

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.

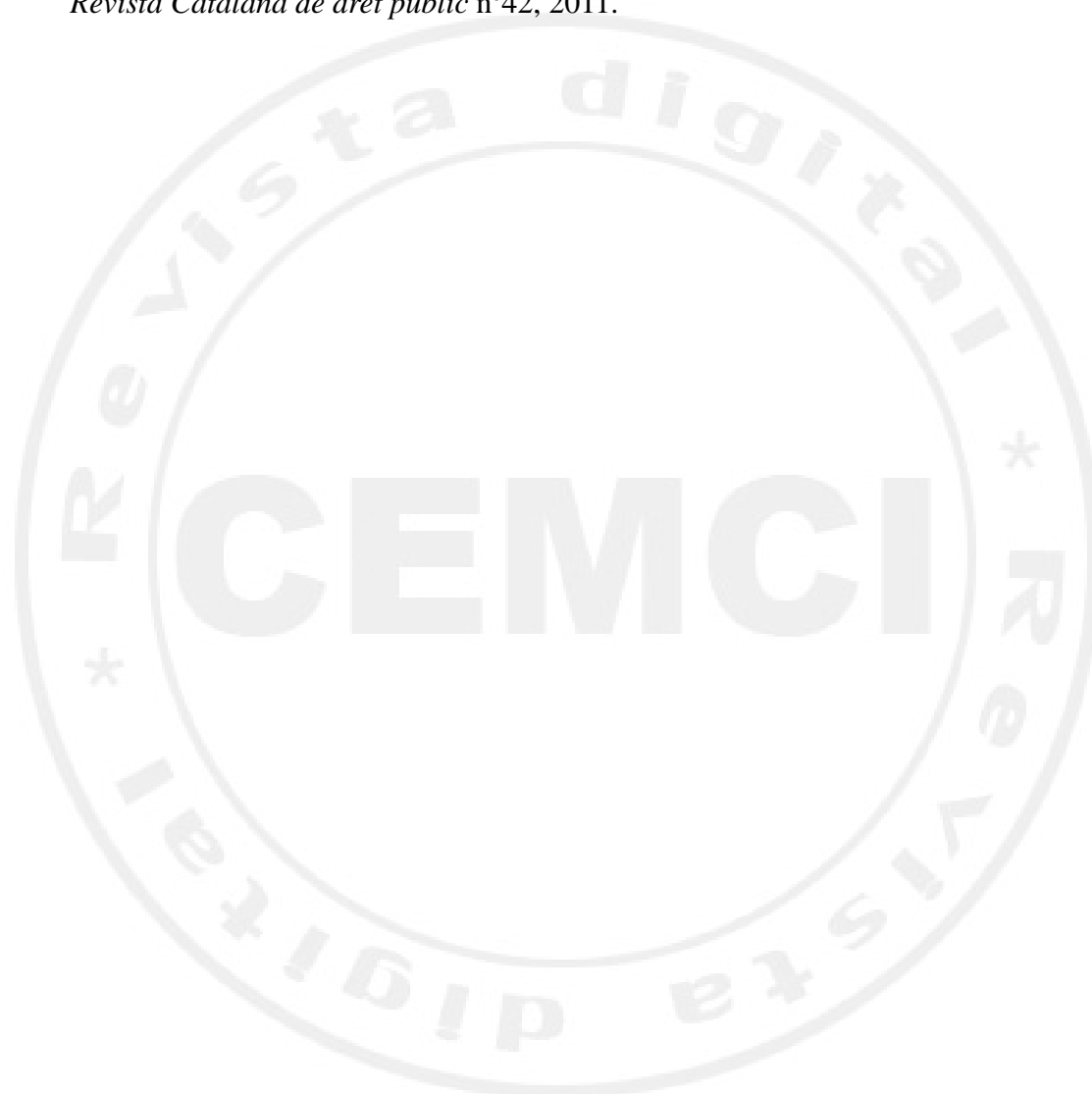
CIERCO SEIRA, César, “La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 38, 2011.

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.