al pago y cuantía de los elementos controvertidos debe entenderse que no es arbitrario ni contrario al derecho de libertad sindical, lo que debe conducir a la denegación del amparo.

Por tanto, el TC desestima el recurso de amparo.

No obstante, la sentencia del TC cuneta con un voto particular formulado por Juan Antonio Xiol Ríos por entender que debía de haberse otorgado el amparo, puesto que la negativa a cuantificar dentro del complemento de productividad determinados aspectos vinculados al efectivo desarrollo de actividades que el liberado sindical no puede realizar acarrea un efecto disuasorio contrario al derecho de libertad sindical, ya que puede hacer necesaria una renuncia a las labores sindicales si el trabajador aspira al cobro de un complemento en una cuantía que nunca podría alcanzarse manteniendo la situación de permiso para ejercer funciones sindicales. La argumentación de la resolución judicial impugnada la denegación al recurrente del abono de esas concretas partidas de productividad en la cuantía media percibida por el resto de jefes de sección se fundó en una única razón totalmente ajena a los hechos que construye la opinión de la que discrepa: que dichas partidas, por ser personales, no están directamente vinculadas al puesto de trabajo que se tiene asignado, sino a la forma de desempeño del mismo sometida a determinadas exigencias. Esto es, la *ratio decidendi* fue la exclusión, por su carácter personal, de las partidas retributivas controvertidas, en clara oposición a la jurisprudencia que antes he resumido. Y esta *ratio decidendi* se opone a la jurisprudencia constitucional, por lo que debió otorgarse al amparo, anular la sentencia impugnada y declarar la procedencia de dictar otra en que se incluya la parte correspondiente a las partidas de productividad de carácter personal en la cuantía media correspondiente a los puestos de trabajo idénticos al que ocupa el recurrente.

TRIBUNAL SUPREMO

PRESUPUESTO MUNICIPAL. APROBACIÓN VINCULADA A CUESTIÓN DE CONFIANZA. NECESIDAD, EN TODO CASO DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO. NATURALEZA DE DISPOSICIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO.

Sentencia de 13 de febrero de 2015 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación: 6446/2008.

Ponente: Jesús Cudero Blas.

El Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (Cantabria) rechazó el 9 de septiembre de 2004 el proyecto de presupuesto municipal para el ejercicio 2004 presentado por el alcalde por siete votos frente a seis. Ante ello, el alcalde sometió al pleno de la Corporación celebrado el 11 de noviembre del mismo año, cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto al amparo del artículo 197 bis de la Ley Electoral, propuesta de aprobación de presupuesto que fue rechazada nuevamente. Transcurrió el plazo señalado en el referido artículo sin que se hubiera presentado una moción de censura por lo que el alcalde dictó resolución el 9 de diciembre de 2004, en la que declaró otorgada la confianza y quedando aprobado definitivamente el proyecto de presupuesto general para 2004, y ordenó la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Cantabria.

El 17 de enero de 2005 un concejal de la oposición del Ayuntamiento interpuso recurso de reposición contra el acuerdo del alcalde referido por entender que tal aprobación no debía ser definitiva, sino inicial o provisional.

El alcalde desestimó el recurso de reposición, e interpuesto recurso contencioso-administrativo el juzgado provincial de este orden de Santander dictó sentencia estimatoria y ordenó la retroacción de actuaciones para que el pleno del Ayuntamiento resolviera el recurso. El Ayuntamiento recurrió en apelación la sentencia alegando que la competencia para resolver el recurso de reposición correspondía al alcalde. El Tribunal Superior de Cantabria estimó parcialmente el recurso de apelación y revocó la sentencia impugnada en cuanto ordenaba la retroacción de actuaciones, acordando la nulidad de la citada resolución por entender que el presupuesto municipal había de entenderse aprobado inicialmente.

Contra esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia el Ayuntamiento interpuso el recurso de casación que nos ocupa.

En primer lugar hay que tener en cuenta que el TS admitió el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictada en apelación al considerar que la impugnación de presupuesto ha de considerarse como un recurso directo contra una disposición de carácter general emanada de una Administración local, por lo que la competencia para enjuiciar dicha disposición corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, por lo que entiende que la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cantabria ha sido dictada en única instancia y, como tal es susceptible de casación.

En cuanto al fondo de la cuestión, El TS parte por reconocer que la intención del legislador, al incorporar al ámbito municipal la cuestión de confianza, fue la de superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones; pero, a continuación precisa que tal finalidad no necesariamente se compromete, si se entiende que la aprobación del presupuesto es la inicial o provisional, aunque solo sea porque también en este caso se ha superado el bloqueo: el proyecto ha superado el filtro y el Pleno solo tendrá que pronunciarse, soberanamente, respecto de las reclamaciones que, en su caso, se formulen. Continúa diciendo la sentencia que cuando el alcalde plantea al Pleno la cuestión de confianza y la vincula a la aprobación del presupuesto anual lo hace para que éste adopte la decisión que el ordenamiento prevé, esto es, para que apruebe *inicialmente* dicho presupuesto. Dicho de otro modo, si la cuestión de confianza obtiene el número necesario de votos favorables, el Pleno habrá aprobado el proyecto en los términos que resultan de los artículos 168 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales. Nada hay en el artículo 197.bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que autorice a entender que la solicitud de la confianza esté vinculada a la aprobación *definitiva* del presupuesto anual.

Además, el trámite de participación ciudadana en la aprobación de decisiones de especial relevancia no es baladí o superfluo. Aunque, ciertamente, la ausencia de este trámite no priva de legitimidad democrática a la decisión municipal (pues esa legitimidad surge de la que ostenta la propia Corporación), es lo cierto que una vez establecido por el legislador el cauce participativo correspondiente, deja de ser disponible para los poderes públicos, hasta el punto de que puede afirmarse que su omisión puede viciar de nulidad la decisión que se adopte al prescindirse de un trámite ineludible, por lo que si la ley establece con carácter general la

necesidad de un trámite de exposición al público del presupuesto y si el sistema excepcional previsto en el artículo 197.bis.5 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, no excluye expresamente dicho trámite cuando el presupuesto se entiende aprobado por la falta de presentación de una moción de censura tras el rechazo de la confianza solicitada, forzoso será concluir que ese cauce participativo resulta también exigible en este caso.

Por tanto, el TS desestima el recurso.

La sentencia incorpora un voto particular formulado por los magistrados Luísa María Díez Picazo y María del Pilar Teso Gamella que entienden que el recurso debería de haber sido estimado por el TS porque el apartado quinto del art. 197 bis de la LOREG dispone que "se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera", por lo que si el pleno no otorga la confianza, los presupuestos anuales deben de tenerse por aprobados a menos que en el plazo de un mes se presente una moción de censura y ésta prospere.

Frente a ellos, continua diciendo el voto particular no resulta convincente el argumento de la participación ciudadana, pues el trámite de reclamaciones posterior a la aprobación inicial del proyecto de presupuestos anuales no tiene por objetivo recoger cualquier tipo de sugerencias de los vecinos, sino únicamente -a tenor del art. 170 de la Ley de Haciendas Locales - permitir la presentación de reclamaciones por irregularidad procedimental, por omisión de créditos exigibles, o por manifiesta insuficiencia de los ingresos en relación con los gastos. Ello significa que el trámite de exposición al público posterior a la aprobación inicial no es un propiamente un instrumento de democracia participativa. Pero es claro que este trámite puede ser instrumentalizado con facilidad por los Concejales que se oponen al proyecto de presupuestos anuales del Alcalde. Y dado que éste -con arreglo al apartado sexto del art. 197 bis LOREG- no puede presentar más de una cuestión de confianza por año, la interpretación adoptada por la sentencia de que se disiente permite el mantenimiento del tipo de situaciones que la LOREG, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 8/1999 quiso atajar.

En todo caso hay que recordar que la sentencia del TS desestima el recurso de casación.

SERVICIO MUNICIPAL DE ABASTECIMIENTO DE AGUA. CAMBIO EN EL MODO Y FORMA DE GESTIÓN. DE GESTIÓN DIRECTA A GESTIÓN INDIRECTA POR EMPRESA MIXTA. RÉGIMEN DE MONOPOLIO. ASOCIACIÓN DE VECINOS. INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNACIÓN DEL ACUERDO.

Sentencia de 23 de febrero de 2015 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 595/2013.

Ponente: Jesús Cudero Blas.

El Ayuntamiento de León venía prestando el servicio de abastecimiento de agua de modo directo y en régimen de monopolio. A su vez, el Ayuntamiento de León abastecía de agua en alta a diversos municipios. El Ayuntamiento de León acordó en sesión plenaria de 10 de julio de 2009 acordó el cambio en el modo y forma de prestación del servicio que pasa a ser prestado de modo indirecto mediante empresa mixta.

La Asociación de Vecinos y Comerciantes “Guzmán el Bueno”, de León, interpuso recurso de casación contra el anterior acuerdo, recurso que fue estimado parcialmente por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por vulneración del artículo 109 del TRLRBRL, según el cual, si el monopolio de un servicio afecta a varios términos municipales, deberán adoptar el acuerdo todos los Ayuntamientos respectivos. Contra esta sentencia la mercantil “Aguas de León, S.L” interpuso recurso de casación ante el TS, que es que sustancia la sentencia que comentamos.

La primera cuestión que resuelve el TS es el de la legitimación activa de la asociación para impugnar el acuerdo municipal, que es negada por el recurrente en casación porque el interés legitimador no puede derivarse de los amplios fines que sus Estatutos prevén, ni se identifica un perjuicio concreto para sus asociados de confirmarse la legalidad del acto recurrido. El TS declara al respecto que el concepto de interés legítimo debe interpretarse a la luz del principio *pro actione* que tutela el artículo 24 de la Constitución, y equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta, y al efecto los estatutos de la Asociación incorpora claramente intereses relacionados con el objeto litigioso, y, además, el acuerdo recurrido, en cuanto que cambia el sistema de gestión de suministro del agua, está claramente vinculada con esos intereses, y dada la

condición de vecinos y de comerciantes de los miembros de la Asociación no le es ajena al determinación de cómo y bajo qué condiciones se ha de prestar un servicio municipal básico.

Entrando la fondo de la cuestión, el TS declara que la sentencia del TSJ de Castilla y León, objeto del recurso de casación, parte del hecho de que el abastecimiento de agua potable en León se prestaba de forma directa por el servicio municipalizado de aguas, constituido formalmente en régimen de monopolio, no solo a los habitantes del término municipal de León, sino también a los residentes en las localidades de Virgen del Camino (Ayuntamiento de Valverde de la Virgen), Villaobispo de las Regueras (Ayuntamiento de Villaquilambre) y polígono industrial de León (compartido por los Ayuntamientos de la capital, Onzonilla y Santovenia de la Valdoncina) y que se gestiona, en este último caso, a través de un consorcio intermunicipal.

Por el contrario, el artículo 109 del TRLRBRL declara imprescindible el acuerdo de todos los municipios "*si el monopolio de un servicio afecta a varios términos municipales*", pero sin que se contenga referencia alguna (ni en ese, ni en otros artículos) a la necesidad de que se suscriba ese mismo acuerdo cuando cambie el régimen de gestión (indirecta) del servicio en cuestión, precisamente porque, como señala la propia sentencia recurrida, el modo de gestión (directa o indirecta) no afecta a la prestación del servicio en régimen de monopolio.

Además, el Ayuntamiento de León no presta el servicio de abastecimiento de agua a esas poblaciones (pertenecientes a los municipios de Valverde de la Virgen, Villaquilambre, Onzonilla y Santovenia de la Valdoncina), sino que se limita al suministro de agua "en alta" desde León a cada uno de aquellos Ayuntamientos, de suerte que el cambio en el modelo de gestión solo podría afectar a los convenios suscritos entre el propio Ayuntamiento de León y los otros afectados, pero no al servicio que para sus vecinos gestionan estos municipios.

**REVERSIÓN DE BIEN PATRIMONIAL MUNICIPAL CEDIDO EN SU
DÍA AL ESTADO. SOLICITUD DE REVERSIÓN DEL
AYUNTAMIENTO POR INCUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN CON
QUE FUE CEDIDO POR PARTE DEL ESTADO. RESOLUCIÓN
EXTEMPORANEA. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.**

*Sentencia de 9 de marzo de 2015 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 441/2013.

Ponente: Ramón Trillo Torres.

El 7 de junio de 1965 el Ayuntamiento de Almendralejo cedió gratuitamente un terreno de 500 metros cuadrados de superficie, de titularidad municipal, a la delegación Nacional de Sindicatos de F.E.T y de las J.O.N.S. Entre las condiciones de la cesión se incluía la de que el terreno cedido había de destinarse a la construcción de la Casa Sindical Comarcal, subordinando su eficacia a que se cumpliera el fin previsto en un plazo máximo de cinco años y a que se mantuviera durante los treinta siguientes, disponiendo que el incumplimiento de cualquiera de estas condiciones determinaría la reversión del bien cedido al patrimonio de la entidad cedente, con sus pertenencias y accesiones. El 19 de abril de 2006 el Ayuntamiento de Almendralejo solicitó dicha reversión, que fue expresamente denegada por Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 2006. Frente a la misma interpuso la Corporación Municipal recurso de reposición en el que sostenía que el derecho pretendido habría sido ya reconocido por consecuencia de la eficacia positiva del silencio, insistiendo en los argumentos de fondo reflejados en su petición inicial. Ante la falta de resolución en plazo de la reposición el Ayuntamiento de Almendralejo interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Madrid aceptó la tesis de la eficacia positiva del silencio y, en consecuencia, reconoció el derecho del Ayuntamiento a la reversión del inmueble, razonando que:

“el escrito interesando la reversión tuvo su entrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el 19 de abril de 2006), siendo así que la Resolución desestimatoria se notificó al Ayuntamiento con fecha 23 de octubre siguiente.

La Resolución de 28 de enero de 2009, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra dicho acuerdo, justificó el sentido negativo del silencio "por

dirimirse cuestiones que afectan a facultades dominicales", invocando la excepción prevenida en el apartado 2 del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246).

Es obvio, sin embargo, que este razonamiento carece de toda base pues la estimación no tiene como consecuencia que "se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público", en los términos en que se pronuncia dicho precepto, ya que no se trata de bienes de dominio público al tener el terreno originariamente cedido el carácter de patrimonial del Ayuntamiento de Almendralejo.

Por lo tanto, es preciso analizar si el transcurso del plazo comprendido entre el 29 de abril y el 23 de octubre de 2006 sin que la Administración diera respuesta a la solicitud de reversión determinó que hubiera de entenderse concedida por silencio"

El Estado interpuso recurso de casación contra la anterior sentencia.

El TS considera que lo que se ejercita es una potestad administrativa para recuperar los bienes cedidos mediante el desarrollo de una reversión con amparo en los preceptos contenidos en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales para el supuesto de incumplimiento de los fines impuestos expresamente mediante la pertinente cláusula o implícitamente por aplicación del RBEL por lo que no estamos propiamente ante uno de "los procedimientos de impugnación de actos" en los que la Ley atribuye sentido desestimatorio al silencio, sino de una potestad de promover la iniciación de un procedimiento autónomo, cuya virtualidad es la de acreditar el incumplimiento de una de las condiciones pactadas a partir de la base de que la cesión gratuita se había realizado bajo el modo del destino que debía de darse al terreno cedido y que el citado incumplimiento genera por mandato reglamentario (art. 111 del Reglamento de Bienes) que la cesión quede resuelta, con reversión de lo cedido al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones, de forma que más que ante un caso de impugnación de lo acordado se está en el supuesto de dar el debido cumplimiento al pacto suscrito, que también comprende la cláusula legal originaria del derecho de reversión que ha ejercitado el Municipio cedente, siendo de notar, en este sentido, que en todo caso el bien concernido permanece en el ámbito de una titularidad pública, pues la cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales de las Entidades Locales solamente se autoriza en favor de las Entidades o Instituciones Públicas, a salvo el supuesto de Instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro (art. 110.1 del Reglamento de Bienes).

Además, el TS refuta el alegato del Estado de que no puede jugar el silencio positivo cuando tuviera como consecuencia que se transfiera al solicitante facultades relativas al dominio público, puesto que el bien objeto del recurso siempre ha estado en la titularidad pública por lo que su condición patrimonial ha permanecido intangible pesar de su cambio de titularidad, sin que desde luego sea de recibo la gratuita tesis del defensor de la Administración de que cuando el artículo 43.2 de la Ley 30/92 utiliza la locución de "dominio público" se está refiriendo a todos aquellos bienes de la Administración, incluso patrimoniales, que no tengan la condición de integrantes de su patrimonio financiero o de cartera, es decir, que no tengan una mera finalidad de obtener rendimientos.

Finalmente, el TS considera que no se produce con la reversión obtenida por silencio positivo una transferencia de "facultades relativas al servicio público" porque por muy loable que pueda llegar a considerarse la labor del Estado en favor de la actividad de los entes sindicales y empresariales no por eso pueden calificarse con la terminología técnico- jurídica de servicio público

**IMPUESTO DE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS.
LIQUIDACIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA. COMPROBACIÓN
DEL COSTE REAL. PROCEDIMIENTO DE COMPROBACIÓN
LIMITADA. RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY.**

*Sentencia de 12 de marzo de 2015 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 696/2014.

Ponente: Emilio Frías Ponce.

La mercantil Entaban Combustibles de Galicia, S.A., solicitó el 8 de noviembre de 2006 del Ayuntamiento de Ferrol licencia de obras, instalación y apertura para la construcción de una planta para producción de biodiesel, lo que determinó la práctica de una liquidación provisional del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) sobre una base imponible de 2.329.319.61 euros, partiendo del presupuesto de ejecución material aportado. Una vez realizada la edificación, Entaban solicitó el 20 de junio de 2008 la licencia de apertura de la planta de producción, practicándose entonces una liquidación definitiva del ICIO, mediante resolución de 12 de diciembre de 2008, sobre una base de 27.007.097,36 euros. Frente a esta liquidación, Entaban interpuso recurso de reposición, que fue parcialmente estimado, siendo rebajada la base a

23.605.209,05 euros. No obstante, con posterioridad, el 29 de julio de 2009, el Servicio de Inspección del Ayuntamiento de Ferrol inició expediente de inspección, que concluyó con nuevo acuerdo de liquidación, derivado del acta de disconformidad, de 2 de febrero de 2010 en el que se fijaba la base imponible en 38.461.331,03 euros.

Contra el anterior acuerdo, Entaban interpuso recurso de reposición, en desacuerdo con los conceptos que se integraban en la base imponible y por la emisión de una segunda liquidación definitiva, que fue desestimado, siendo objeto de impugnación judicial esta resolución, dictando el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Ferrol sentencia desestimatoria.

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia del Juzgado de lo Contencioso por Entaban, El Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó sentencia estimatoria en 6 de noviembre de 2013, rechazando la tesis del Ayuntamiento de Ferrol de que la liquidación dictada el 12 de diciembre de 2008 y parcialmente modificada el 14 de julio de 2009, no podía calificarse de liquidación definitiva al proceder de un órgano de gestión tributaria y no de la Inspección, única competente para hacer labores de investigación en los términos del art. 103.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004 y art. 145 de la ley 58/2003, porque,

"provocaría, de admitirla, reconocer al Ayuntamiento la facultad de girar sucesivas liquidaciones sobre el mismo objeto (obra finalizada) dependiendo del órgano que las dictase: gestión o inspección, dando a las primeras el concepto de provisionales y a las segundas el de definitivas. No es esto lo que se deriva del artículo 103 RDL 02/2004 que habla de una liquidación provisional que se realiza (en este caso) con la concesión de la licencia- resolución de 14.11.2006 y una liquidación definitiva que se gira una vez finalizada la construcción (solicitud de la licencia de instalación y apertura) y mediante la COMPROBACIÓN ADMINISTRATIVA de su coste real y efectivo (resolución de 12.12.2008 modificada en acuerdo de 14.07.2009).

El artículo 103 citado no determina en qué consistirá la comprobación administrativa ni el órgano competente para hacerla, por lo que es factible que esta comprobación la realicen órganos de gestión tributaria dentro de los márgenes de un procedimiento de comprobación limitada al artículo 136 Ley General Tributaria; siendo también posible que la realicen los órganos de inspección de tributos, en los términos de los artículos 145 y ss. Ley 58/2003.

En el caso presente, el Ayuntamiento de Ferrol, decidió, una vez finalizada la obra (licencia de apertura) que fuesen los órganos de gestión (autolimitando sus facultades de comprobación) los que realizasen las labores de comprobación, y procedió a dictar la liquidación de 12.12.2008 que debe calificarse de LIQUIDACIÓN DEFINITIVA, en los términos utilizados por el art. 103RDL 02/2004 en relación con el artículo 101.3.b ley 58/2003.

Una vez llegados a esta conclusión el razonamiento obliga a considerar que el Ayuntamiento no estaba facultado para dictar una nueva liquidación definitiva sin anular la primera por la vía de la declaración de lesividad".

Contra esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el Ayuntamiento de Ferrol interpone recurso de casación en interés de ley, solicitando que se fije la siguiente doctrina legal:

"La emisión por los Ayuntamientos de la liquidación denominada definitiva por el párrafo final del art. 103.1 del RDL 2/2004, por la que se determina la cuota del impuesto, no impide la procedencia y viabilidad de la posterior práctica de actuaciones inspectoras de conformidad con el procedimiento de los artículos 145 y siguientes de la Ley General Tributaria, en las que puede practicarse una o varias liquidaciones, la última de las cuales será la verdaderamente definitiva".

El TS expone que para el Ayuntamiento de Ferrol la liquidación que ha de girar el órgano de gestión una finalizada la construcción, instalación u obra, teniendo en cuenta su coste real y efectivo, no puede ser calificada como definitiva pues sólo la que se practica tras un procedimiento inspector es la que tiene tal carácter.

Este criterio, sin embargo, declara el TS, no puede ser compartido ya que el art. 103 del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales sólo contempla la posibilidad de practicar en relación con este Impuesto dos liquidaciones, una que denomina provisional a cuenta en función del presupuesto presentado por los interesados, o en función de los indicios o módulos que establezca la Ordenanza, cuando así lo prevea, y otra una vez finalizada la construcción, instalación u obra, cuando mediante la oportuna comprobación administrativa si determina el coste real y efectivo.

En modo alguno el legislador condiciona esta última liquidación, que denomina como definitiva, al resultado de un posterior procedimiento de inspección, ya que aquélla sólo ha de practicarse si procede la modificación de la base imponible, tras la oportuna comprobación administrativa.

Además ha de significarse que el art. 101 de la Ley General Tributaria considera definitivas no sólo a las practicadas en el procedimiento inspector previa comprobación de investigación de la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, sino también " a las demás a las que la normativa tributaria otorgue tal carácter".

Esta interpretación además concuerda con la actual regulación del procedimiento de comprobación limitada, que contempla los artículos 137 y siguientes de la Ley General Tributaria , cuyo art. 140.1 veda a la Administración, si ha mediado resolución expresa aprobatoria de una liquidación provisional, efectuar una nueva regularización en relación con igual obligación tributaria o elementos de la misma e idéntico ámbito temporal salvo que se descubran nuevos hechos o circunstancias que resulten de actuaciones distintas de las realizadas y especificadas en la resolución.

En definitiva, hay que entender que la intervención de la Inspección en casos como el litigioso sólo es posible antes de la resolución expresa, si se inicia un procedimiento de comprobación de efectos de la práctica de la liquidación definitiva, pero no una vez emitida por el órgano de gestión.

En consecuencia, el TS desestima el recurso de casación en interés de ley.

IMPUGNACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES DE APROBACIÓN DEFINITIVA DE UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO. PLAZO DE IMPUGNACIÓN. CÓMPUTO DEL PLAZO. INTERPRERTACIÓN DEL ARTÍCULO 65.2 EN RELACION CON EL 56.1 DE LA LRBRL.

Sentencia de 17 de marzo de 2015 de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 4412/2012.

Ponente: Mariano de Oro-Pulido López.

El pleno del Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro (Granada) aprobó definitivamente el 30 de diciembre de 2003 un Estudio de Detalle de una unidad de ejecución. La Junta de Andalucía lo impugnó por cuestiones urbanísticas, que no son de interés para este comentario. El Estudio de Detalle fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada el 16 de noviembre de 2004. La fecha de la impugnación del acuerdo por la Junta de Andalucía fue el 21 de febrero de 2007.

La Sala de los Contenciosos Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada dictó sentencia inadmitiendo el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía por extemporáneo por exceder del plazo de dos meses previsto por el artículo 46 de la LOUA para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Contra esta sentencia la Junta de Andalucía ha interpuesto el presente recurso de casación.

El TS estima el recurso, recordando que en anterior Sentencia de 25 de febrero de 2011 fijó como doctrina legal la siguiente:

“A los efectos del artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el cómputo del plazo de quince días para formular el requerimiento previo se computará a partir de que la Administración estatal o autonómica reciban de la Entidad Local la comunicación del acuerdo, en cumplimiento de lo establecido en el art. 56.1 de la Ley”.

Además, continúa diciendo la sentencia que comentamos, el artículo 65.1 de la LRRL establece que cuando la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma considere de un acto o acuerdo municipal infringe el ordenamiento jurídico podrá requerirla, invocando expresamente el artículo 65.1, para que anule el acto en el plazo de un mes. Este requerimiento, se formulará en el plazo de quince días contados "a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo". Es decir, la norma legal no sólo establece el plazo administrativo de quince días, sino que también regula el día inicial del mismo que se concreta en el momento de la recepción de la comunicación realizada previamente en cumplimiento del artículo 56.1 de la LRRL.

La toma de conocimiento del acuerdo impugnado que tuvo lugar con ocasión de la visita de inspección girada por funcionaria de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía en fecha 21 de Noviembre de 2006 no resulta determinante a efectos de inicio del cómputo del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo; por ello, dado que la comunicación formal del Acuerdo impugnado a la Administración autonómica a los efectos del cumplimiento de las previsiones establecidas en la legislación de régimen local no fue cumplimentada por el Ayuntamiento demandado sino en fecha 21 de diciembre de 2006, debe concluirse que la interposición del recurso contencioso administrativo en fecha 21 de febrero de 2007 fue hecha dentro de plazo.

Por tanto, El TS estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la sentencia de instancia casada, de fecha 23 de julio de 2012 del TSJA, al que ordena retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que dicte una nueva resolviendo lo que proceda sobre el fondo.

LA ANULACIÓN POR SENTENCIA JUDICIAL DE LIQUIDACIONES TRIBUTARIAS NO IMPIDE QUE LA ADMINISTRACIÓN DICTE UNA NUEVA LIQUIDACIÓN EN TÉRMINOS PROCEDENTES SIEMPRE QUE NO HAYA PRESCRITO SU DERECHO A HACERLO. DOCTRINA DEL “TIRO ÚNICO”.

Sentencia de 9 de abril de 2015 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación para unificación de doctrina: 1886/2013.

Ponente: Juan Gonzalo Martínez Micó.

Recurrida una Acta de Conformidad y Disconformidad por un impuesto y obtenida sentencia de anulación de dichas actas por vicio de poder, la Oficina de Inspección dicta los acuerdos precisos para ejecución de la sentencia y ordena, al mismo tiempo la reposición de actuaciones al momento procesal anterior a aquél en el que se produjo el vicio de poder; como consecuencia de la reposición de actuaciones la Oficina Tributaria practica liquidación de la que resulta deuda tributaria para el contribuyente. Contra esta liquidación, el interesado, conclusa la vía administrativa interpone recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia la cual estima el recurso y anula, en consecuencia la liquidación.

Contra la anterior Sentencia la Administración interpone el presente recurso de casación para la unificación de doctrina.

El TS declara que la conclusión a la que llega la sentencia de instancia es que una vez anulada una liquidación tributaria en vía contencioso-administrativa, aun cuando la correspondiente resolución judicial se fundamente en una consideración de índole exclusivamente formal, que no cuestione el derecho de la Administración a liquidar el tributo de que se trate, la Administración no puede dictar una nueva liquidación, subsanando previamente el defecto formal determinante de la anulación judicial de la liquidación originaria, consagrando la denominada doctrina del "tiro único".

Por ello, la denominada doctrina del "tiro único", aplicada en la sentencia que se impugna, es contraria a normas y principios constitucionales fundamentales (arts. 31.1 103.1, 118 de la CE) de nuestro Derecho administrativo y tributario. Y además desconoce la doctrina vertida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en torno, entre otros extremos, a la anulación de comprobaciones de valores por insuficiente motivación.

La posibilidad de retrotraer las actuaciones al momento en que se produjo un vicio determinante de anulabilidad para, subsanando dicho vicio, completar tales actuaciones, está expresamente prevista en el ordenamiento tributario, concretamente en los artículos 239.3 de la Ley 58/2003 y artículos 70 y 66.2 del Real Decreto 520/2005.

Asimismo, existe una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, recogida en las sentencias de contraste invocadas, que refrenda la posibilidad de dictar una nueva liquidación en sustitución de la previamente anulada por un vicio meramente formal como es la falta de motivación. En este sentido, la citada sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2010.

Por su parte, la sentencia de 27 de octubre del TSJ de la Comunidad Valenciana declaró que es doctrina legal la siguiente: "La estimación del recurso contencioso administrativo frente a una liquidación tributaria por razón de una infracción de carácter formal, o incluso de carácter material, siempre que la estimación no descansa en la declaración de inexistencia o extinción sobrevenida de la obligación tributaria liquidada, no impide que la Administración dicte una nueva liquidación en los términos legalmente procedentes, salvo que haya prescrito su derecho a hacerlo, sin perjuicio de la debida subsanación de la correspondiente infracción de acuerdo con lo resuelto por la propia sentencia".

Por tanto, el TS estima el recurso de casación para la unificación de doctrina

**ORDENANZA MUNICIPAL DE RUIDOS. LA ATRIBUCIÓN DE
COMPETENCIA A UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL
CORRESPONDIENTE ESTATUTO DE AUTONOMÍA NO DELIMITA
LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA
MATERIA.**

*Sentencia de 21 de abril de 2015 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 2616/2012.

Ponente: Luíís María Díez-Picazo Giménez.

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó sentencia estimando parcialmente el recurso interpuesto por la mercantil Tergal Hermanos, S.L.U., contra la Ordenanza Municipal sobre la Protección de Medio Ambiente en materia de Ruidos de Cáceres, y anuló determinados artículos de la misma.

Contra esta sentencia, la mercantil interpuso recurso de casación.

El recurrente alega que la Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos, según dispone el artículo 7.24 de su Estatuto de Autonomía, materia que engloba la regulada por la Ordenanza combatida, por lo que escapa a la competencia municipal su regulación.

El TS declara que los Estatutos de Autonomía distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; no entre éstas -o aquél- y las entidades locales. Todas las materias susceptibles de regulación legal por parte de los poderes públicos competen, de conformidad con lo previsto por el correspondiente Estatuto de Autonomía o por otras normas integradas en el bloque de la constitucionalidad, al Estado o a la Comunidad Autónoma. Aquello de lo que pueden y deben ocuparse las entidades locales está necesariamente comprendido en uno u otro ámbito, es decir, entre las competencias estatales o entre las competencias autonómicas. Y es en la legislación de régimen local, compuesta por normas estatales y autonómicas, donde deben buscarse las competencias de las entidades locales; competencias que son de un nivel inferior y que, por supuesto, quedan subordinadas a la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, dado que ninguna de las normas que se invocan como infringidas versan sobre competencias municipales y dado que tampoco constituyen legislación sectorial en la materia aquí considerada -ruido y horarios de los bares-

forzoso es concluir que el reproche dirigido a la sentencia impugnada está injustificado.

El TS, por tanto, desestima el recurso.

TASAS POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN. FIJACIÓN DE UNA CUOTA ESPECÍFICA PARA UN CENTRO PENITENCIARIO. IGUALDAD TRIBUTARIA. JUSTIFICACIÓN DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO.

Sentencia de 8 de junio de 2015 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 2361/2013.

Ponente: Joaquín Huelin Martínez de Velasco.

El Ayuntamiento de Ocaña (Toledo) modificó el artículo 5 la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el abastecimiento de agua, saneamiento y depuración, que dispone una cuota específica para el Centro Penitenciario radicado en su término municipal.

La AGE recurrió la modificación ante el TSJ de Castilla-La Mancha, el cual dictó sentencia desestimando el recurso.

Contra la anterior sentencia la AGE interpone recurso de casación ante el TS, el cual declara que no ha lugar el recurso de casación.

En el recurso la AGE argumenta que si la causa de la singularidad es el mayor número de residentes, esta característica se da también en otros centros, como hoteles o centros comerciales no habiendo razón alguna para la distinción en la norma. Expone que si la Ordenanza se articula en torno a una cuota fija por punto de conexión, al margen del número de usuarios, y otra variable, por consumo, no se ve razón para que en un solo caso, el Centro Penitenciario, se excepcione el criterio general, acudiendo al criterio de número de residentes, no aplicado con carácter general, máxime si la razón de la singularidad es extensible a establecimientos semejantes por el número de residentes.

Dice el TS que no hay nada en el recurso que combata los argumentos de la sentencia sobre las peculiaridades del Centro, consistentes en la captación propia de agua, que producen cuantiosos residuos y sales que obligan a un especial mantenimiento y a un mayor esfuerzo en la depuración. Tampoco se discute la incidencia que el Centro tiene en la localidad por el número de usuarios y el volumen de consumo. Menos aún se niega, la inexistencia de instalaciones comparables en el término municipal, sin que pueda asimilarse a centros comerciales, residencias u hoteles. En fin, ningún argumento se encuentra en el recurso frente a la razonabilidad que la Sala de instancia atribuye al criterio

aplicado en la Ordenanza, mediante la determinación de una cuota fija, que no se cifra en función del número de internos, sino atendiendo al consumo trimestral del propio Centro, calculando a cuántos habitantes corresponde su consumo y aplicando al resultado la misma cuota fija que a los consumidores domésticos.

Razona el TS que habida cuenta la singularidad que, desde la perspectiva del abastecimiento de agua potable y el saneamiento y depuración de las aguas residuales, presenta el Centro Penitenciario radicado en el término municipal de Ocaña, ninguna tacha cabe oponer desde el principio de igualdad ante la norma tributaria a la cuota singular establecida en el artículo 5 de la Ordenanza fiscal.

El Tribunal Constitucional ha recordado que lo que prohíbe el principio de igualdad en la ley es la creación de situaciones desiguales, artificiosas o injustificadas, que no se apoyen en criterios objetivos y razonables. Se admiten, pues, los tratamientos diferenciados para situaciones distintas, por existir una justificación objetiva y razonable, siempre y cuando las consecuencias jurídicas sean proporcionadas, evitando resultados gravosos o desmedidos. Y en el ámbito tributario, para comprobar si una determinada medida es respetuosa con el principio de igualdad ante la ley es preciso, en primer lugar, concretar que las situaciones que se pretenden comparar son iguales; en segundo término, una vez concretado que las situaciones son comparables, resulta precisa la existencia de una finalidad objetiva y razonable que legitime el trato desigual de esas situaciones iguales; y, en tercer lugar, que las consecuencias jurídicas a que conduce la disparidad de trato sean razonables, por existir una relación de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

**FUNCIÓN PÚBLICA. SERVICIO DE SALUD. JUBILACIÓN.
SOLICITUD DE PERMANENCIA EN SERVICIO ACTIVO HASTA LOS
SETENTA AÑOS. DENEGACIÓN IMPROCEDENTE POR
INEXISTENCIA DE PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS
HUMANOS.**

*Sentencia de 17 de julio de 2015 de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 1248/2014.

Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Generalidad de Valencia contra la sentencia de instancia que estima el recurso interpuesto por el interesado, médico, de prolongar su permanencia en el servicio activo hasta cumplir los setenta años de edad al amparo de lo previsto en el artículo 26.2, párrafo 2º de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. La sentencia de instancia considera

acreditada la aptitud del recurrente para prolongar su situación en activo (informe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales) y entiende por tanto que la denegación se funda en el informe del Gerente del Departamento de Salud de Elche- Hospital, pero que dicho informe *no equivale, evidentemente, a una previsión propia del Plan de Ordenación de Recursos Humanos, cuya existencia entiende preceptiva para poder determinar las causas que justifican que, por las necesidades de la organización, se puede denegar la prórroga en la edad de jubilación hasta alcanzar los 70 años.* Y que por esa misma razón tampoco puede ampararse la denegación en el apartado 5 de la Instrucción Quinta del Director Gerente de la Agencia Valenciana de Salud de 3 de abril de 2006. Por todo ello concluye que *«(...) la denegación de la solicitud del recurrente y correspondiente jubilación por cumplir la edad de 65 años son decisiones carentes de motivación suficiente y precisa ante la Aptitud del mismo para continuar en activo y por no justificarse la concurrencia de exigencias del servicio que avalasen la misma.*

El TS desestima el recurso de casación fundando su razón de decidir en la inexistencia de Plan de Ordenación de Recursos Humanos en el Servicio de Salud donde prestaba sus servicios el médico recurrente -cuya capacidad considera acreditada- y por ello considera insuficiente y genérica la motivación ofrecida por la resolución impugnada para denegar la prolongación de la permanencia en el servicio activo solicitada por aquél.

**FUNCIÓN PÚBLICA. SERVICIO DE SALUD. JUBILACIÓN.
SOLICITUD DE PERMANENCIA EN SERVICIO ACTIVO HASTA LOS
SETENTA AÑOS. APLICACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE
RECURSOS HUMANOS. DENEGACIÓN PROCEDENTE.**

*Sentencia de 21 de julio de 2015 de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 2062/2014.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

A contrario del supuesto anterior, el Tribunal Superior de Justicia, en este caso de Castilla-León desestimó el recurso interpuesto por el funcionario interesado contra resolución de la Gerencia Regional de Salud que desestima en reposición que acuerda la baja en el servicio activo del funcionario por jubilación por existencia de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo y prórroga del servicio activo.

En efecto, la Comunidad de Castilla-León aprobó mediante orden 119/2012, de 27 de diciembre el Plan de Ordenación de Recursos Humanos en materia de

prolongación de la permanencia en el servicio activo y prórroga del servicio activo, que entro en vigor el 1-1-2013, y en cuyo apartado 7 dispone *"Finalización de las prolongaciones de la permanencia en el servicio activo autorizadas a la entrada en vigor del presente Plan. Las prolongaciones de la permanencia en el servicio activo autorizadas finalizaran en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del presente Plan, salvo que por resolución expresa de los órganos competentes del Servicio de Salud de Castilla y León, y de acuerdo con los criterios y necesidades determinados en el presente Plan, se autorice la prolongación de la permanencia en el servicio activo. Dicha resolución deberá dictarse antes de los 15 días anteriores a la finalización del plazo de tres meses"*

Contra la anterior sentencia interpone el interesado recurso de casación.

El TS declara que el art. 26.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud no establece un derecho a la prórroga en el servicio hasta los 70 años de edad sino sólo una mera facultad de solicitar esa prórroga, condicionada al ejercicio de una potestad de la Administración recurrida, el Servicio de Salud correspondiente, *"en función de las necesidades de organización articuladas en el marco de los planes de ordenación de recursos humanos"*. Así lo demuestra una comparación entre el artículo 67.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público y lo que disponía para la prórroga en el servicio activo hasta los 70 años de edad el art. 33 de la Ley 30/1984, modificado por el Art. 107 de la Ley 13/1996 y hoy derogado por Disposición Derogatoria única b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril. Mientras que el artículo 33 de la Ley 30/1984 consagraba un derecho del funcionario el artículo 67.3 de la LEBEP, que ha venido a sustituirlo, y antes el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, que ahora nos ocupa, se refieren a una solicitud dirigida a la Administración para que ésta decida motivadamente. No se trata ahora de normas de enunciación apriorística de un derecho, sino, en su caso, y a lo más, de una especie de *derecho debilitado*, derivado del dato de una denegación inmotivada de la solicitud. No nos encontramos así ante el establecimiento inequívoco de un derecho, sino ante la necesidad de que la Administración justifique la autorización o denegación de la solicitud de prórroga.

Así, el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 no impone a la Administración la obligación de otorgar la prórroga en el servicio activo hasta el límite máximo los 70 años; puede otorgarla por un periodo de tiempo inferior, y condicionada a las necesidades apreciadas en los sucesivos planes de ordenación.

Además, la prórroga hasta los 70 años es un tope máximo. Ello implica que la previsión legal no veda que la prórroga se otorgue por períodos inferiores a ese máximo en función de la apreciación de las necesidades del servicio.

El TS declara que existiendo un PORH en la materia, son las necesidades fijadas en el marco de los planes quienes condicionan, por imperativo legal, la autorización de la prórroga, y por tanto, si cambian las necesidades inicialmente previstas, la situación de prórroga en el servicio activo se podrá ver afectada según lo establecido en los siguientes planes de ordenación de recursos humanos, elaborados según las cambiantes necesidades de la organización, y rechaza que el interesado.

Finalmente, el TS, recogiendo lo argumentado en la sentencia de instancia rechaza que el actor tuviera un derecho adquirido por mor de la autorización recaída en al año 2012 y que su revocación solo podrá tener lugar por la vía de la revisión de oficio de actos administrativos, al amparo de los artículos 102 o 103 de la Ley 30/1992. Reputa que ello sea una aplicación retroactiva de una nueva norma, pues no goza del derecho subjetivo a jubilarse a los 70 años, y solo goza de una expectativa de derecho sujeta a alteraciones legislativas con objeto de evitar una indeseada petrificación del ordenamiento jurídico.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

LA UNICA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE PARA INCOAR REVISIÓN DE OFICIO DE LICENCIAS URBANÍSTICAS ES LA MUNICIPAL, CARECIENDO LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA CUALIDAD DE “INTERESADO” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY 30/1992.

Sentencia de 9 de febrero de 2015 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada.

Recurso de apelación 1814/2008.

Ponente: Antonio Cecilio Videras Noguera.

La Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía requirió al Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora (Almería) para que revisara varios actos administrativos de otorgamiento de licencias de obras. El Ayuntamiento no dictó resolución por lo que la Consejería interpuso recurso contencioso administrativo ante los juzgados de este orden de la provincia, siendo dictada sentencia desestimatoria.

Contra la sentencia desestimatoria del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Almería interpone la Junta de Andalucía el presente recurso de apelación.

El TSJA declara que el artículo 190 de la LOUA dispone que “las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en esta Ley, cuyo contenido constituya o habilite manera manifiesta alguna de las de las infracciones urbanística graves o muy graves definidas en esta Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”; esto es, de conformidad con los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992, por lo que la cuestión se refiere a la interpretación del párrafo primero del artículo 102 de la LRJPAC, cuando habla del “interesado” que insta la revisión de oficio; es decir, cuando tal precepto impone (ya que el precepto dispone: “declararán de oficio”) que “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa o a solicitud de interesado [...] declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridas en plazo”, o dicho de otro modo, si al margen del supuesto de la revisión “por iniciativa propia” de la Administración autora del

acto, podría incluirse, en el ámbito subjetivo del mismo, no solamente a los particulares, sino también, en este caso, a la Comunidad Autónoma, en el supuesto de que la Administración de la que se pretende el inicio del procedimiento de revisión de oficio, se trate de una Administración local.

En síntesis, se trata de determinar el ámbito subjetivo de la expresión "a solicitud del interesado" que en el artículo 102 contiene y las consecuencias que de ello pueden derivarse". Este concepto de interesado del artículo 102.1 de la LRJPAC no encajaría en el concepto que del mismo se establece en el artículo 31 de la misma Ley, ya que dicho precepto dibuja un concepto de interesado como portador de derechos e intereses legítimos, mas no de potestades administrativas, como ocurriría -en este caso- con la Administración autonómica; mas tal circunstancia no implica que el concepto de interesado pueda resultar alterado por el hecho de que quien ocupe dicha posición sea una Administración pública investida, sin duda, de potestades administrativas, pues el legislador ha contemplado en el artículo 31 de la LRJPAC -dentro del Título III "De los interesados"-- la situación de una clásica relación administrativa en la que un particular (persona física o jurídica) mantiene -llamémosle así- un vínculo basado en derechos o intereses con una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo. Así, el artículo 30 de la misma LRJPA se refiere a la capacidad de obrar "ante las Administraciones Públicas", el mismo 31 hace referencia a los "interesados en el procedimiento administrativo", en el 32 de que "podrán actuar", e, incluso, en el 35 -ya en el Título IV- se les reconocen, a los "ciudadanos" una serie de derechos "en sus relaciones con las Administraciones Públicas".

En consecuencia, la Administración autonómica no estaría legitimada, conforme a la doctrina jurisprudencial, para instar, como interesada, de las Administraciones que integran la Administración Local, el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos; ya que en esa revisión de oficio "a solicitud de interesado", a que se refiere el artículo 102.1 de la LRJPAC, no le ofrece cobertura, pues no está ejercitando derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, que es más propia de las relaciones interadministrativas, que de las relaciones bilaterales con los particulares, según entiende la doctrina científica y la jurisprudencia antes mencionada.

En conclusión, la tesis de que las Administraciones estatal y autonómica puedan compeler a los entes locales la revisión de sus acuerdos por la mera invocación de

una causa de nulidad, en cualquier momento y sin sujeción a plazo -vía del artículo 102 de la Ley 30/1992 - en realidad y así lo revela la experiencia forense, de facto supone desvirtuar y tácita derogación de la vía legal específicamente prevista para resolver los conflictos interadministrativos -vía de los artículos 65 a 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372) de Bases del Régimen Local- que exige una actuación diligente y ágil, en los plazos más breves fijados los artículos 65 y siguientes, a las administraciones con potestades de control. Pero además, de seguir la tesis de la apelante, se genera incertidumbre y grave quebranto para la seguridad jurídica, pues ante la omnipresente eventualidad de una acción de revisión por nulidad será difícil confiar en los acuerdos locales, aunque hayan pasado los plazos para recurridos.

ANULACIÓN, POR SENTENCIA, DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL REGLAMENTO DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA.

Sentencia 554/2015 de 5 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla.

Recurso contencioso-administrativo 360/2012.

Ponente: Pablo Vargas Cabrera.

Ecoembalajes de España, S.A (ECOEMBRES) interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (publicado en BOJA núm. 81 de 26 de abril).

En lo que aquí interesa, el TSJA estima parcialmente el recurso, y anula la regulación de la "senda" relativa al incremento sostenido de la ratio de recogida selectiva fijado en el apartado g) del art. 49.2; el término "todos" del apartado b) del artículo 65.2, el apartado c) de ese mismo artículo 65.2; el artículo 71.2 c) y el artículo 76.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. CONVOCATORIA POR ALCALDE DE PLENO EXTRAORDINARIO A INSTANCIAS DE CONCEJALES DE LA OPOSICIÓN INCLUYENDO LOS PUNTOS SOLICITADOS POR ESTOS A PESAR DE LA ILEGALIDAD DE LOS MISMOS. RETIRADA UNILATERAL DEL ALCALDE DE DICHS PUNTOS EN EL SENO DE LA SESIÓN. VIOLACIÓN POR PARTE DEL ALCALDE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS CIUDADANOS A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS, DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE REPRESENTANTES. INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL.

Sentencia 1529/2015 de 15 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga.

Recurso de apelación 2102/2014.

Ponente: María Soledad Gamo Serrano.

En el recurso de apelación, interpuesto por el Ayuntamiento de Benaoján se impugna la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo 4 de Málaga, seguido en el procedimiento especial de protección de Derechos Fundamentales número 324/13, sentencia que estimó el recurso interpuesto por Concejales del Grupo Socialista del referido Ayuntamiento frente a la actividad administrativa consistente en la suspensión o levantamiento de la Sesión del Pleno Extraordinario del Ayuntamiento citado de 7 de agosto de 2003 llevada a cabo por la Alcaldía- Presidencia, invocando la vulneración del art. 23 CE.

Los concejales del Grupo Socialista solicitaron la convocatoria de un Pleno Extraordinario proponiendo el siguiente orden del día:

- 1.- Aprobación si procede del Acta de la Sesión anterior.
- 2.- Periodicidad de las Sesiones Ordinarias del Pleno.
- 3.- Composición de las Comisiones Informativas.
- 4.- Eliminación de la Junta de Gobierno Local y devolución de las competencias al Pleno de la Corporación.
- 5.-Designación del Tesorero.
- 6.-Eliminación dedicación exclusiva miembros Corporación.

- 7.-Modificación y aprobación ordenanza municipal sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles.
- 8.-Grabación y retransmisión en directo de los Plenos municipales.
- 9.-Constitución y aprobación de Comisión para el reparto de cualquier ayuda o colaboración benéfica
- 10.-Constitución y aprobación de Comisión municipal para publicaciones de ámbito local por parte de este Ayuntamiento.

Con fecha 5 de agosto de 2013 se comunica a los concejales la celebración de la sesión EXTRAORDINARIA del Pleno de la Corporación indicándoles que la misma tendría lugar el día 7 de agosto de 2013.

Contra la decisión del Alcalde de no someter a votación las propuestas contenidas en los puntos 4º a 6º y 8º a 10º del Orden del Día se interpuso el recurso contencioso administrativo resuelto por el juzgado de instancia.

El TSJA declara que el derecho fundamental alegado como infringido en la instancia -derecho de participación en asuntos públicos, art. 23.2 CE- es uno de los llamados de configuración legal. Siendo así, el referido derecho fundamental debe complementarse necesariamente con las normas que, en cuanto a las funciones propias de los componentes de una Corporación local, contempla la legislación ordinaria, integrada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen local y Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, así como con las normas reglamentarias contenidas en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

De acuerdo con la anterior normativa al Alcalde, como presidente del órgano colegiado Pleno le corresponde, acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias, la fijación del orden del día de los asuntos a tratar en el seno del mismo, presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.

Y a los Concejales, en cuanto miembros del órgano colegiado, les corresponde, entre otras funciones o atribuciones: a) Recibir, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas (dos días hábiles), la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones, teniendo a su disposición en igual plazo la información

sobre los temas que figuren en el orden del día; b) Participar en los debates de las sesiones; c) Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican; d) Formular ruegos y preguntas; e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas; y f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición.

El Derecho Fundamental del art. 23.2 de la CE no puede entenderse que ampare la adopción de acuerdos contrarios a la ley. La moción solicitada que aunque resulte paradójico hubo de ser incluida por el Alcalde en una convocatoria de Sesión extraordinaria, aunque supiera de antemano no iba a poder ser sometida a votación, no era sino una cuestión estéril y abocada al fracaso por su falta de soporte jurídico. Así pues no nos encontramos ante un procedimiento ordinario, sino ante un procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, y como tal procedimiento especial sólo se puede enjuiciar si se han vulnerado o conculcado los derechos que se comprenden en los artículos 14 a 29 de la Constitución, así como el de la objeción de conciencia. En este sentido se expresa la constante y reiterada jurisprudencia. En el bien entendido de que el proceso de protección de los derechos fundamentales no es una vía hábil para llevar a cabo un examen de todas las infracciones en que pueda haber incurrido la actuación administrativa, sino solamente las susceptibles de constituir vulneración de esos derechos.

Examinada por la Sala el Acta de la Sesión Extraordinaria del Pleno de la Corporación de Benaolán de 7 de agosto de 2013 en la que se debatieron todos los puntos, controvertidos o no, y en las que el Sr. Secretario dio lectura, punto por punto, del informe emitido por el Servicio Provincial de Asesoramiento a los Municipios de la Diputación Provincial de Málaga (SEPRAM) al respecto, la Sala entiende que no se ha procedido incorrectamente por parte del Ayuntamiento teniendo en cuenta los puntos 4º y 5º del informe emitido al respecto en el que se hace constar:

"Respecto de la obligatoriedad de convocatoria de la Sesión Extraordinaria en legal forma solicitada incluyendo para su tratamiento los asuntos consignados por los concejales proponentes con independencia de adecuación a la legalidad de los mismos, en la actualidad se impone la corriente jurisprudencial que considera que en todo caso y con carácter general, la sesión, se razone o no, debe ser convocada, y el asunto o asuntos propuestos debatidos, en este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo (sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª) de 10 de diciembre de 1991 (RJ 1991/9287), o la

sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª de lo Contencioso Administrativo, sección 7ª) de 9 de diciembre de 2000 (LA LEY 2882/2001), *pronunciamientos a los que, por su marcada proximidad territorial, ha de añadirse los de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Málaga, de 8 de febrero de 2011 Recurso 797/2008 (LA LEY 14606/2011, y en idéntica dirección se ha pronunciado también el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que en sentencia de la Sala de Lo Contencioso Administrativo de Granada, de 14 de septiembre de 1998 (RJCA 1998/3169)*.

Aunque pueda no ser entendida la afirmación de que la sesión extraordinaria del pleno en legal forma solicitada deba ser convocada con independencia de la presunta ilegalidad de los acuerdos que, en su caso, puedan proponerse para su adopción por el Pleno, el estricto cumplimiento que demanda las inequívocas expresiones que utiliza la legislación aplicable al señalar que solicitada la Sesión Extraordinaria del Pleno "la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada (...)" (Artículo 46.2.a) primer párrafo de la LRBRL) o al prescribir que "si el presidente no convocarse el pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el 10º día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas (...)" (artículo 46.2.a) segundo párrafo de la LRBRL) y en fin al disponer que "La convocatoria de la sesión extraordinaria a instancia de miembros de la corporación deberá efectuarse (...)" (Artículo 78.3 del ROFEL) no deja lugar a dudas, el alcalde está rigurosamente obligado, he de convocar la sesión solicitada en incluir en la misma los asuntos propuestos, salvo que medie en cuestiones de flagrante incumplimiento de la normativa legal que habilita a los concejales a solicitar y obliga al alcalde a convocar la celebración de la sesión solicitada, esto es, ausencia de las firmas necesarias para instar la solicitud, falta total y absoluta de motivación, adviértase sin embargo que conforme han declarado los Tribunales este último defecto es subsanable. Distinto será que el pleno pueda adoptar los acuerdos oportunos si los mismos se refieren a asuntos ajenos a la competencia municipal, son constitutivos de delito o son claramente ilegales, supuesto en que lo procedente es que el funcionario titular en la Secretaría, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 94.3 del ROFEL, si entendiera que en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre la que pueda dudarse sobre la legalidad o repercusiones presupuestarias solicite del presidente el uso de la palabra para asesorar a la corporación, y en último extremo para hacer constar la posible ilegalidad de la propuesta y, en su caso, las responsabilidades que su adopción pueda llevar aparejada, siendo en todo el propio pleno corporativo, el

que a la vista de los informes emitidos y previo debate el que deberá decidir retirar los asuntos propuestos del orden del día, salvo claro está, que de motu proprio lo autorice los firmantes de la solicitud de celebración del pleno".

Ciertamente no ha sido el Pleno el que decidiera retirarles ni tampoco los Concejales que lo propusieron pero no podemos coincidir con la Sentencia de instancia en que la decisión del Alcalde de no excluir los puntos que no se debían llevar al Pleno abocaba a una toma de decisiones ilegales por parte de éste que luego pudieran impugnar jurisdiccionalmente la Alcaldía pues el ejercicio de un derecho constitucional no puede llevar a permitir resultados ilícitos ni estériles ni que conduzcan al absurdo

Es cierto, y en este punto nos apartamos de la sentencia apelada, que conforme a reiterada jurisprudencia, por todas ST TS 5 de Septiembre de 2000 , que en orden a apreciar la vulneración de derecho fundamental del art. 23 CE denunciada no basta que haya sido excluido del debate un punto o cuestión cualquiera con tal que hubiera sido propuesto por los concejales solicitantes de la sesión extraordinaria , sino que tal vulneración solo es apreciable cuando la cuestión excluida hubiera sido planteada en términos concretos, y estuviera comprendida dentro del ámbito de competencias propias del pleno.

En el presente caso, las propuestas excluidas no se encuentran comprendidas dentro del ámbito de fiscalización y control propio de la competencia del pleno, valoración que se rechaza por la apelante por entender que las cuestiones planteadas o bien estaban ya resueltas por ley, o bien son de la competencia del Alcalde, no pudiendo transformar en competencia del pleno todo aquello que es competencia del Alcalde por vía de fiscalización.

En base a los antecedentes expuestos, entendemos que no se produjo la vulneración de derecho fundamental apreciada por la sentencia apelada cuando en la celebración del pleno tras haberse iniciado el debate se excluyó la votación de cuestiones que ya habían sido incluidas por el Alcalde en el orden del día, ya que dicha actuación encuentra motivación en un informe muy completo que deja extraordinariamente claro que asuntos estaban excluidos de la competencia del Pleno.

En consecuencia, el TSJA estima el recurso de apelación y desestima el recurso contencioso administrativo frente a la actividad administrativa consistente en la suspensión o levantamiento de la Sesión del Pleno Extraordinario del

Ayuntamiento de Benaoján de 7 de agosto de 2003, llevada a cabo por la Alcaldía-Presidencia, invocando la vulneración del art. 23 CE.

TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL. ORDENANZA MUNICIPAL DE TRÁFICO. REGULACIÓN DE LAS AUTOCARAVANAS. VALIDEZ.

Sentencia 1584/2015 de 16 de junio de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga.

Recurso contencioso-administrativo 314/2012.

Ponente: María Soledad Gamó Serrano.

El Ayuntamiento de Vélez Málaga (Málaga) aprobó definitivamente el 13 de abril de 2012, la Ordenanza de Circulación y su cuadro de infracciones y sanciones. La Ordenanza permite solamente el estacionamiento de las autocaravanas y similares al horario nocturno, además de prever las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, que oscilan entre 50 y 100 euros de multa. Además se entiende que la autocaravana es utilizada como medio de acampada cuando el vehículo tiene contacto con el suelo con algo más que las ruedas (patas estabilizadoras o cualquier otro artilugio); cuando se ocupa más espacio que el de la Autocaravana cerrada (ventanas proyectables o batientes abiertas, sillas, mesas o similares) o cuando emitan algún tipo de fluido, contaminante o no, que no sean el propio de la combustión del motor a través del tubo de escape (aguas grises, negras, similares o de parecida naturaleza)".

La Plataforma de Autocaravanas Autónomas interpuso recurso contencioso contra la referida regulación.

Fundamenta la demanda en que únicamente se limita el horario de estacionamiento de unos vehículos específicos (autocaravanas y similares) por razón de su tamaño y prestaciones y, además, solo en horario nocturno -en el cual ni los comercios están abiertos al público ni existen aglomeraciones de tráfico rodado en la vía pública cuya circulación pueda obstaculizarse-, con la única pretensión de erradicar la afluencia de autocaravanas al municipio y por el hecho de que en tal clase de vehículos se puede pernoctar; el indicado precepto y el correspondiente que tipifica la sanción, contravienen la normativa estatal y de la Comunidad europea de obligado cumplimiento (en concreto la Instrucción 08/V-74 que recoge el Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre y Directiva 2001/116/CE, de 20 de diciembre de 2001) al carecer los Municipios de competencia para limitar el estacionamiento

en función de la tipología del vehículo y no introducir la normativa estatal y la comunitaria distinción alguna en su regulación en la materia, según la categoría de los vehículos y especialidades de los mismos; la modificación de la Ordenanza municipal incurre en una confusión entre dos términos y conceptos distintos como son los de estacionar y acampar; los artículos cuestionados, además, adolecen de inconstitucionalidad, al pretender que el autocaravanista demuestre que no ha pernoctado en la autocaravana, lo que comporta una vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 18.1 , 19 , 139.1 y 139.2 de la Constitución.

El TSJA declara que la regulación del régimen de estacionamiento de autocaravanas, caravanas y vehículos similares que hace la Ordenanza en nada se opone ni contradice la Directiva comunitaria, pues aquella solo se limita a regular el régimen de estacionamiento y acampada de tal clase de vehículos, que es cuestión completamente ajena a la Directiva comunitaria que la demandante invoca. Y lo mismo cabe decir de lo dispuesto en el Anexo II del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en el que se incluye una definición de autocaravanas trasponiendo a la legislación estatal las Directivas comunitarias en materia de homologación de vehículos y sus remolques.

El artículo 25 de la LRBRL incluye entre las competencias municipales, en su apartado 2.b), la de "Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas", el artículo 7.b) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo atribuye a los municipios competencias en materia de "*regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de establecimiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social*".

Por su parte el artículo 93.1 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre , por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico preceptúa que "*El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, y podrán adoptarse las medidas necesarias para evitar el*

entorpecimiento del tráfico, entre ellas limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no se halle provisto de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor... "

De la normativa expuesta se desprende que la ley otorga a la Administración local en materia de tráfico, unas competencias circunscritas a las vías urbanas - esto es, a las vías de titularidad municipal- y ella se ampara la Ordenanza municipal aquí cuestionada, resultando patente que el propósito o interés que mueve la normación del régimen de estacionamiento y acampada de autocaravanas, caravanas y vehículos similares no es, en absoluto, regular la práctica del denominado "autocaravanismo" ni restringir o limitar la circulación ni, en general, los usos de vehículos como los aludidos, sino la de regular el uso de las vías urbanas imponiendo reservas o prohibiciones a determinados vehículos en materia de estacionamiento y acampada (términos que, frente a lo que argumenta la entidad actora, la Ordenanza combatida no confunde ni trata indistintamente, destinando a su regulación, antes al contrario, dos apartados distintos del artículo 20.21.b).

La inclusión de tal clase de previsiones normativas prohibitivas o restrictivas de acampada en vía pública de autocaravanas, caravanas y vehículos similares fuera de las zonas habilitadas al efecto por la autoridad municipal, ha sido declarada conforme a Derecho de ha sido sancionada por el Tribunal Supremo en la STS 25 octubre 2012 (casación 2741/2009).

Con respecto al argumento de los efectos discriminatorios dimanantes del hecho de afectar la prohibición a los usuarios de las autocaravanas, en exclusiva y no de otro tipo de vehículos, el Tribunal Supremo, en la Sentencia citada, descarta que de dicha circunstancia derive una conculcación del principio de igualdad, en su vertiente de igualdad en la Ley, sobre la base de no ser apreciable un término de comparación adecuado, "*... al diferenciarse los vehículos preparados para servir de alojamiento de las personas de los demás vehículos o turismos ordinarios "* y significando al respecto que " *conforme a una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, la vulneración del principio de igualdad, en lo relativo a la igualdad jurídica que prohíbe la discriminación, exige demostrar que se ha padecido, derivado de la actuación de un poder público, una desigualdad de tratamiento que se revele injustificada por no ser razonable, lo que, en el supuesto enjuiciado, no se ha acreditado*".

Similares argumentos respecto a la inexistencia de una desigualdad de trato injustificada resultan predicables de las restricciones de estacionamiento que introduce la Ordenanza con referencia a autocaravanas, caravanas y similares, pues el diferente tipo de uso de que son susceptibles tal clase de vehículos -frente a otros de igual o mayor envergadura, como podrían ser furgonetas y camiones- claramente constituye una razón o dato de carácter objetivo que puede ser tomada en consideración, habida cuenta que se trata de vehículos que no solo por sus dimensiones pueden suponer un entorpecimiento a la fluidez del tráfico rodado sino que, además de ello, atendida su estructura y características, son susceptibles de ser empleados para la pernoctación en vía pública, concurran o no las demás circunstancias que posibiliten la calificación del uso en cuestión como de acampada, propiamente dicha (también prohibida, como hemos visto), por lo que estima esta Sala que el Ayuntamiento, en uso legítimo de sus competencias en orden a la regulación de vías y espacios públicos municipales, puede introducir normas en orden a la prevención y restricción de tal clase de uso de la vía pública. Con ello no se prohíbe en modo alguno el simple estacionamiento -hay que recordar que lo que se introduce es una restricción horaria afectante, además, al estacionamiento en vías públicas- ni, claro está, la simple parada o la circulación de tal clase de vehículos. Menos aún afecta la regulación reglamentaria aquí combatida al derecho a la libre elección de residencia.

En cuanto a la eventual vulneración de la Instrucción de la Dirección General de Tráfico 08/V-74, de 26 de enero de 2008 -en la que se concluye que las autocaravanas pueden efectuar las maniobras de parada y estacionamiento en las mismas condiciones y con las mismas limitaciones que cualquier otro vehículo, debiendo basarse eventuales restricciones al uso de la vía pública en razones objetivas tales como la dimensión exterior del vehículo o su masa autorizada, pero no en base al criterio de construcción o utilización o a razones subjetivas como puedan ser posibles comportamientos incívicos de algunos usuarios, para cuya corrección las autoridades locales disponen de herramientas legales eficaces que deben ser utilizadas de forma no discriminatoria contra todos los infractores-, nos encontramos, en primer término y como puso de manifiesto la Sala con sede en Granada de este Tribunal, en la Sentencia de 14 de febrero de 2011, ante una mera Instrucción que, en sí misma y por su propia naturaleza, no obliga a la Corporación Municipal en esta materia, " *al no tratarse de una disposición reglamentaria de carácter general, pues es lo cierto que la "disposición" se define por el hecho de que el mandato normativo afecte de forma frontal y directa a los derechos de los administrados* (STS de 1 de febrero de 1.990), en

tanto que la "instrucción" no regula nada con efectos directos sobre terceros sino que establece criterios de actuación para los órganos de la Administración (sentencia 18 de marzo de 1.991)".

Pero es que, aun de merecer la Instrucción aludida la conceptualización de norma con rango reglamentario, nos encontraríamos ante normas del mismo rango emanadas de distintas Administraciones Públicas y dictadas en el ejercicio de las competencias respectivas, por lo que la relación entre las mismas no se regiría por el principio de jerarquía normativa que consagran el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino por un principio distinto como es el de competencia.

En consecuencia, el TSJA desestima el recurso.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUDAMENTALES. LIBERTAD SINDICAL. MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN. EXCLUSION POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DEL SINDICATO ANDALUZ DE TRABAJADORES POR SU EXIGUA REPRESENTACION.

Sentencia 1605/2015 de 19 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga.

Recurso de apelación 992/2014.

Ponente: María del Rosario Cardenal Giménez.

El Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT) ha interpuesto el presente recurso de apelación contra la sentencia de 31 de octubre de 2013 dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo 4 de Málaga, seguido en el procedimiento de protección de derechos fundamentales desestimatoria del recurso interpuesto por aquél contra la convocatoria de 13 de septiembre del Ayuntamiento de Marbella por la que se convocaba el 13 de diciembre de ese año la reunión de la Mesa General de Negociación teniendo como único punto del día las Bases Generales.

El SAT cuestiona su exclusión de la Mesa General de Negociación del Ayuntamiento de Marbella, por considerar que tiene derecho a participar en la misma por tener representante en el Comité de Empresa del Ayuntamiento, y ello porque puede afectar la negociación de las condiciones de desarrollo del Plan de Recursos Humanos al personal laboral que representa.

El juzgado de instancia declaró que *las Organizaciones Sindicales no ostentan un derecho incondicional a estar presentes en las Mesas Generales de Negociación (cualquiera de las tres) sino que tiene que cumplir una serie de requisitos a nivel de representatividad. En concreto, el artículo 36.3 refiere, por lo que a los integrantes de la misma refiere en lo concerniente a las Organizaciones Sindicales, dos criterios distintos: a) los contemplados para integrar la representación de las Organizaciones Sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, esto es, los del artículo 36.1 del Estatuto, esto es, conforme a los resultados obtenidos por las Organizaciones Sindicales en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, tomando en consideración los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación, pero siempre que, conforme al artículo 33.1 del Estatuto, se haya obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal; y b) ser una de las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, siempre que hubiesen obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate. Y a ello cabe añadir las determinaciones contempladas en el artículo 35 del Estatuto (que regula, de forma genérica, la "constitución y composición de las Mesas de Negociación"), esto es, las Organizaciones Sindicales legitimadas a participar en ellas deben hacerlo "en proporción a su representatividad" (artículo 35.1), siendo su composición numérica determinada por las normas de desarrollo que puedan dictarse, sin que, en ningún caso, alguna de las partes pueda superar el número de quince miembros (artículo 35.4).*

El Juzgado constata que el Sindicato accionante no consiguió representación alguna en las elecciones sindicales para la Junta de Personal del Ayuntamiento de 2011 (formada por 17 representantes) y logró un solo representante en las elecciones sindicales del mismo año para el Comité de Empresa (formado por 23 representantes) obteniendo un 4,35% de los votos. En estas condiciones, la pretensión de la parte actora no puede ser atendida, no constatándose la vulneración de los derechos fundamentales que se arguyen. Y ello porque, si bien el artículo 36.1 no establece porcentajes concretos en la obtención de representantes (tan sólo alude a que han de tomarse en consideración los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del

personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa) para formar parte de la Mesa General, el párrafo 2º del artículo 33.1 del Estatuto sí que establece con meridiana claridad que, a salvo de tratarse de una Organización Sindical de las más representativas a nivel estatal o autonómico lo que ni tan siquiera se alega por la recurrente, sólo puede integrar la misma los Sindicatos que hubieran obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, lo que en este caso de forma manifiesta no ocurre.

El TSJA, con cita de sentencias del Tribunal Supremo, ratifica la sentencia de instancia y, en consecuencia, desestima el recurso de apelación.

ELECCIONES LOCALES. RECURSO ELECTORAL. SUPUESTA VOTACIÓN DE PERSONA NO CENSADA EN LA MESA ELECTORAL. NO ACOMPAÑAMIENTO DE LOS VOTOS TENIDOS POR NULOS POR LA MESA EN EL SOBRE CORRESPONDIENTE. IRREGULARIDAD NO INVALIDANTE. CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS. DESESTIMACIÓN DEL RECURSO.

Sentencia 1628/2015 de 25 de junio de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga.

Recurso contencioso-administrativo 414/2015.

Ponente: María Soledad Gamo Serrano.

El presente recurso contencioso electoral se interpone contra el acuerdo de proclamación de Concejales electos en el municipio de Fuente de Piedra, interpuesto por la Coalición Electoral "Para la Gente", en demanda de que se declare la no conformidad a Derecho y anule el acuerdo adoptado por la Junta Electoral Central en sesión celebrada el 12 de junio de 2015, de proclamación de Concejales electos en el municipio de Fuente de Piedra (Málaga).

Los motivos de impugnación, en concreto, que fundamentan la indicada pretensión anulatoria son dos: el hecho de haberse dejado votar en la Mesa 1 1 A persona que no figuraba inscrita en el censo (D. Valentín), negando ese derecho, en cambio, a otro que sí estaba inscrito (D. Luis Alberto), asignando el número de elector de este último al primero; y la falta de remisión a la Junta Electoral de Zona de 19 votos nulos que, en consecuencia, no pudieron ser vistos ni analizados.

En cuanto al primero de los motivos de impugnación, el TSJA hace constar que en el informe emitido por la Junta Electoral de Zona aparece registrado en el mismo como elector censado D. Luis Alberto, no apareciendo como elector censado D. Valentín, en tanto que en la lista numerada de votantes consta que en el ordinal 206 votó, con el número 341, D. Valentín, segundo apellido que fue, sin embargo, tachado y sustituido por el de " Luis Alberto " y sin que votara en ningún otro ordinal en la Mesa en cuestión ningún D. Valentín .

De lo anterior, ciertamente, puede extraerse con la Junta Electoral de Zona la conclusión de que, como han venido a argumentar los demandados, quien voto en la Mesa A del distrito censal 1, sección 1, no fue sino el elector censado Sr. Luis Alberto, aunque también podría inferirse que, como asevera la formación política actora en su escrito de recurso, quien ejercitó su derecho al voto no fue el elector censado sino otra persona no inscrita, provocando que no se dejara votar ulteriormente a dicho elector censado y que tratara de enmendarse el error sustituyendo el segundo apellido del votante (Valentín) por el del elector censado al que se impidió el ejercicio del derecho de voto (Luis Alberto).

El TSJA llega a la consideración de que, acreditándose el derecho a votar por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por certificación censal específica y, en ambos casos, por la identificación del elector, que se realiza mediante Documento Nacional de Identidad, pasaporte, o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular (artículo 85.1 de la Ley Orgánica 5/1985, el propio mecanismo legal diseñado para el acto de la votación dificulta ostensiblemente que pueda votar en una Mesa quien no figura inscrito pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.3 de la Ley Orgánica cada elector ha de manifestar su nombre y apellidos al Presidente, debiendo comprobar a continuación tanto los Vocales como los interventores, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector y su identidad y decir el Presidente en voz alta el nombre del elector antes de que el mismo deposite el sobre en la urna, anotándose a continuación por los Vocales y, en su caso, los Interventores que lo deseen el nombre y apellidos de los votantes por el orden en que emitan su voto, con expresión del número con que figuran en la lista del censo electoral o, en su caso, la aportación de certificación censal específica (artículo 86.4).

Pero es que, además de ello, no puede tampoco dejar de tomarse en consideración que, de haber surgido en el acto de la votación el incidente descrito en la reclamación formulada en la vía administrativa previa y en el presente recurso

(eventual usurpación y ulterior personación y negación del voto al elector inscrito en el censo) lo lógico es que la Mesa hubiera procedido en la forma prevenida en el artículo 85.4 de la Ley Orgánica 5/1985

Finalmente no deja de sorprender que, atendida la entidad de la irregularidad aludida, no se consignara en el Acta mención alguna a instancia de los interventores, debiendo notarse que, en cualquier caso, la infracción denunciada afectaría tan solo a un voto, siendo, en consecuencia, insuficiente para alterar el resultado del procedimiento electoral.

En cuanto al segundo de los motivos de impugnación, esto es, la falta de remisión de los votos que fueron reputados nulos en la Mesa 1-1-B de Fuente de Piedra (un total de diecinueve) a la Junta Electoral de Zona y, en consecuencia, falta de incorporación de los mismos al expediente electoral, claramente la indicada omisión vulnera lo dispuesto en el artículo 97.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, de conformidad con el cual "*Las papeletas extraídas de las urnas se destruirán en presencia de los concurrentes con excepción de aquellas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán al acta y se archivarán con ella, una vez rubricadas por los miembros de la Mesa*", formando tales papeletas parte de la documentación que, preceptivamente, ha de componer el expediente electoral [artículo 100.2.c) de la Ley Orgánica 5/1985].

Nos encontramos, sin embargo, ante una mera irregularidad no invalidante, desde el momento en que la falta de incorporación de los votos nulos al expediente, no habiéndose suscitado cuestión ni reclamación alguna (no exponiéndose siquiera por la formación política actora, de hecho, en qué medida la negación de validez a las papeletas afectadas no es conforme a Derecho ni efectuándose por la parte un juicio de relevancia de cara a conocer la incidencia que pudiera tener en el resultado electoral en caso de que se diera validez a esos votos) no puede entenderse que impidiera conocer la verdad material manifestada en las urnas por los electores ni es por sí sola apta, adecuada o idónea para provocar un falseamiento de la voluntad popular con incidencia en el resultado final de los comicios electorales.

Debe aplicarse, en consecuencia, el antes aludido principio de conservación reconocido, entre otros preceptos, por los artículos 50.2 y 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 242 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por la doctrina del Tribunal Constitucional, principio que puede entenderse recogido en el brocardo clásico *utile per inutile non vitiatur* y que,

como ha señalado el Alto Tribunal, tiende a restringir la sanción anulatoria no extendiéndola más allá de sus confines estrictos en cada caso y evitando que una indebida ampliación de sus efectos dañe derechos de terceros o a intereses públicos dignos de mayor protección (SSTC 24/1990, 15 febrero y 154/2003, 17 julio.

En definitiva el aludido principio de conservación impone, a la hora de determinar el alcance de la eficacia invalidante de los actos viciados, velar por la efectividad de los derechos fundamentales y por su corolario práctico consistente en la necesidad de conservar el resultado del ejercicio de los derechos fundamentales de los electores recogido en el artículo 23.1 de la CE, siempre y cuando la ponderación de la intensidad y gravedad de la irregularidades se revele inferior al interés general en liza respecto de situaciones y cuestiones ajenas a aquéllas, por tratarse de actos jurídicos válidos, que aquí implican el ejercicio de otros tantos derechos de sufragio activo de los electores que no habrían variado con o sin infracción electoral.

En consecuencia, el TSJA desestima el recurso.

CONVOCATORIAS

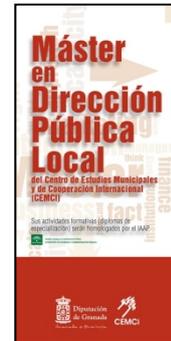
- Resolución de 13 de octubre de 2015, del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convoca la **quinta edición de los Premios a la Calidad en la Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas**.
(BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2015).
- Diputación de Granada. Patronato Provincial de Turismo de Granada. **Bases y convocatoria de los Premios de Turismo de la Provincia de Granada 2015**.
(BOP Granada núm. 195, de 9 de octubre de 2015).
- Orden de 1 de octubre de 2015, de la Consejería de Fomento y Vivienda (Junta de Andalucía), por la que se modifica la Orden de 28 de noviembre de 2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de **ayudas a personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucios o de ejecución, que sean privadas de la propiedad de su vivienda habitual**, y se efectúa su convocatoria. (BOJA núm. 197, de 8 de octubre de 2015).
- Orden de 1 de octubre de 2015, de Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (Junta de Andalucía), por la que se modifica la de 23 de diciembre de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de **subvenciones a las Diputaciones Provinciales de Andalucía para el desarrollo de un programa de actuaciones conjuntas de dotación y modernización de espacios productivos**.
(BOJA núm. 196, de 7 de octubre de 2015).
- Resolución de 14 de septiembre de 2015, del Instituto de la Juventud, por la que se convocan los **Premios de Periodismo Joven sobre Violencia de Género para el año 2015**.
(BOJA núm. 233, de 5 de octubre de 2015).
- Orden de 28 de septiembre de 2015, de Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Junta de Andalucía), por la que se modifica la de 2 de junio de 2009, por la que se regula la convocatoria y participación de los **Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía en la gestión y ejecución del Plan de Actuación Global**, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013.
(BOJA núm. 191, de 30 de septiembre de 2015).
- Orden de 22 de septiembre de 2015, Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (Junta de Andalucía), por la que regula y convoca el **XIV Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de voluntariado: «Solidaridad en Letras»**.
(BOJA núm. 189, de 28 de septiembre de 2015).

- Resolución de 6 de abril de 2015, de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (Junta de Andalucía), por la que se convocan para el año 2015 las subvenciones previstas en la Orden de 21 de octubre de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de **subvenciones a municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía en régimen de concurrencia no competitiva para la restitución de infraestructuras e instalaciones municipales dañadas por situaciones de emergencia, catástrofe y calamidad pública**, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal. ([BOJA de 21 de abril de 2015, número 75](#)).

AHORA EN EL CEMCI

MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

En el tercer trimestre de 2015 se ha inaugurado el nuevo Máster en Dirección Pública Local, en concreto, las actividades formativas correspondientes al **Diploma de Especialización en Derecho Público Local**. Más información [aquí](#).



JORNADAS DE EXCELENCIA: PENSANDO LO LOCAL EN UN NUEVO SIGLO

El impacto en las entidades locales de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Granada, 3 de diciembre de 2015



Conocer las novedades más significativas que introducen estas leyes constituye una necesidad ineludible por las reformas de importante calado que alojan. Reformas cuyo objetivo último es implantar una Administración totalmente electrónica, más transparente, moderna, eficiente e interconectada, y con una estructura más clara, simple y de funcionamiento más ágil, con una repercusión importante tanto en sus relaciones hacia el exterior, con los ciudadanos y empresas como interiormente, dentro de cada administración pública y entre ellas mismas. La presente Jornada analizará por tanto los cambios o innovaciones de mayor calado introducidas por ambas disposiciones

legales teniendo para ello en cuenta las peculiaridades propias de la administración local.

[\(Más información\)](#)

CARTA DE SERVICIOS



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

PREMIOS CEMCI, 2º EDICIÓN

Los ganadores de la [II edición de los Premios CEMCI](#) han sido:

Modalidad 'Prácticas Municipales Exitosas': *La E-factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.* Equipo de Intervención y Modernización. Ayuntamiento de Alzira (Valencia).



Modalidad 'Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local': *Contratación por las Administraciones públicas de servicios TIC en modo "Cloud computing".* Juan Luis Martínez Paredes.

Próximamente se procederá a la entrega de Premios a los galardonados, que consistirán en dotación económica de 2.000 € a cada uno de los premiados y recepción del trabajos para su publicación.

COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES

Se está ultimando la preparación de los trabajos previos para la puesta en marcha de un nuevo servicio dirigido a los Directivos Públicos Locales. Se trata de la creación de una comunidad virtual, en la que se genere un espacio común de intercambio de buenas prácticas municipales y de debate en desarrollo de competencias, funciones y habilidades gerenciales.

Formación

ACTIVIDADES FORMATIVAS

2º SEMESTRE 2015

Se están desarrollando las actividades formativas convocadas para el segundo semestre del año 2015, entre ellas:

- Diploma de Especialización en Derecho Público Local.
- Jornada para analizar el Impacto que en las Entidades Locales van a producir las siguientes leyes: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.
- Taller: elaboración, gestión y tipología de la nómina en la administración local.

[\(Más información\)](#)

1º TRIMESTRE 2016

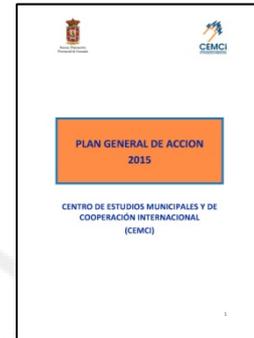
Se ha dictado Resolución por el Vicepresidente del CEMCI, autorizando al mismo la convocatoria, publicación y difusión de las actividades formativas previstas para el primer trimestre del año 2016, por lo que próximamente se abrirá el plazo para presentación de solicitudes.

CONSEJO RECTOR

Próximamente se celebrará sesión extraordinaria del Consejo Rector para su constitución, así como sesión ordinaria para la aprobación de asuntos de su competencia, algunos tan importantes como la propuesta y aprobación, en su caso, del Proyecto 2016-2019 y del Plan General de Acción 2016 y la propuesta y aprobación inicial del Presupuesto del CEMCI para el año 2016.

PLAN GENERAL DE ACCION 2015

El presente Plan General de Acción constituye el último de los cuatro previstos para desarrollar el [Proyecto de Dinamización e Impulso del CEMCI](#), aprobado por su [Consejo Rector](#) para el periodo 2012-2015. Este Plan, como también los anteriores, no solo procede a dicha expansión concretando sus grandes líneas generales de actuación, sino que incorpora nuevos retos, ideas y actuaciones como consecuencia de la actitud permanente de este Centro de, por una parte estar alerta ante nuevas necesidades o posibles mejoras y por otra mantenerse en constante actualidad e innovación. Puedes consultarlo haciendo clic [aquí](#).



PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015.



El proyecto de dinamización e impulso del CEMCI pretende hacer del mismo un Centro de excelencia e innovación para el Gobierno Local, un instrumento de la Diputación de Granada para el buen gobierno de los Gobiernos Locales, un destacado canal de conocimiento en el proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales, a través de la formación, la investigación y la publicación.

Es un proyecto complejo y no exento de dificultades que repercute en nuestras entidades locales y, por lo tanto, en el desarrollo de las actividades de este Centro. [Descargar PDF](#)

SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

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

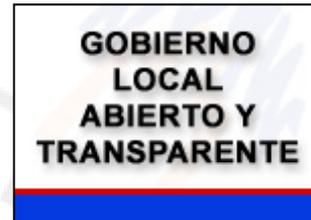


GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

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

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

[\(Más información\)](#)



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales. Así mismo, el Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

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



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

[\(Más información\)](#)

ULTIMAS PUBLICACIONES



NOVEDADES EDITORIALES



Factores de motivación en la administración local.

Mª Belén Martínez Loira y Rocío de Sinde Penas

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-07-0
Depósito Legal: Gr 1055-2015
427 págs.

En este trabajo se parte de que los recursos humanos de las organizaciones constituyen el eje central de las mismas, siendo la importancia del personal materia de constante análisis por parte de expertos y académicos.

En el caso de las Administraciones públicas, se encuentran influidas a su vez por diferentes variables políticas, económica, sociales... encontrándose, además, con una dificultad añadida, que las exigencias y necesidades de la organización no coinciden con las aspiraciones del personal al servicio de la misma.

Partiendo de dicha situación, y en relación con la falta de motivación en la Administración Pública, se analiza en el presente trabajo las diferencias organizacionales existentes entre Sector Público y Sector Privado, las diferentes teorías en las que se basa la motivación y su posible reflejo en el comportamiento del personal de las administraciones públicas.

ÍNDICE

I. Introducción: objetivos generales, metodología.

II. Teoría de la organización y la motivación.

- Teoría de la organización y gestión pública
- Teorías de la organización. Orientación hacia el conocimiento sobre motivación en las AAPP
- Concepto y teorías de motivación
- Enfoques contemporáneos

III. La motivación en la administración pública.

- Objeto y sujeto
- La cultura organizativa
- Motivación y liderazgo
- Motivación y rendimiento
- Estrategias sobre motivación

IV. Estudio de casos: análisis de la motivación en la administración local.

Iniciativas de la Deputación da Coruña, Concello de Vigo y Deputación de Pontevedra.

- Introducción: buenas prácticas de motivación
- Estudio de caso: Deputación da Coruña
- Estudio de caso: Concello de Vigo
- Estudio de caso: Deputación de Pontevedra
- Síntesis de los tres casos de análisis: contraste
- De resultados de los objetivos de estudio

V. Conclusiones.

- Consecución de objetivos
- Teoría de la organización: ¿qué aporta a la práctica de gestión en las administraciones locales?
- Principales conclusiones sobre motivación

Bibliografía.

Anexos.

Índice de cuadros y figuras

NOVEDADES EDITORIALES



La incapacidad temporal de los empleados públicos en la Administración Local

M^a Antonia Pérez Alonso

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-03-2
Depósito Legal: Gr 394-2015
203 págs.

La prestación de Incapacidad Temporal en el Régimen General de la Seguridad Social es una de las prestaciones que por su variabilidad y situaciones protegidas determina en muchos casos importantes matices de diversa índole en el ámbito laboral que se multiplican, si cabe, cuando la misma se produce en el ámbito de la Administración Pública, dado que los sujetos protegidos al tratarse de empleados públicos hacen que la prestación de Incapacidad Temporal sea mucho más compleja, existiendo peculiaridades importantes en el ámbito de la Administración Local.

En la presente monografía se abordan las cuestiones básicas de concepto y situaciones delimitadoras de la Incapacidad Temporal; la obligación de cotizar y los costes de integración en la Administración Local; porcentaje global de parcialidad en tiempo parcial; especialidades en el ámbito de la administración Local; competencias del INSS en los procesos de Incapacidad Temporal; análisis de las recaídas tras la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, de cuyas normas ha supuesto un recrudescimiento en el acceso a esta prestación, añadiendo nuevos supuestos de extinción y de suspensión de la mencionada prestación y limitando los supuestos de recaída; se aborda el análisis del RDL 20/2012 y normas posteriores; la Instrucción del Ministerio de Hacienda de 15 de octubre de 2012 y su naturaleza jurídica y posibles problemas de ilegalidad por extralimitación de lo fijado en el RDL 20/2012.

ÍNDICE

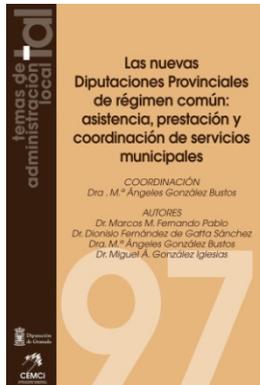
Capítulo I: La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social. Concepto, normativa, situaciones delimitadoras, contingencias protegidas, cotización, competencias del INS...

Capítulo II. La incapacidad temporal en la Administración pública. La Incapacidad Temporal tras el RDL 20/2012 en el ámbito de la Administración Pública, Los funcionarios del mutualismo administrativo, Ámbito de aplicación y exclusiones, Delimitación de la Incapacidad Temporal, Régimen de retribuciones, Clasificación de los conceptos retributivos del EBEP...

Capítulo III. La incapacidad temporal en la Administración local. Peculiaridades, Responsabilidad en el pago de la Incapacidad Temporal, Controles de la empresa, Tramitación. Pago delegado, La reforma del RDL 20/2012 en torno a los complementos de Incapacidad Temporal en el ámbito de la Administración Local, Adaptación de las Corporaciones Locales al RDL 20/2012, Problemas aplicativos...

Capítulo IV. La incapacidad temporal en las Comunidades autónomas tras el RDL 20/2012. Análisis Comparativo con la administración local.

NOVEDADES EDITORIALES



Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales.

M^a Angeles González Bustos (coord.)

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-05-6
Depósito Legal: Gr 485-2015
282 págs.

En virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se efectúa una reforma parcial, pero profunda, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local con el fin de adaptar algunos aspectos del régimen competencial y de organización y funcionamiento de la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales impuestos tanto por el art. 135 de la Constitución Española como por su normativa de desarrollo: la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De esta manera, la estabilidad presupuestaria juega un doble papel: primero, estamos en presencia de un nuevo límite constitucional cuya contravención podrá llevar aparejada la inconstitucionalidad y nulidad, y, segundo, funciona como una orientación constitucionalmente vinculante al prescribir un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública.

La Ley Orgánica 2/2012 contiene reglas específicas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera referidas a las Corporaciones Locales que constituyen un marco completo de referencia para el despliegue por parte de aquellas de su actividad específica. En términos generales, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria derivará en la aprobación de un plan económico-financiero que ha de permitir a la Entidad Local incumplidora encauzar su actividad hacia el cumplimiento del citado objetivo. La nueva LRSAL tiene por objeto acometer una profunda reforma del régimen jurídico vigente aplicable a las Entidades Locales a través de la modificación de un buen número de preceptos y disposiciones de la LBRL y de dos

artículos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como mediante un conjunto de disposiciones integradas en su parte final con las que se pretende lograr la racionalización de la Administración Local y garantizar su sostenibilidad financiera.

En esta obra, la atención de sus autores se centra en examinar si es posible resituar la política provincial en un nivel que permita hablar de la recuperación del papel de la Provincia como Entidad Local. La larga trayectoria histórica de las Diputaciones Provinciales muestra lo decisivo que su buen funcionamiento ha sido para la provisión de servicios en todo el territorio.

ÍNDICE

Introducción. De nuevo la provincia: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y prestación de servicios Locales.

Capítulo I: Las competencias de las Diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida

- Las nuevas Diputaciones en su marco histórico
- Los problemas históricos de los municipios
- El régimen normativo histórico de las diputaciones provinciales
- La incidencia de la constitución española de 1978 y los proyectos normativos posteriores
- El régimen de las competencias de las diputaciones provinciales en la ley de bases de régimen local antes de su reforma por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 2013

Capítulo II. La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de sus competencias

- Introducción
- La provincia en la Constitución
- La ley básica de régimen local y su reforma por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
- La potenciación del papel de la provincia por la LRSAL

Capítulo III. La prestación y coordinación de los servicios municipales por las Diputaciones. Marco para una nueva política provincial

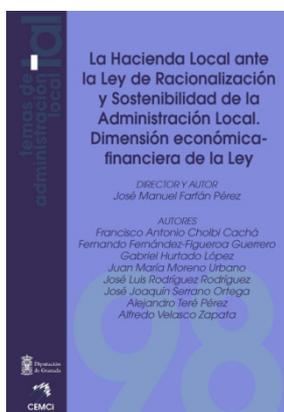
- Introducción
- Diputaciones de régimen común y municipios prestación y coordinación de servicios
- A modo de conclusiones: ¿hacia una política provincial fuerte?

Capítulo IV. La prestación de los servicios a través de la gestión compartida: los consorcios, las mancomunidades y otras formulas

- La prestación coordinada de servicios
- Los consorcios locales
- Las mancomunidades de municipios
- Otros instrumentos de gestión compartida
- Conclusiones



NOVEDADES EDITORIALES



La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica-financiera de la Ley.

José Manuel Farfán Pérez (dir. y autor)

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-06-3
Depósito Legal: Gr 841-2015
521 págs.

Esta obra monográfica consta de nueve capítulos que tratan de analizar los aspectos más relevantes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, desde un punto de vista económico-financiero, como la incidencia de esta Ley en la actividad financiera de las Entidades Locales, y muy especialmente en los artículos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que han sido modificados, el análisis del empleo público local, el coste efectivo de los servicios públicos locales, las competencias municipales y provinciales, los Planes de Saneamiento, Planes Económico-Financieros y los Informes de Sostenibilidad Financiera, la rendición de cuentas y la auditoría pública...

Índice

Presentación

Introducción

CAPITULO I: La hacienda local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica-financiera de la ley. Introducción y objetivos de la ley. Consecución de objetivos generales y valoración de los específicos. Coste efectivo de los servicios. Novedades en la Ley de Haciendas Locales y otras normativas con impacto en la hacienda local.

CAPITULO II: La intervención administrativa en la actividad económica en la LRSAL. La intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos. El ejercicio

de la iniciativa pública por las entidades locales para el desarrollo de actividades económicas.

CAPITULO III: La incidencia de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el empleo: en particular el personal eventual y directivos profesionales locales. El empleo público local en el entorno de la crisis económica. El empleado local desde el punto de vista cuantitativo en la reforma local. El empleado local desde el punto de vista cualitativo: el personal eventual y el personal directivo profesional en el ámbito local. Los directivos profesionales locales en la LRSAL.

CAPITULO IV: El coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Elección de criterios y regulación en la LRBRL. La metodología de cálculo de los costes efectivos de los servicios en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. Incidencia de los costes efectivos en el futuro desarrollo del régimen local.

CAPITULO V: El reforzamiento del control interno en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El cambio normativo en cuanto a la regulación de las funciones públicas necesarias, los funcionarios de habilitación nacional, su vuelta a la esfera estatal y la incidencia de todo ello en el reforzamiento del control interno. Modificaciones específicas en la regulación sustantiva del control interno. El control financiero y el control de eficacia tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Las auditorías en el ámbito del control interno local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad en la Administración Local. Otras medidas para la potenciación del control interno en el ámbito local.

CAPITULO VI: Competencias locales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La racionalización y la sostenibilidad. Como principios básicos de la regulación en la LRSAL. La modificación del marco competencial en las administraciones locales: las competencias municipales y las competencias provinciales.

CAPITULO VII: Las funciones del Ministerio de Hacienda en la aplicación práctica de los aspectos económicos-financieros de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Especial referencia al control de los planes económicos-financieros y los informes de sostenibilidad.

CAPITULO VIII: Rendición de cuentas y auditoría pública tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

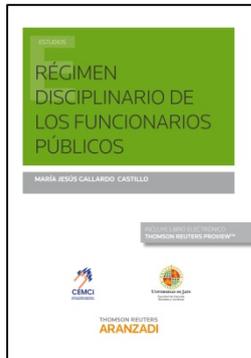


CAPITULO IX: Nuevos contenidos de los planes económicos financieros para la aplicación práctica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Bibliografía
Abreviaturas
Anexos



NOVEDADES EDITORIALES



Régimen disciplinario de los funcionarios públicos

M^a Jesús Gallardo Castillo

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-9098-433-8
Depósito Legal: NA 876.2015
335 págs.

Esta monografía contiene un profundo análisis del régimen jurídico disciplinario en España, entendido éste como un derecho sancionador específico y singular, cuyo sujeto pasivo siempre va a ser un empleado público. Una primera parte se dedica a exponer detalladamente los principios fundamentales que se deben guiar la aplicación del ejercicio de la potestad disciplinaria, una segunda parte en la que se expone el procedimiento disciplinario con todas sus fases de desarrollo, una tercera parte en la que se analiza la tipología tanto de las faltas disciplinarias como de las sanciones correspondientes y, por último, una parte final en la que se presta especial atención a las formas en las que la responsabilidad disciplinaria se extingue, bien por prescripción o por caducidad del procedimiento.

En definitiva, la autora realiza un completo estudio sobre el régimen disciplinario de los empleados públicos, actualizado y con referencias constantes a la doctrina más acreditada y a relevante jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional.

ÍNDICE

Introducción.

Parte primera: Los principios del ejercicio de la potestad disciplinaria.

- I. El principio de legalidad
- II. El principio de tipicidad
- III. El principio de irretroactividad
- IV. El principio de culpabilidad

V. El principio de proporcionalidad

VI. El principio de 'non bis in idem'

Parte segunda: El procedimiento disciplinario.

Parte tercera: Las faltas y las sanciones disciplinarias.

I. Las faltas disciplinarias

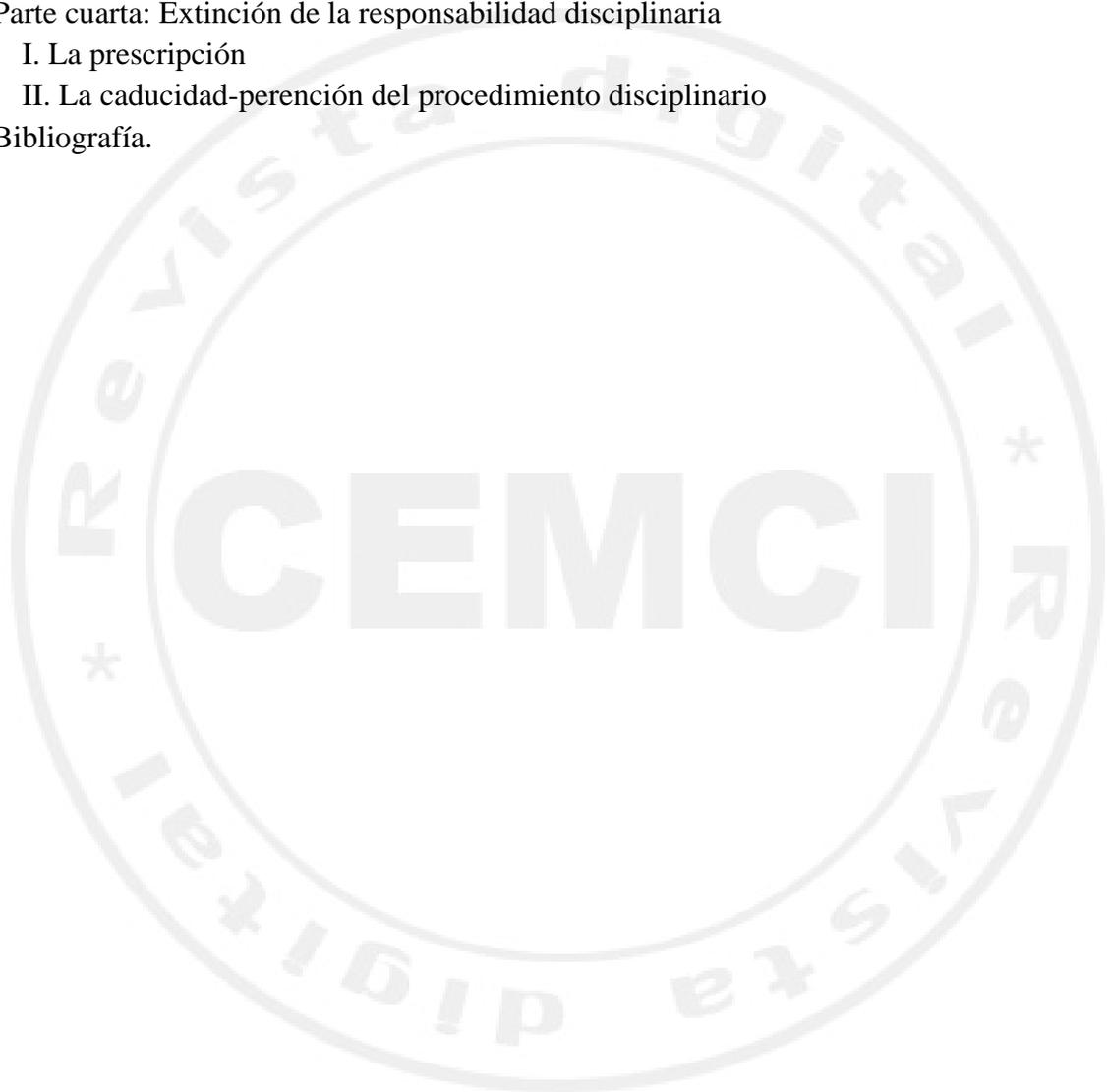
II. Las sanciones disciplinarias

Parte cuarta: Extinción de la responsabilidad disciplinaria

I. La prescripción

II. La caducidad-perención del procedimiento disciplinario

Bibliografía.



NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

Gestión de los ingresos propios de las entidades locales: más complejidad en la hacienda local. *La Administración Práctica*, 4/2015. Pp. 55-63.

Almonacid Lamelas, Víctor

2015: Situación actual del procedimiento y la firma electrónicos. Descripción y propuestas. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5/2015. Pp. 518-535.

Almonacid Lamelas, Víctor

2015: un nuevo cambio de Corporación local. Aspectos jurídicos, económicos y organizativos de la transición. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 8/2015. Pp. 1005-1026.

Álvarez Montoto, Jesús

Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración local en el caso de la anulación de actos o disposiciones en materia urbanística. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 6/2015. Pp. 704-716 .

Arzoz Santisteban, Xabier

Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170/2015. Pp. 53-86.

Barrero Rodríguez, Concepción

La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170/2015. Pp. 21-52.

Batet Jiménez, María Pilar

Pliego de cláusulas administrativas para licitar un contrato mediante licitación electrónica. *Contratación Administrativa Práctica*, 137/2015. Pp. 110-121.

Batet Jiménez, María Pilar

Pliego sobre acuerdo marco. *Contratación Administrativa Práctica*, 136/2015. Pp. 33-40.

Bilbao Ubillos, Juan María

Ordenanzas municipales y derecho de manifestación: la responsabilidad de los organizadores. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103/2015. Pp. 187-197.

Blanco García, Álvaro Jesús del

La incidencia del derecho de la Unión Europea en el ámbito impositivo local. *Tributos Locales*, 119/2015. Pp. 71-84.

Boltaina Bosch, Xavier

Selección de personal. Las políticas selectivas en la administración y sector público local para el 2015 (I): Oferta de empleo público y tasa de reposición de efectivos. *La Administración Práctica*, 3/2015. Pp. 45-58.

Candela Talavero, José Enrique

La aplicación del principio de transparencia en la contratación: contrato menor y contratación electrónica. *Cuadernos de Derecho Local*, 37/2015. Pp. 181-206.

Cano Murcia, Antonio

Calificación ambiental y la declaración responsable en la Ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía. Análisis crítico al Decreto-Ley 3/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 9/2015. Pp. 1137-1142.

Carmona Garias, Silvia

La permanente renovación administrativa y la necesidad de regenerar la democracia: reinterpretación del panóptico a través del Open Government. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100/2014. Pp. 783-806.

Castel Gayán, Sergio

El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, Volumen I/2014. Pp. 847-876.

Chinchilla Peinado, Juan Antonio

La Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 295/2015. Pp. 137-180.

Fernández Miranda Fernández-Miranda, Jorge

El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *Revista de Administración Pública*, 196/2015. Pp. 229-269.

Fuentetaja Pastor, Jesús

Función pública local y reforma local. *Cuadernos de Derecho Local*, 37/2015. Pp. 41-75.

Gala Durán, Carolina

El concepto de accidente de trabajo in itinere: perspectivas legal y judicial. *La Administración Práctica*, 5/2015. Pp. 73-83.

Galera Rodrigo, Susana

Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, Volumen II/2014. Pp. 1413-1440.

Gallego Córcoles, Isabel

Contratos de objeto múltiple. *Contratación Administrativa Práctica*, 136/2015. Pp. 72-77.

García Rubio, Fernando

El personal laboral de las entidades locales tras la LRSAL. *Cuadernos de Derecho Local*, 37/2015. Pp. 76-124.

García Vera, Francisco Javier

Postura jurisprudencial sobre las notificaciones en domicilio desconocido. El Consultor de los Ayuntamientos, 7/2015. Pp. 839-853.

Gil Cremades, Rafael

Un giro jurisprudencial histórico: El Tribunal Supremo abandona su doctrina de que en la función pública administrativa no hay que justificar los nombramientos para puestos de libre designación. Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, Volumen II /2014. Pp. 1547-1576.

Gil Franco, Agustín Juan

Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los municipios, desde las normas y la jurisprudencia. Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, Volumen II/2014. Pp. 1577-1608.

Labaca Zabala, M. ^a Lourdes

La dignidad de la persona en el proceso de la muerte. Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, Volumen II/2014. Pp. 1805-1834.

Lence Reija, Carmen

La iniciativa económica de las Entidades locales y sus implicaciones para la libre competencia. Revista Española de Derecho Administrativo, 170/2015. Pp. 179-210.

Marín-Barnuevo Fabo, Diego y Monzón Mayo, María José

El fondo de financiación a entidades locales y la autonomía local. Anuario de Derecho Municipal, 8/2014. Pp. 127-159.

Muñoz Machado, Santiago

Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 50/2015. Pp. 195- 230.

Pernas García, J. José

La Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el

procedimiento y armonizar la normativa. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 30/2015. Pp. 163-217.

Quadra Salcedo Fernández del Castillo, Tomás de la
Sobre la reconstrucción del Estado autonómico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 51/2015. Pp. 56-83.

Ribes Ribes, Aurora

Un nuevo exit tax en el ordenamiento español: el artículo 95 bis LIRPF. *Revista Crónica Tributaria*, 154/2015. Pp. 119- 138.

Rodríguez Crespo, María José

El derecho a la intimidad informática del trabajador: un límite más al poder de dirección del empresario. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 128/2015. Pp. 209-217.

Rodríguez Santos, Estefanía

La indemnización por desistimiento en la relación del personal directivo del sector público. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 128/2015. Pp. 233-251.

Santamaría Arinas, René Javier

¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, Volumen III/2014. Pp. 2671-2701.

Soria-Lara, Julio A.

La efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental en la planificación del transporte urbano en España: barreras de implementación según perfiles profesionales. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 183/2015. Pp. 41-55.

Toscano Gil, Francisco

La regulación local de la transparencia. *Anuario de Derecho Municipal*, 8/2014. Pp. 57- 84.

Vázquez Cañizares, Julio César

Concurrencia de sanciones administrativas y penales en el insider trading: ¿infracción del principio ne bis in idem? *Actualidad Administrativa*, 4/2015. Pp. 431-444.

Velasco Caballero, Francisco

Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, 8/2014. Pp. 21-53.



Con esta segunda entrega pretendemos continuar desentrañando los atractivos de la Ciudad y la Provincia de Granada. Indudables a todas luces como bien muestran las estadísticas y comparativas con otros lugares de también gran interés turístico en el mundo. Este interés por Granada se corrobora con los miles de visitantes que recibe a lo largo de todo el año.

GRANADA (2): “ABIERTA TODO EL AÑO”

Conviene no olvidar que Granada es la ciudad de Lorca, una ciudad “Abierta todo el año”. No importa la fecha elegida para visitarla, siempre hay actividades de las que disfrutar. Entre los eventos de mayor reconocimiento se encuentran su afamado Festival Internacional de Música y Danza, el también internacional de Jazz, el Festival de Magia Hocus Pocus, el Festival de Tango, además de la completa agenda cultural que ofrece la ciudad.



Las fiestas más destacadas se dan cita con las celebraciones de la Semana Santa, declarada de Interés Turístico Internacional, el Corpus y el Día de la Cruz.

EL TURISMO

Granada ocupa en la actualidad una posición preeminente dentro de los destinos turísticos internacionales. Esta privilegiada situación ha sido posible gracias a la diversificación de la oferta y desarrollo del turismo, sector que ha sido uno de los principales motores de la economía provincial en las últimas décadas.



Así el turismo es uno de los sectores económicos que más riqueza y empleo genera en la provincia de Granada. El número de visitantes ha crecido ininterrumpidamente sobre la media española hasta alcanzar los seis millones de turistas anuales. El turismo aporta en torno al 14% del Producto Interior Bruto de la provincia. De forma directa, el sector asegura el 15% del empleo. Los ingresos anuales se calculan en torno a los 2.200 millones de euros.

Granada atrae turistas de los cinco continentes aunque más de la mitad proceden del territorio español. La provincia se ha consolidado como un destino muy apreciado por los británicos, alemanes, franceses, estadounidenses, holandeses e italianos. Junto a Madrid y Barcelona, Granada es la ciudad preferida por los turistas japoneses.



En cuanto a en qué época del año nos visitan más turistas, no se aprecian grandes diferencias dependiendo de las épocas. Esto se debe a la gran diversidad de productos turísticos que ofrece la ciudad. La tendencia es progresiva hacia la estabilización del número de personas que visitan Granada independientemente de la época del año.

Hemos de destacar que el porcentaje de turistas de renta baja que visita Granada ha disminuido considerablemente en estos últimos años a favor de visitantes de poder adquisitivo medio y alto. El gasto medio diario es de unos 60 euros.

(Fuente: Patronato Turismo de Granada)

Además, la ciudad de Granada en particular cuenta con una vasta e importantísima historia que trasciende los ámbitos nacional e internacional. Un reconocimiento que, sin embargo, es desconocido en el potencial cultural y turístico de Granada.

Junto a ellos, destacan otros recursos culturales de la ciudad, como el Museo de Bellas Artes, el Parque de las Ciencias o el Museo Arqueológico de Granada, etcétera, cuya cooperación resulta imprescindible para crear una red cultural granadina de calidad. El Parque de las Ciencias, de cuya inauguración y puesta en funcionamiento se cumplen ahora veinte años, supone una creación ambiciosa en la que priman las nuevas tendencias museológicas y museográficas, haciendo hincapié en la interactividad como medio de comunicación total con el visitante.



Para jóvenes visitantes encuestados, los museos más interesantes son los museos de ciencia y técnica. Esto es debido a su visita al Parque de las Ciencias de Granada, visitas que han sido calificadas de muy satisfactorias. De esto deducimos que los chicos prefieren los museos

interactivos, donde puedan establecer una relación más estrecha con los objetos y los contenidos. Por ello, entienden que la visita a un museo tiene como objetivo aprender y disfrutar. Todo ello nos hace ver que la relación ya establecida entre los adolescentes y el museo es muy positiva.

El turismo es atraído a Granada por su patrimonio histórico-artístico y su oferta cultural, mayoritariamente de forma individual.

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

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

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

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

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

Actualidad Informativa