

El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (IIª parte)¹

Sumario: VI.- LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS. 1. Régimen jurídico. 2. Principios. 3. Órganos y competencias. 4. El procedimiento de concesión. VII.- EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LA ASAMBLEA. VIII.- LA CONTRATACIÓN EN LA ASAMBLEA. 1. Régimen jurídico. 2. Órganos y competencias. 3. Los procedimientos de contratación. IX.- EL CONTROL DEL RÉGIMEN ECONÓMICO. 1. Régimen jurídico. 2. Órganos: a) Internos; b) Externos. 3. Los actos de control y sus efectos. X.- LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA ECONÓMICA.

VI. LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

1. Régimen jurídico

Estipula el artículo 2.1 párrafo segundo de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid: *«Las subvenciones públicas cuya concesión corresponda a la Asamblea de Madrid se regirán por su normativa específica»*. Sin embargo, no existe en el ámbito interno parlamentario un régimen jurídico propio en esta materia; una vez más, salva este vacío jurídico el principio de supletoriedad, extrapolándose, por consiguiente, la normativa autonómica en materia de subvenciones, conformada básicamente por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM), la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM), y las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad anuales.

La Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid en su artículo 75 traza, a grandes rasgos y de forma puntual, los regímenes jurídico y económico de las subvenciones:

* Letrada-Directora de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid.

¹ La publicación que aparece en el presente número cierra, como parte segunda y final, el estudio dedicado al Régimen Económico y Presupuestario de la Asamblea. «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid» núm. 1 (págs. 105 a 143, ambas inclusive).

- Primero: La regulación específica de las subvenciones habrá de tener rango de ley. Cinco años más tarde se aprobaba por la Cámara la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Segundo: De una forma discutible desde el punto de vista técnico, el Legislador de aquel entonces impone al futuro, en una norma de idéntico rango y como señala la literalidad del precepto reseñado *en todo caso*, el contenido legislativo induciendo a la regulación, en la Ley de Subvenciones, de ciertas materias como, por ejemplo, el desarrollo de la sujeción a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión, las obligaciones de los sujetos concedente y beneficiario o beneficiarios, el régimen de control, así como las infracciones y sus correlativas sanciones administrativas.

La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid proyecta su régimen sobre los desplazamientos dinerarios efectuados por la Asamblea en favor de otras Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, otras entidades públicas o privadas y particulares, siempre y cuando:

- No haya contraprestación a la concesión económica por parte del sujeto beneficiario. La disposición gratuita lo será a fondo perdido, si bien se someterá a la obligación de destinarla a un fin, propósito, actividad o proyecto específico.
- La concesión de la subvención, desde el punto de vista presupuestario, producirá una salida de fondos con cargo al Capítulo 4 del Presupuesto de Gastos de la Cámara «Transferencias corrientes», que deberá, lógicamente, quedar reflejada en la contabilidad presupuestaria.
- La finalidad será la promoción de actividades de utilidad pública e interés social o, de igual manera, la consecución de un fin público. Será preciso, además, que por parte del beneficiario se cumplan las obligaciones y los requisitos que se hubiesen podido establecer *ex ante*.
- Y, por último, en caso de producirse el incumplimiento por parte del beneficiario de la finalidad o de los requisitos de la subvención, deberá reintegrarse la cuantía otorgada al concedente y la indemnización por daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a la Asamblea.

A mayor abundamiento, el concepto de subvención queda, si cabe, más delimitado al afirmar la propia Ley: primero, que no participan de la consideración legal de subvenciones las llamadas transferencias en las que no concurre el elemento finalista de la utilidad pública o el interés social, ni comportan la obligación de devolución, para el caso de producirse el incumplimiento por parte del beneficiario; y, segundo, al excluir del concepto de las subvenciones las ayudas públicas, en sentido estricto, esto es, las disposiciones gratuitas con asignación nominativa y las ayudas institucionales de carácter permanente en favor de otras Administraciones Públicas, a las que de manera tangencial se refiere el artículo 75 de la LHCM, conforme a la redacción introducida por la Disposición Adicional Primera de la LSCM. Son precisamente este tipo de ayudas públicas, en general, las puntualmente

concedidas por la Asamblea (pensemos, por ejemplo, en las transferencias libradas semestralmente a los Grupos Parlamentarios denominadas, sin embargo, subvenciones por el propio Reglamento —artículo 46.2 y 3—, o las que anualmente se disponen en favor del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid).

En defecto de regulación autonómica, tal y como dispone el artículo 2.4 de la LSCM, los vacíos legales se completarán con la legislación estatal, esto es, la Sección 4.^a del Capítulo I del Título II del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1091/1988; las demás normas de Derecho Administrativo y, a falta de éstas, las del Derecho Privado que resultaren de aplicación.

2. Principios

Los artículos 75 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid y 4 de la Ley de Subvenciones determinan los principios a los que ha de adecuarse el procedimiento de concesión no sólo de las subvenciones, sino, además, de las restantes ayudas públicas entendidas en sentido estricto:

- a) *Principio de publicidad*: Se trata de un principio genérico admitido en el seno de la Administración General del Estado en el artículo 1.1 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de Ayudas y Subvenciones. Su indiscutible fundamento se encuentra en la transparencia que ha de regir en el procedimiento de concesión de estas disposiciones gratuitas de fondos públicos en favor de terceros, públicos o privados. Por ello, lo concebimos aquí en un sentido lato, no sólo referido a la publicación del procedimiento competitivo o de concurrencia en los diarios oficiales correspondientes, sino que la limpidez ha de extenderse y exponerse a lo largo del procedimiento en su todos y cada uno de sus actos. Así, en el ámbito de la Asamblea la publicidad será imperativa al proclamarse expresamente por la LSCM en:
 - El artículo 4: Las subvenciones que se concedan por la *Asamblea de Madrid* lo serán con arreglo a criterios de publicidad [...] respetando, en todo caso, las normas de la Unión Europea.
 - El artículo 6.2 h): Las bases reguladoras de la concesión de la subvención deberán contener la obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le fuere requerida por la *Intervención de la Asamblea*, la Cámara de Cuentas, el Tribunal de Cuentas y los demás órganos que resultaren competentes. Estas bases han de ser informadas jurídicamente por los *Letrados de la Cámara* y por la Intervención.
 - El artículo 6.5: Las bases reguladoras de la concesión de la subvención deberán contener toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento de la concesión.
 - El artículo 6.6: Las bases reguladoras serán objeto de publicación en el «*Boletín Oficial de la Asamblea*».

- El artículo 7.2: Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso. No obstante, cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, aquélla podrá realizarse estableciendo los requisitos para su obtención a través de las oportunas bases reguladoras. Las repercusiones del régimen general en la publicidad son, como es sobradamente conocido, notables.
- El artículo 7.4: La Asamblea de Madrid, como entidad concedente habría de publicar en el «Boletín Oficial de la Asamblea» las subvenciones otorgadas en cada período con expresión de la entidad beneficiaria de la disposición, la cantidad concedida, y la finalidad o finalidades de la subvención. Estos datos constituyen el *minimum* legal.
- El artículo 8 c): El beneficiario de la subvención está obligado a someterse a las actuaciones de comprobación que pudiere efectuar la Asamblea y a las de control que le correspondieren a ésta, a la Cámara de Cuentas, o al Tribunal de Cuentas.
- El artículo 14.1.1 d): Constituye una infracción por parte del beneficiario la negativa u obstrucción al desempeño o realización por la Asamblea de las actividades de comprobación y control.
- Y, el artículo 15.5: Las resoluciones firmes por las que se impongan sanciones a los beneficiarios de las subvenciones serán publicadas en el «Boletín Oficial de la Asamblea»².

Estos concretos mandatos del principio de publicidad, en análogo sentido, aunque de forma más parca y genérica, son resumidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC), cuyo artículo 35 reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas el derecho: «g) *A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*» Por su parte, el artículo 60, relativo a la publicación de los actos administrativos, remite a lo que puedan determinar las leyes específicas o a lo que pueda convenir el órgano competente si lo aconsejaren razones de interés público. El acuerdo de publicación habrá de contener, como mínimo, el texto íntegro de la resolución con indicación de si es o no definitivo el acto en la vía administrativa, la mención a los recursos posibles, el plazo dentro del cual habrán, en su caso, de interponerse, y, por último, el órgano ante el que aquéllos pueden presentarse.

El principio de publicidad puede, no obstante, admitir ciertas excepciones (*ex* artículo 4.2 de la LSCM) cuando tengan asignación nominativa en los Presupuestos de la Asamblea (caso en el que no estaríamos ante subvenciones sino, como ya reseñamos, ante ayudas

² No nos adentraremos en el espinoso tema del reconocimiento del ejercicio de la potestad sancionatoria en favor de la Asamblea frente a terceros por el incumplimiento de las bases de las ayudas públicas, *lato sensu*, que requeriría de un estudio específico.

públicas *stricto sensu*), o cuando su concesión y cuantía resulten impuestas mediante una norma legal. Igualmente se exceptúa la publicidad cuando un programa o plan aprobado convenga la disposición con específica determinación del objeto en favor de universidades públicas o entidades locales; y, por último, se excluyen las ayudas permanentes en favor de otras instituciones o Administraciones Públicas (caso en el que, nuevamente, no estaríamos ante subvenciones, sino ante ayudas públicas).

- b) *Principio de concurrencia competitiva*: el principio pretende garantizar la participación colectiva en las ayudas públicas, así como la garantía del propio interés público, al permitir la participación plural mediante la presentación de las solicitudes que correspondieren por parte de los interesados en la obtención de este cauce de la actividad de fomento de los poderes públicos. Expresiones de este principio se encuentran en:
- El artículo 4 de la LSCM: Las subvenciones que se concedan por la Asamblea de Madrid lo serán con arreglo a criterios de concurrencia [...] respetando en todo caso las normas de la Unión Europea, especialmente las reguladoras de la libre competencia y teniendo en cuenta las directrices emanadas por la Comisión de la Unión Europea en materia de ayudas públicas a empresas³.
 - El artículo 5.1 de la misma Ley: Previamente a la concesión de las subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras salvo que ya se hubiesen fijado *ex ante*, o cuando, por razón del objeto de la subvención, se justificase debidamente la imposibilidad de la concurrencia.
 - El artículo 7.2 de la LSCM: Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso⁴. No obstante, cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, aquélla podrá realizarse estableciendo los requisitos para su obtención a través de las oportunas bases reguladoras.
 - Al procedimiento general del concurso alude el artículo 6.2 i) de la LSCM, al referirse a la composición del órgano colegiado que debe proponer la concesión al órgano resolvente, conforme a lo dispuesto por el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP.
- c) El último de los principios es el *principio de objetividad*: que pretende, en garantía del interés general, la comparación y evaluación de las solicitudes que pudieren haber presentado los interesados con arreglo a criterios objetivos prefijados y conocidos por los participantes en el procedimiento, que será único, y que posibilitará la elección del ente o entes beneficiarios. El principio de concurrencia competitiva, en definitiva, no es pues sino una más de las proyecciones del artículo 103 del Texto Constitucional sobre la actividad administrativa. Así deben tenerse en cuenta:

³ Téngase en cuenta lo dispuesto por los artículos 92 a 94 del TCEE.

⁴ Cfr. el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP.

- El artículo 4 de la LSCM: Las subvenciones que se concedan por la Asamblea de Madrid lo serán con arreglo a criterios de objetividad [...].
- El artículo 6.2 g) de la LSCM: Las bases reguladoras deberán determinar los criterios que regirán la concesión de la subvención.
- El artículo 6.5 de la LSCM: Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión debe hacerse constar en las correspondientes bases reguladoras.

La LRJAPyPAC, para garantizar la objetividad de los actos administrativos que ponen fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, ordena que estos sean motivados conforme a lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo quedar siempre acreditados en el procedimiento los fundamentos que indujeron la decisión que finalmente se pudiese adoptar (*cfr.* el artículo 54.2).

Sin duda, no podemos concluir este apartado dedicado al régimen jurídico, sin mencionar la específica regulación que opera el Código Penal aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, cuyo texto alude a las subvenciones en diversas ocasiones de forma dispersa. Así:

- El artículo 305 del Código Penal, impone, entre otras penas, la de imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas durante un período de tres a seis años a quien, por acción u omisión, defraudare a la Hacienda Pública o a la Seguridad Social.
- El artículo 308.1 del precitado Código, asimismo, dispone que constituye delito la obtención de subvenciones o ayudas públicas de más de diez millones de pesetas, falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que hubieren impedido su obtención. La pena impuesta por el cumplimiento del tipo es de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo del importe, y asimismo, la imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y el derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de tres a seis años.
- El artículo 308.2 del mismo cuerpo normativo tipifica como delito la obtención de subvenciones por importe superior a diez millones de pesetas, cuando se incumplan las condiciones exigidas o establecidas alterando sustancialmente los fines para los que hubiera sido concedida. La pena será de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo del importe, y determinará, asimismo, la imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y el derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de tres a seis años.
- Para el caso de los tipos descritos en el artículo 38 del Código Penal, se exige la responsabilidad penal en relación con las subvenciones a quien reintegrare, desde el momento en que las percibió y siempre antes de la notificación del inicio de las actividades inspectoras de control o de la interposición de la querrela o denuncia, las cantidades recibidas incrementadas en el interés anual equivalente al interés legal del dinero aumentado en dos puntos porcentuales.

3. Órganos y competencias

La competencia para la concesión de las subvenciones y ayudas públicas en la Asamblea corresponde a la Mesa de la Asamblea, único órgano concedente, en virtud de la cláusula facultativa residual del artículo 49.1 g) del Reglamento de la Cámara.

El artículo 6.2 i) de la LSCM, como apuntamos más arriba, fija la existencia de un órgano colegiado que debe proponer al órgano resolvente, la Mesa, la concesión u otorgamiento de la subvención conforme a lo dispuesto por el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP. Este órgano deberá estar compuesto por los miembros que determinen las propias bases reguladoras de la concesión de la ayuda pública. Hasta la fecha, en el ámbito de la Asamblea no se ha configurado ni constituido este órgano *ad hoc*.

La Asamblea puede ejercitar, en virtud del artículo 8.2 h) de la LSCM, las actividades de comprobación a través de los órganos competentes, órganos que podrían ser la Mesa, la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras o el órgano *ad hoc* al que anteriormente aludíamos; no obstante éstos habrían de especificarse casuísticamente. Por otra parte, el control económico-financiero de las subvenciones y ayudas públicas corresponderá, sin excepciones, a la Intervención de la Asamblea que, en el ámbito de la facultad genérica que le atribuye el artículo 31 del RRIAM en sus apartados 1 a) y 3 g), tiene encomendado el ejercicio de las competencias referidas en los artículos 6.2 h) y 8.2 c) de la LSCM que otorgan a la Intervención la facultad de solicitar al ente beneficiario cuanta documentación precise. La Intervención de la Asamblea, que actúa amparada por el principio de la autonomía funcional, ejercerá la función interventora comprensiva de la fiscalización previa documental, de la formal de la ordenación del pago, de la intervención material del pago, y de la fiscalización finalista de la aplicación o empleo de los fondos concedidos. Para el desempeño de todas estas actividades tendrá el Interventor libre acceso a los locales y documentación objeto de la fiscalización, así como el derecho a obtener copias; podrá ampliar el control a terceros que estuvieren relacionados con el ente o entes beneficiarios; y podrá retener facturas y cualesquiera otros documentos relativos a las operaciones objeto del control cuando presuntamente muestren o revelen indicios de irregularidades en la obtención, disfrute o destino de la disposición económica otorgada. La Intervención está obligada a poner en conocimiento de la Secretaría General, de la que depende, cualquier negativa u obstrucción que en el ejercicio de sus funciones pudiese sufrir por parte de la actuación del beneficiario de la ayuda pública, quien incurrirá en la infracciones tipificadas por los artículos 16.1.1 d) y 1.2 b) de la LSCM.

4. El procedimiento de concesión

El procedimiento de la concesión de ayudas públicas (término entendido en sentido amplio) no es único, sino que han de distinguirse, primero, el de las ayudas públicas y el de las subvenciones no competitivas y el segundo, el de las subvenciones y ayudas en concurrencia en el que, a su vez, cabe una doble división atendiendo al que el procedimiento se desarrolle o no mediante concurso.

Las ayudas o subvenciones no competitivas constituyen la práctica generalizada en la Asamblea, como ya tuvimos ocasión de señalar. Así, dentro de las ayudas públicas encontramos las subvenciones de carácter nominal (*ad exemplum* pensemos en el destino de la Partida presupuestaria 48090 —«Otras instituciones sin fines de lucro»— con cargo a la cual se imputan las otorgadas a los Grupos Parlamentarios en la Asamblea de Madrid), así como las ayudas permanentes a otras Administraciones Públicas (este sería el supuesto del destino de la Partida presupuestaria 41390 —«Otros Organismos Autónomos Administrativos»—, con cargo a la cual se imputan, como ya señalamos anteriormente, las transferencias al Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid).

El procedimiento de las subvenciones y de las transferencias habituales a entes públicos es muy simple, aprobándose la ayuda por parte de la Mesa de la Asamblea mediante Acuerdo, en virtud de la competencia del artículo 49.1 g) del RAM. La adopción del Acuerdo precisará que la propuesta se acompañe de dos documentos de diversa naturaleza: primero, el informe jurídico emitido por los Letrados de la Cámara; y segundo, el documento contable acreditativo de la existencia de crédito en la Partida a la que se impute la disposición de fondos expedido por el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y de Asuntos Económicos. La contabilización y transferencia del pago es competencia de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, previa fiscalización formal y material por parte de la Intervención, a la que, además, corresponderán las competencias del ulterior control económico-financiero.

Por su parte, para el supuesto de la concesión de ayudas y subvenciones conforme al principio de concurrencia competitiva se darán dos posibles procedimientos:

- 1.º El procedimiento mediante concurso. Este procedimiento debe considerarse como procedimiento ordinario, al sentenciar el propio artículo 7.2 de la LSCM: «*Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso.*» Nada indican al respecto la LSCM, ni la LHCM, ni tan siquiera Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de Ayudas y Subvenciones. Con base en el procedimiento que, a grandes rasgos, perfeñan la LSCM y el TRLGP corresponderá a la Mesa de la Asamblea, mediante acuerdo, aprobar las bases reguladoras que deberán previamente ser informadas jurídicamente por parte de los Letrados de la Cámara, debiendo, asimismo, certificarse la existencia de crédito por parte del Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos y fiscalizarse formalmente el expediente inicial por parte de la Intervención de la Cámara. El contenido mínimo de las bases reguladoras se fija mediante ley (*ex* artículo 6.2 de la LSCM) debiendo, por ello, comprender:
 - a) La definición del objeto de la subvención.
 - b) Los requisitos que deben reunir los sujetos beneficiarios de la subvención, período durante el que deben mantenerse y forma de acreditación.

- c) Las condiciones de solvencia y eficacia en el caso de que se tratare de personas jurídicas que intervengan en la concesión como entidades colaboradoras.
- d) El plazo y la forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se transfirió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos por parte del o los beneficiarios y, en su caso, de la entidad colaboradora.
- e) El establecimiento de los límites y los requisitos.
- f) Las medidas de garantía en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de las subvenciones concedidas.
- g) Los criterios que han de regir en la concesión de la subvención.
- h) La obligación por parte del o los beneficiarios de facilitar la información que les fuere requerida por la Intervención de la Asamblea que quedaría facultada para ello, en virtud entre otros preceptos análogos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Subvenciones.
- i) La composición del órgano colegiado, si la subvención hubiere de concederse mediante concurso.

En todo caso, el Acuerdo de la Mesa deberá publicarse en el «Boletín Oficial de la Asamblea» (*cf.* los artículos 6.6 de la LSCM y 38 del RRIAM). Recibidas las solicitudes, conocerá de ellas el órgano al que aluden los artículos 6.2 i) de la LSCM y 81.6 b) Cinco del TRLGP, quien elevará a la Mesa de la Cámara, siempre de forma motivada, la propuesta del otorgamiento. Finalmente, la Mesa resolverá también mediante acuerdo motivado. La concesión de las subvenciones se publicará trimestralmente en el «Boletín Oficial de la Asamblea» mediante la simple relación detallada de quienes hubieren resultado beneficiarios, las cuantías concedidas y la finalidad de la subvención» (artículo 7.4 de la LSCM).

- 2.º El procedimiento conforme a las bases reguladoras. Se trata *a sensu contrario* de un procedimiento excepcional. La única diferencia que existe entre ambos es que en este procedimiento excepcional no participa el órgano proponente *ad hoc* de los artículos 6.2 i) de la LSCM y 81.6 b) Cinco del TRLGP, resolviendo sobre el asunto, directamente y sin más trámites, la Mesa de la Cámara.

VII. EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LA ASAMBLEA⁵

La Asamblea precisa estar dotada, para el desempeño de las funciones públicas que el Estatuto de Autonomía le reconoce, de una serie de medios

⁵ Sobre el régimen patrimonial de las Cámaras en España ténganse en cuenta, entre otras, las siguientes obras: Santamaría Pastor, Juan Alfonso: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una

económicos, personales y reales (*vid.* el artículo 84.2 del RAM). En general, salvo ciertas voces que proclaman conforme al principio presupuestario de caja única la unidad formal y material con todas las consecuencias que de ello se derivarían, casi nadie pone hoy en duda la autonomía presupuestaria de las Cámaras, mediante la que se garantiza la autarquía a través de la propia dotación económica del y por el Parlamento con la aprobación de su propio Presupuesto; ni se discute que los medios personales se seleccionan, ingresan y promocionan de igual manera con independencia absoluta de la Administración Pública dependiente del Ejecutivo (*ex* Artículo 1.2 de la Ley 1/1986, de 10 de enero, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid), aunque, eso sí, sometiendo estos procesos a la legislación básica estatal y a la jurisdicción contencioso-administrativa; y, sin embargo, la cuestión no resulta tan clara en el caso de los medios reales o, lo que viene a ser lo mismo, a la hora de reconocer la titularidad de un Patrimonio propio y diferenciado de los Parlamentos.

El régimen patrimonial de la Asamblea está configurado por escasísimos preceptos del RAM y del RRIAM sobre atribución de personalidad jurídica a la Cámara y de distribución de competencias entre unidades; el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, sobre subvenciones y medios materiales de los Grupos Parlamentarios; y la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como, en su caso, a su normativa de desarrollo por remisión directa y expresa del artículo 44 RRIAM; finalmente, en lo no previsto por éstas se aplicará la legislación del Estado. A su vez, para los bienes patrimoniales, el artículo 1.3 antepone a la Ley de Patrimonio de la Comunidad, la legislación básica del Estado y tras éstas habrán de considerarse la LHCM; en su caso, los Reglamentos que la desarrollen, y subsidiariamente las normas de Derecho Público autonómico, estatal y las normas de Derecho Privado civil y mercantil. Por su parte, las propiedades especiales se ordenarán conforme a lo establecido por sus leyes específicas.

Descrito, *grosso modo*, el régimen jurídico se convierte en crucial la cuestión del reconocimiento de la personalidad jurídica, máxime cuando por la parte de la doctrina mejor considerada (entre otros García de Enterría y Fernández; Villar Palasí; o Garrido Falla) se ha estimado —al analizar la titularidad demanial de las entidades institucionales—, en referencia a los bienes de dominio público, la exclusiva titularidad de los entes territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), invocándose en defensa de esta teoría los artículos 339 y 343 del Código Civil (desde ahora CC); el antiguo artículo 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (hoy sustituido por los artículos 42, 48 y 56 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado —LOFAGE—); los artículos 80, 83, 84 y 123 de la Ley de Patrimonio del Estado, de 24 de diciembre de 1962 —en

aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas» *RDP* núm. 9, Madrid, 1981 (págs. 7 a 20). De Contreras, Pedro Pablo: «La actividad de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario»; *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 573; 1986 (págs. 275 a 316)». De Contreras, Pedro Pablo: «Un aspecto de la autonomía contractual de los Parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario»; Jornadas de Parlamentos Autonómicos del 4 al 7 de junio de 1985 (págs. 69 a 78); Valencia, 1986. Martínez Corral, Juan Antonio: «Asambleas Legislativas: Autonomía Jurídica y Personalidad Jurídica»; *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes* núm. 6. (págs. 251 a 279).

adelante LPE—; y los artículos 165 y 169 del Reglamento del Patrimonio del Estado —RPE—. Ahora bien, frente a ésta titularidad exclusiva de los citados entes territoriales, la doctrina administrativista clásica española defendió, de forma plena, otras posibles titularidades demaniales. Hoy algunos autores defienden la teoría de la titularidad parcial⁶, e incluso otros reconocen únicamente las titularidades reales de *iure constituendo*⁷.

¿Podríamos admitir que la Asamblea cuenta con un Patrimonio propio constituido por todos los bienes, derechos y acciones que pertenezcan a la Cámara cualquiera que fuera su título de adquisición, así como, en segundo lugar, por los rendimientos que pudieren generar aquéllos bienes? Es preciso recordar, que el artículo 38 del Código Civil admite palmariamente que *las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución*. Los interrogantes inmediatos que hemos de formularnos no pueden ser, pues, otros: ¿Tiene la Asamblea personalidad jurídica para poder sustentar en toda su extensión su autonomía patrimonial y la consiguiente titularidad demanial? ¿Está facultada la Cámara para adquirir o enajenar bienes y derechos de todo tipo? En efecto, el vigente RAM en su artículo 84, frente al anterior Reglamento de la Cámara aprobado por el Pleno el 18 de enero de 1984, asevera que «*la Asamblea de Madrid goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios materiales que serán los necesarios para el cumplimiento de sus funciones*». Pero incluso, con una validez bastante más dudosa

⁶ Así Díez-Picazo, Luis M.^a, en su obra «La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias» (Cuadernos de los Studia Albornotiana, núm. 2; Zaragoza, 1985, págs. 125 a 133), diferencia dos regímenes diversos según estemos ante bienes muebles o inmuebles demaniales o patrimoniales: «Por lo que concierne a los bienes inmuebles al servicio de las Cámaras, esto es, a sus sedes, se trata indudablemente de bienes de titularidad estatal, dada la exclusiva personificación del Estado-aparato, determinada por la unidad patrimonial del mismo. Son además bienes de naturaleza demanial, en virtud del artículo 339.2 del Código Civil y, sobre todo, del artículo 1.1 de la Ley de Patrimonio del Estado, el cual en uno de los incisos dispone que “los edificios de propiedad del Estado, en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales”. La administración de estos bienes corresponde a las propias Cámaras, como órganos al servicio de los cuales se hallan afectados, por analogía con lo que establecen los artículos 5 y 58 de la Ley del patrimonio del estado con respecto a los Departamentos ministeriales. En cuanto a los bienes muebles al servicio de la Cámaras, por las razones ya expuestas, son también de titularidad estatal y habrán de regirse por el artículo 92 de la Ley de Patrimonio del Estado. [...] En materia de bienes muebles de naturaleza patrimonial al servicio de las Cámaras, sin embargo, no puede seguir operándose por analogía [...] con lo que dispone la legislación administrativa para los altos órganos del Poder Ejecutivo; y ello, porque en este supuesto la aplicación analógica de la Ley del Patrimonio del Estado [...] chocaría frontalmente con la autonomía de las Cámaras, en su faceta financiera y contable. En efecto, según el artículo 3 del mencionado texto legal, “la administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda”. Habrá que entender, en consecuencia, que la administración y gestión de los bienes muebles patrimoniales al servicio de las Cámaras corresponde, por obra del principio de autonomía garantizado en el artículo 72 de la Constitución, a las propias Cámaras, sin perjuicio de la necesaria coordinación con las autoridades patrimoniales de la Administración del Estado. Por lo demás, las normas del ordenamiento particular de cada Cámara referentes al uso y conservación de todos estos bienes son, como es obvio, las ya estudiadas en de organización interna. [...]»

⁷ Así Cazorla Prieto, acepta otras titularidades siempre y cuando así lo determine el Derecho: «*conviene advertir que no se trata tanto de discutir de “lege ferenda” esta posibilidad o conveniencia o el acierto o desacierto de una declaración legal explícita sobre tal carácter [...] como de precisar si en caso de silencio legal debe aplicárseles el régimen de los bienes de dominio público [...]*» En esta misma posición doctrinal se encuentra, asimismo, Parada Vázquez, al afirmar que para las universidades la Ley de Reforma Universitaria el artículo 83 se admite sin ambages la propiedad de bienes de dominio público.

dada la naturaleza reglamentaria de la norma, en el régimen jurídico doméstico anterior era el artículo 1 del RRIAM el que, ante el silencio del RAM, lapidariamente admitía que *«la personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto por él mismo.»* En definitiva, la atribución de personalidad que lleva a cabo el Reglamento de la Asamblea es, a nuestro juicio, base suficiente, por ser el Reglamento de la Cámara una disposición con fuerza, rango y valor de ley conforme expresamente reconoce el artículo 27.2 en sus apartados d) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; el carácter de ley material ha sido resaltado también por el propio Tribunal Constitucional mediante sus Sentencias 101/1983, 108/1986 y 179/1989⁸ o los Autos del mismo Tribunal 183/1984, y 12/1986. A mayor abundamiento, la nueva redacción del EAM aquilata en el artículo 52 la existencia de un *Patrimonio de la Comunidad integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular la Comunidad adscritos o no a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición.* Sin embargo, entendemos que bajo esa terminología general sólo quedan incluidos los bienes, derechos y acciones de la Administración de la Comunidad; el apartado 2 del artículo 57 remite a una ley de la Asamblea la regulación del régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad, así como su administración, conservación y defensa. Atendiendo a esta remisión a la LPCM, en el texto de esta se observa notoriamente que los textos de la norma estatutaria y de la propia ley van destinados a lo que el EAM denomina Administración de la Comunidad (dependiente del Ejecutivo); precisamente el artículo 35 del EAM reconoce a esta Administración, como ente de Derecho público, personalidad jurídica y capacidad de obrar. El artículo de la 5.2 LPCM, a fortiori, resulta ser bastante clarificador: *«Las Consejerías, Organismos Autónomos y Entes Públicos⁹ de la Comunidad confeccionarán un inventario total de los bienes y derechos de que sean titulares, utilicen o tengan adscritos conforme a los criterios de elaboración del Inventario General y proporcionarán a la Consejería de Hacienda un ejemplar del mismo para su incorporación como anexo al citado Inventario General, así como cuantos datos fueran necesarios a la misma para mantenerlo al día.»* El Inventario General es el catálogo sistemático de los bienes y derechos de las Consejerías, de los organismos autónomos y de los entes públicos, o lo que es lo mismo, de las Administraciones ejecutiva e institucional de la Comunidad de Madrid. La mención que hace la LPCM de las Instituciones (*cf.* los artículos 4.2), designadas en otros preceptos como Entes Institucionales (*vid.* los artículos 42.2, y los del Título IV que lleva por

⁸ Argumenta el Tribunal Constitucional en el FJ 5 de esta Sentencia 179/89, de 2 de noviembre: *«La naturaleza de Reglamento parlamentario es, pues, de mayor relevancia y alcance que un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el art. 27.2 f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 C.E. como reservado a normas on fuerza de ley) exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que pueda producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara. [...]»*

⁹ Estos son los destinatarios de la LPCM como se desprende, además, del precepto citado de los artículos 3.1 d), 6.3, 16.1, 17.1, 18.1, 19.1, 21.2, 42.2 del mismo Texto legal y de la normativa de desarrollo de la Ley: Orden 1418/1992, de 15 de junio, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban los epígrafes y se dictan instrucciones con respecto a la confección del Inventario General de Bienes de la Comunidad de Madrid y de los Inventarios Totales, Separados y Especiales.

rúbrica «*De la Administración Institucional*» —artículos 52 a 56—) no puede ser, en ningún caso, sinónimo del término instituciones de la Comunidad empleado por el artículo 8 del EAM, entre las que se encuentra la Asamblea.

Así pues, tomando los entes referidos y en consideración al reconocimiento de la personalidad jurídica que el artículo 84 del RAM hace en favor de la Asamblea de Madrid, podemos concluir que nada empaña el principio de autonomía administrativa y económica de la Asamblea, conceptos en los queda englobada la autonomía patrimonial. La Asamblea de Madrid puede adquirir, disponer, administrar y enajenar, en cuanto que Patrimonio propio y bajo su titularidad única, todo tipo de bienes, y nada empece a la aplicación de la LPCM con las adaptaciones que las especialidades orgánicas y competencias internas de la Asamblea demandan y que consideraremos algo más adelante. Es posible, pues, aplicar a los bienes cuya titularidad corresponde a la Asamblea la tradicional clasificación¹⁰, ya latente en el Derecho Romano, perfeccionada, en gran parte, por los juristas públicos franceses del XIX y XX y consagrada por el Derecho Administrativo, concluyendo así que el Patrimonio de la Asamblea, en virtud de la LPCM, está compuesto o integrado por:

a) Bienes de dominio público o demaniales que, por mandato legal del artículo 2 de la LPCM, serán:

- Aquellos bienes afectos a un uso o servicio público de la Asamblea.
- Los derechos y acciones sobre bienes corporales o incorporeales de carácter demanial.
- Los que así se declaren por la Asamblea mediante Ley.
- Asimismo, en virtud del apartado 2 del citado artículo, tendrán esta consideración los edificios y locales propios de la Asamblea o en los que se alojaren otros órganos de ella dependientes.

Estos bienes son, en todo caso, indisponibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, y contra ellos y contra sus rentas, frutos o productos no pueden dictar ni los tribunales ni las autoridades administrativas providencias de embargo ni despachar mandamientos de ejecución (*ex.* el artículo 8 de la LPCM).

b) Bienes de propiedad privada o patrimoniales. Son bienes patrimoniales de la Asamblea (artículo 3 de la LPCM):

- Los bienes o derechos no destinados al uso o servicio público.
- Los rendimientos, frutos o rentas de los bienes de dominio público.
- Los rendimientos, frutos o rentas de los bienes de dominio privado o patrimoniales.
- Las acciones, participaciones y obligaciones.
- Así como los derechos de arrendamiento y otros de carácter personal.

¹⁰ J. A. Santamaría Pastor, en su magistral artículo precitado en la nota anterior, ya abría la duda sobre la aplicación de la clásica división de los bienes del Derecho Administrativo, al interrogar respecto del régimen de las Cámaras —que el citado autor circunscribe exclusivamente a las Cortes Generales—: «¿Puede hablarse con respecto a ellos de bienes demaniales o patrimoniales?».

Además de la clasificación de los bienes anterior, reconocida la personalidad ha de aceptarse la capacidad de la Asamblea para adquirir y enajenar otro tipo de bienes. Como tuvimos ocasión de señalar, la doctrina admite indiscutiblemente la capacidad de los Parlamentos para ser titular de bienes muebles, si bien se muestra notablemente más reacia a reconocerla para el caso de los inmuebles. Fue también Santamaría Pastor el primero en nuestro país en apuntar la funcionalidad del reconocimiento de la personalidad para las Cortes Generales (organización sin personificación), por meras razones prácticas, fundamento que resulta perfectamente extrapolable a los Parlamentos autonómicos en el ámbito de sus correspondientes Comunidades Autónomas. En el caso de la Asamblea (organización con personalidad) la reciente realidad de los hechos asimismo lo demuestra:

- Hasta el año 1998, la Asamblea había tenido su Sede en el viejo Caserón de San Bernardo, gracias a la cesión de uso y servicio en favor del Legislativo autonómico y a las prórrogas sucesivas que periódicamente el Ministerio de Educación había ido formalizando. Las propuestas de la Cámara para radicar su sede —entre otros muchos inmuebles que por entonces se barajaron— en los Palacios de Parcent y Maudes o en la Maternidad de O'Donnell no resultaron, como es sobradamente conocido, factibles por causas muy diversas, planteándose por la Asamblea, entre otras nuevas soluciones, la posibilidad de fijar la futura Nueva Sede en una de las zonas periféricas de reciente construcción: Madrid Sur.
- Los días 19 y 26 de abril de 1994, la Mesa de la Cámara acuerda manifestar su criterio favorable a la localización de la Nueva Sede de la Asamblea en Madrid Sur, solicitando al Consejo de Gobierno, en su calidad de propietario-titular del solar en la manzana 2-G, la adscripción de la misma al uso y servicio de la Asamblea.
- El 28 de abril de 1994, el Consejo de Gobierno insta al Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) a iniciar las actuaciones para la puesta a disposición de la parcela en la que se encuentra hoy la Cámara.
- Con fecha de 6 de julio de 1994, el Consejo de Administración del IVIMA adopta un Acuerdo específico para ceder a la Asamblea de Madrid, de forma gratuita e indefinida, la manzana 2-G de terreno situada en Madrid Sur.
- El día 22 de julio de 1994, la Mesa de la Asamblea toma conocimiento del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración del IVIMA por el que pone a disposición de la Cámara la referida parcela de terreno, dando traslado del acuerdo al Consejo de Gobierno de la Comunidad a efectos de la realización de los trámites pertinentes en orden a la adscripción definitiva de la referida parcela al uso y servicio de la Asamblea.
- Desde entonces, es la Cámara la que acomete la tramitación de los contratos de las obras del inmueble, así como del edificio que posteriormente se aprobase para ubicar a los Grupos Parlamentarios de la

Cámara ocupando de modo parcial los terrenos de la referida manzana 2-G en Madrid Sur: desde la solicitud de la licencia hasta la recepción de las obras, reduciéndose la participación del Ejecutivo a la asistencia y asesoría técnica como Dirección Facultativa. Las obras se abonan con cargo exclusivo al Capítulo 6 del Presupuesto de la Asamblea Sección 01, Programa 010.

- Este mismo procedimiento fue el seguido para la construcción del edificio de la Asamblea destinado a albergar a los Grupos Parlamentarios, para lo que se cedió también de forma gratuita e indefinidamente la manzana aneja.

¿A quién corresponde la titularidad del dominio del suelo? ¿Quién tiene la propiedad de lo construido? ¿Puede haber reversión de la parte de la finca no afectada por la edificación?

Nos encontramos pues, tanto en el edificio principal de la Nueva Sede como en el edificio destinado a albergar a los Grupos Parlamentarios, ante dos titularidades perfectamente disociadas: la titularidad de solar y la titularidad del edificio. Las posibles vestes jurídicas del supuesto de hecho son inicialmente dos: el derecho real de superficie, cuyo régimen jurídico aquilatan los artículos 1611 y 1655 CC, o la enfitéusis (regulada por los artículos 1628 a 1654 CC).

El derecho de superficie, es uno de los derechos reales que admite la disociación dominical. Por un lado, el cedente mantiene la propiedad del solar y el superficiario ostenta la propiedad de lo construido o de lo mantenido. En el presente caso, el derecho de superficie será el derecho real a construir sobre el solar del cedente (la Comunidad) que continúa siendo su propietario y, una vez construidos los dos edificios de la actual sede, al superficiario (la Asamblea) le corresponde la propiedad superficiaria de ambos, conservando del cedente la titularidad del suelo. La solución sería perfecta, sin embargo, el derecho real de superficie urbanística no es un derecho de carácter perpetuo, sino que es siempre temporal siendo su duración máxima de cincuenta años (*ex.* el artículo 16.1 c) del Reglamento Hipotecario; así como el artículo 172 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante el Real Decreto de 9 de abril de 1976 —desde ahora *TRLRHL*—, y el artículo 289.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de la Ordenación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que fija un plazo máximo de setenta y cinco años —en adelante *TRLRHL*—), lo que forzaría de *lege data* la reversión de lo construido por la Asamblea en beneficio del propietario del terreno cedido, la Comunidad, perdiendo, *ipso facto*, el superficiario la propiedad de lo construido (*cfr.* los artículos 288.3 y 289.3 del *TRLRHL*). Esta solución, por ello, debe ser desechada, lógicamente, por la propia Cámara; no olvidemos, además, que tampoco fue esta la voluntad del Consejo de Gobierno, quien convino la cesión del suelo por tiempo indefinido. La segunda solución que apuntábamos es el censo enfitéutico. La enfitéusis supone la división del dominio escindiendo el llamado dominio útil que corresponde al censatario, cesionario o enfitéuta (la Asamblea), y el dominio directo del censalista o concedente (la Comunidad). Se

trata de un derecho real sobre bienes inmuebles (artículo 1605 CC) para el que se exige que las partes tengan: capacidad para contratar para el caso del enfiteúta y capacidad, titularidad dominical y plena disposición por parte del concedente. El artículo 1605 CC preceptúa: «*Es enfiteútica el censo cuando una persona cede a otra el dominio útil de una finca, reservándose el directo y el derecho a percibir del enfiteúta una pensión anual en reconocimiento de este mismo dominio*». Ciertamente, con la admisión de la enfiteúsis no se produciría la escisión dominical de los construido y del suelo; partiríamos de un dominio directo de suelo e inmueble en favor de la Comunidad reservándose a la Asamblea el útil de ambos. Los requisitos de este censo son: únicamente puede constituirse sobre bienes inmuebles; y debe formalizarse mediante escritura pública (artículo 1628 CC), sin embargo, en el censo se produce el abono de la pensión en frutos o en metálico por el censatario, inexistente en el presente caso, puesto que la cesión indefinida es aquí, además, gratuita. No nos es válido, pues, el censo enfiteútico como solución al problema.

Por ello, tal vez, la vía más adecuada fuera una tercera: acudir, con arreglo a los artículos 2.2º de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 y 7 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 — fundamentos legales de la tesis del *numerus apertus* de los derechos reales en nuestro ordenamiento—, a la constitución de un derecho real atípico o innominado, en el que habrían de concurrir los siguientes requisitos:

- Recaerá sobre bienes inmuebles.
- Disociará la titularidad dominical separando bien los dominios útil y directo, o bien el dominio del suelo y la propiedad de lo construido.
- Tendrá, en todo caso, carácter perpetuo.
- Será siempre gratuito.

Sólo de esta manera podrán resolverse algunos problemas que sobrevendrían ulteriormente, como puedan ser, por ejemplo, los registrales.

Hic et nunc, la ordenación y administración del Patrimonio de la Asamblea de Madrid corresponde a la Mesa, en virtud de la cláusula residual que a su favor estipula el artículo 49.1 g) del RAM; por consiguiente, así se le confieren las siguientes competencias, sin perjuicio de las que también como dueño pudiera corresponder al Ejecutivo:

- La adopción de acuerdos sobre la inscripción en el Registro de la propiedad de los bienes y derechos de la Comunidad inscribibles conforme a la legislación hipotecaria y demás normas complementarias (artículo 4.5 de la LPCM).
- El requerimiento del cese de su actuación a usurpadores o perturbadores (artículo 6.4 de la LPCM).
- La facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que formen parte del Patrimonio de la Asamblea con el fin de comprobar y determinar su efectiva titularidad (artículo 7.1 de la LPCM).
- La admisibilidad o rechazo de las eventuales denuncias de los particulares sobre la titularidad de los bienes y facultad de determinar el procedimiento a seguir para ello mediante Acuerdo —*ex* artículo 37.1 del RRIAM— (artículo 7.2 de la LPCM).

- La potestad de deslinde de inmuebles del Patrimonio de la Asamblea mediante el procedimiento correspondiente en el que, en todo caso, serán oídos todos los interesados (artículo 9.3 de la LPCM).
- La adopción de acuerdos sobre explotación de los bienes patrimoniales (artículo 11.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre afectación expresa de bienes (artículo 13.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre adscripción de bienes y de determinar el correspondiente procedimiento (artículo 16.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre desafectación o nueva afectación de bienes (artículo 17.1 de la LPCM).
- La facultad de iniciar, desarrollar y resolver los expedientes relativos al destino del patrimonio, así como la de investigar su correcta utilización (artículo 20.1 de la LPCM).
- La potestad de exigir —internamente— las responsabilidades e imponer las sanciones determinadas por la Ley (artículo 20.2 de la LPCM)¹¹.
- El acuerdo de adquisición de bienes o derechos por herencia, legado o donación —siempre a beneficio de inventario— que pudiere hacerse en favor de la Asamblea (artículo 25.1 de la LPCM).
- La aprobación de los acuerdos sobre adquisiciones a título oneroso de bienes patrimoniales y la autorización excepcional de adquisición directa de bienes inmuebles (artículo 27.1 de la LPCM).
- Las adquisiciones onerosas que serán acordadas con arreglo a lo dispuesto por el artículo 50 del RRIAM (artículo 29.1 de la LPCM).
- El arrendamiento de inmuebles cuyo precio fuere superior a 50 millones de pesetas o cuando se comprometieren fondos públicos de ejercicio posteriores (artículo 30 de la LPCM).
- La adquisición a título onerosos acciones, participaciones, cuotas partes alícuotas, y, en general, todo tipo de sociedades o empresas (artículo 31.1 de la LPCM).
- La adquisición a título oneroso de propiedades incorporeales (artículo 32.1 de la LPCM).
- La enajenación de bienes inmuebles (artículo 33.2 de la LPCM).
- La enajenación de bienes inmuebles, según el valor de las tasaciones periciales hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 33.3 de la LPCM).
- La enajenación de obras de arte o de objeto de interés arqueológico, histórico o artístico de la Asamblea, según el valor de las tasaciones periciales hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 36.1 de la LPCM).
- La enajenación de propiedades incorporeales hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que

¹¹ Téngase en cuenta lo reseñado en la nota 2 del presente estudio.

superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 38 de la LPCM).

- La permuta de bienes inmuebles, previa tasación pericial hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 39 de la LPCM).
- La cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales para fines de utilidad pública o interés social (artículo 40.1 de la LPCM).
- La disposición, en su caso, sobre la forma de explotación que pudiere darse a bienes de dominio privado (artículo 42.1 de la LPCM).
- El arrendamiento a terceros de los bienes de derecho privado o su cesión en precario (artículo 42.3 de la LPCM).
- El ingreso en el Patrimonio de la Asamblea de adjudicaciones de bienes o derechos (artículo 46.1 de la LPCM).
- El acuerdo de utilización y aprovechamiento de los bienes de derecho privado hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra (artículo 47.3 de la LPCM).
- La inclusión en el Inventario de bienes y derechos que por su naturaleza o cuantía no hubieren de estar obligatoriamente incluidos (Disposición Adicional Segunda de la LPCM).

Por su parte, se atribuirán al Presidente las competencias siguientes:

- La realización de los trámites de formalización notarial, ostentando la representación de la Asamblea en el otorgamiento de las escrituras el Presidente de la Asamblea, en virtud de lo dispuesto por el artículo 55.1 RAM¹² (artículo 28.1 de la LPCM).
- La adquisición directa de bienes muebles en virtud de lo dispuesto por el artículo 58.3 del RRIAM (artículo 29.4 de la LPCM).
- La firma de los contratos de cesión de la explotación patrimonial en favor de particulares debiendo formalizarse notarialmente y a costa del adjudicatario (artículo 43.2 de la LPCM).

Sin perjuicio de las competencias sustantivas antes enumeradas, la gestión patrimonial se asigna por la normativa interna de la Cámara a la Dirección de

¹² No compartimos, por ello, la interpretación que hace en relación con el régimen de la Asamblea y su el ordenamiento de la Comunidad de Madrid supletorio para esta materia patrimonial el Letrado de las Cortes Valencianas Juan Antonio Martínez Corral en su artículo «Asambleas Legislativas: Autonomía Jurídica y Personalidad Jurídica», publicado en el Anuario de Derecho Parlamentario de las Corts núm. 6. (págs. 251 a 279 ambas inclusive). Con tal interpretación, desarrollada a propósito de la competencia de realización de los trámites de formalización notarial del patrimonio atribuida por la LPCM al Consejero de Hacienda, llega a anular la autonomía de la Cámara al afirmar: «A falta de un precepto distinto, que prevea de manera específica la posibilidad de que los órganos de la Asamblea intervengan, en nombre de la Comunidad, en la formalización en escritura pública e inscripción en el registro de la Propiedad de los actos de adquisición de bienes inmuebles, las decisiones que la Cámara pueda adoptar en esta materia habrán de respetar lo dispuestos en dicho artículo. La Asamblea habrá de actuar a través de la Consejería competente o actuar por delegación de la misma...» Precisamente por la cláusula residual del artículo 49.1 g) inciso final que atribuye a la Mesa de la Asamblea «...así como las (competencias) que no se encuentren atribuidas a ningún otro órgano» y por el artículo 55 (que reconoce la representación unipersonal de la Cámara en el Presidente) ambos preceptos del RAM.

Gestión Económica e Infraestructuras (artículo 23 d) del RRIAM). Dentro de ésta es el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y de Asuntos Económicos quien tiene encomendados la formación y el cuidado del inventario de bienes y la gestión jurídica del Patrimonio (artículo 24.1 b) del RRIAM). Por su parte, el control del régimen patrimonial queda en manos de la Intervención de la Asamblea (31.2 del RRIAM). En la III Legislatura un Acuerdo *ad hoc* de la Mesa dispuso que el Inventario General de la Asamblea integraría todos los bienes cuyo valor unitario fuera inferior a cien mil pesetas, equiparándose así a lo dispuesto para el Inventario de la Comunidad. A nuestro juicio, esa equiparación no es realmente conveniente por tratarse de una cifra elevada que puede permitir la exclusión parcial de ciertos bienes (*cfr.* el artículo 32 del RRIAM), además, deja fuera de formalización en el Inventario de la Cámara numerosos bienes que, entendemos, deberían quedar inventariados, no puede olvidarse que la cifra en el ámbito de la Administración de la Comunidad tiene sentido, y que en la Asamblea el volumen, cuantitativamente hablando, de bienes adquiridos por los diversos modos reconocidos por el Derecho, no es en absoluto equiparable. El Patrimonio de la Asamblea se formaliza en el Inventario de Bienes de la Cámara, que se consolidará al integrarse la Cuenta de la Asamblea en la Cuenta General de la Comunidad (artículo 123.1 a) de la LHCM).

La Asamblea tiene plena capacidad para adquirir y poseer bienes y derechos por cualquiera de los medios establecidos por el Derecho, así como para ejercitar las acciones y recursos que procedan en defensa y tutela de su Patrimonio con las limitaciones que acabamos de reconocer. La defensa corresponde siempre y en exclusiva al Cuerpo de Letrados de la Asamblea (artículo 25.1 i) del EPAM).

La regulación de las adquisiciones de bienes patrimoniales se acomete en el Título II, artículos 24 a 32, de la LPCM. Las formas de adquisición prevenidas en el meritado Título son: la atribución por Ley, la adquisición a título lucrativo; la adquisición a título oneroso; la adquisición por expropiación; la adquisición por prescripción; y, finalmente, la adquisición por ocupación.

Las adquisiciones a título lucrativo son aquellas que tienen lugar mediante herencia, legado o donación en favor de la Asamblea. El acuerdo para su aceptación corresponde a la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1g) del RAM). La *conditio sine qua non* para la admisión de estos bienes a título gratuito será que el valor de la aceptación no supere el del bien, por ello, para el caso de las herencias la aceptación tendrá lugar a beneficio de inventario y en los restantes supuestos las cargas o gravámenes deberán siempre ser inferiores al valor intrínseco del bien.

Las adquisiciones a título oneroso deben ajustarse a la contratación administrativa —Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas— y a lo dispuesto por el artículo 46 del RRIAM. La aprobación corresponderá a la Asamblea por los órganos competentes por la cuantía conforme al RRIAM, bien mediante Acuerdo de la Mesa hasta una cuantía no superior a los 250 millones de pesetas salvo que por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad estuviere prevista la inversión específica (ex

artículos 49.1 g) del RAM y 31.1 de la LPCM), bien por atribución legal por encima de la cuantía y la excepción reseñadas (artículo 31.1 párrafo segundo de la LPCM).

La tercera vía de adquisición patrimonial es la expropiación forzosa, resulta indudable que la Asamblea carece de potestad expropiatoria, por lo que, consideramos, no es posible la adquisición por esta vía, sí reconocida para la Administración de la Comunidad por los artículos 37.1 b) del EAM y artículo 24.3 de la LPCM; artículos que amplían la potestad en favor de las Comunidades Autónomas siguiendo la línea de la atribución de esta competencia a las entidades territoriales iniciada por los artículos 2.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 y 3.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

Nada determina la LPCM sobre: a) las adquisiciones por prescripción y b) por ocupación, sin embargo debería plantearse su posible admisión conforme a la aplicación de la ley estatal única y exclusivamente en caso de lagunas o por insuficiencia legislativa; así para la prescripción se estaría a lo dispuesto por el artículo 25 de la LPE *«El Estado prescribirá a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales. Los particulares podrán usucapir a su favor los bienes y derechos patrimoniales del Estado de acuerdo con las leyes comunes»*. Para la ocupación se atendería a lo estipulado por los artículos 21 y 22 de la LPE; c) asimismo, corresponden al Estado los bienes inmuebles detentados o poseídos sin título por entidades o particulares, pudiendo ser reivindicados por el Estado con arreglo a las leyes; y d) tampoco se recoge por la LPCM la adjudicación de bienes o derechos derivadas de procedimientos judiciales o administrativos, admitidas para el caso del Estado en los artículos 27 a 30 de la LPE.

La enajenación de bienes de la Asamblea se regula por los artículos 33 a 38, ambos inclusive de la LPCM, correspondiendo cuando no fueren necesarios para el ejercicio de sus funciones. El procedimiento para proceder a la enajenación de bienes se desarrollará básicamente por los siguientes actos:

- 1.º Expedición de la certificación sobre el objeto, el expediente de compra y la titularidad, así como, en su caso, del número o cuantía de los mismos. La competencia corresponderá al Servicio de Infraestructuras y al Servicio de Contratación.
- 2.º Recopilación, en su caso, de las Fichas de Inventario de los bienes afectados por el procedimiento de enajenación. La competencia corresponderá al Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.
- 3.º Revisión de los bienes; emisión de informe certificando los bienes que se encuentren en perfecto estado de uso y conservación y que, por consiguiente se encuentran en situación de ser enajenados. El informe será evacuado por el Servicio de Infraestructuras o por el Servicio de Informática y Desarrollo Tecnológico o por la Unidad de Servicios Audiovisuales según el bien de que se tratare.
- 4.º Elevación de la propuesta por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General.

- 5.º Evacuación de Informe jurídico por parte de los Letrados de la Cámara.
- 6.º Elevación a la Mesa de la Asamblea de la propuesta de enajenación de bienes muebles, previa fiscalización por parte de la Intervención de la Cámara.
- 7.º El acuerdo de alienabilidad corresponderá a la Mesa de la Cámara, salvo cuando por razón de la cuantía hubiere de corresponder al Pleno y deberá determinar expresamente el acuerdo si el procedimiento ha de tener lugar mediante subasta o mediante enajenación directa¹³.
- 8.º Publicación del Acuerdo de cesión en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» y a efectos de su público conocimiento en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». La tramitación de la publicación corresponderá a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras mediante el Servicio de Contratación.
- 9.º Celebración del acto de la subasta o de la enajenación directa, según los casos, que corresponde organizar y gestionar al Servicio de Contratación.
- 10.º Formalización y levantamiento del acta de entrega cuya para lo que será competente quien correspondiere por razón de la cuantía de los bienes y para la gestión el Servicio de Contratación.
- 11.º Baja de los bienes en el Inventario, competencia que corresponde al Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.

Los bienes cuya titularidad corresponde a la Asamblea podrán ser permutados, previa tasación pericial y justificación de su conveniencia siempre y cuando la diferencia en valor no sea superior al cincuenta por ciento. El acuerdo de permuta implica el de alienabilidad (*ex.* el artículo 39 de la LPCM). La competencia para la aprobación corresponderá a la Mesa o al Pleno en función de la cuantía.

La cesión de bienes de la Asamblea se regula por el artículo 40 de la LPCM. La competencia para la aprobación corresponderá a la Mesa o al Pleno en función de la cuantía; en todo caso, el acuerdo de cesión, que se publicará en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», con expresa mención de la finalidad a la que se destinarán los bienes cedidos, y las condiciones, en su caso, de la cesión. El incumplimiento de ésta podrá dar lugar a la reversión de o los bienes y a la indemnización por los daños y perjuicios eventualmente causados. Además de los requisitos anteriores, entendemos, que en el acuerdo publicado en los diarios oficiales deberían constar: el objeto de la cesión y el cesionario beneficiario. El procedimiento para enajenar bienes será el siguiente:

¹³ Cuando el valor de los bienes fuera inferior a diez millones de pesetas es factible la enajenación directa. El valor de los bienes requiere que en el expediente conste la tasación pericial del valor de los bienes que se enajenan, así como el documento justificativo de las razones de interés público en las que se basa el acto de enajenación (artículo 37 de la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1993).

- 1.º Expedición del certificado sobre el estado de los bienes a ceder, con expresa indicación en el Listado de aquellos que no se encuentren, por su defectuoso estado, en condiciones de ser cedidos. La certificación corresponderá al Servicio de Infraestructuras, a la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico o a la Unidad de Servicios Audiovisuales según los bins de los que se trate.
- 2.º Recopilación de las Fichas de Inventario de los bienes afectados por el procedimiento de enajenación por parte del Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.
- 3.º Elevación de la propuesta por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General de la Cámara.
- 4.º Emisión de Informe Jurídico por los Letrados de la Cámara y fiscalización del Expediente por parte de la Intervención.
- 5.º Acuerdo sobre cesión por la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1 g) del RAM).
- 6.º Publicación del Acuerdo de cesión en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid», así como en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Los tramites corresponderán esencialmente al Servicio de Contratación.
- 7.º Levantamiento del acta de ejecución del Acuerdo de la Mesa por parte del Servicio de Contratación.
- 8.º El Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos ejecutará la baja formal de los bienes en el Inventario de la Asamblea.

Finalmente, sobre la prescripción de los bienes se atenderá a lo dispuesto por el artículo 41 de la LPCM que se remite directamente al Derecho Privado. Asimismo, en materia de utilización y aprovechamiento se seguirán los mandatos fijados por los artículos 42 a 45 del mismo texto legal.

Admitidas la personalidad, las competencias y la titularidad sobre los bienes de titularidad de la Asamblea, el problema inmediato que se plantea es el de los medios de protección del Dominio Público de la Asamblea. ¿Goza la Asamblea de Madrid del privilegio del *interdictum proprium*? Frente al Derecho Privado, que reconoce a los particulares que ven inquietado su derecho de propiedad por un tercero sin título el denominado interdicto de retener o recobrar, gracias al cual pueden acudir al juez competente, juez civil, para que mediante su resolución se ponga término a la perturbación ilegítima; el Derecho Administrativo confiere a las Administraciones Públicas el llamado *interdictum proprium*, este poderosísimo medio de protección patrimonial atribuye a la Administración cuyo Patrimonio ha sido perturbado, y sin necesidad de recabar el auxilio de los juzgados o tribunales, la facultad de retenerlo y recobrarlo mediante la coacción directa que ella misma ejercita (*cf.* los artículos 94 y siguientes de la LRJAPyPAC, y para la Comunidad de Madrid *vid.* el artículo 6.1 LPCM). Los actos y acuerdos de las autoridades y órganos de la Administración de la Asamblea serán inmediatamente ejecutivos —dice el artículo 38.1 del RRIAM— con los límites señalados en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo (por supuesto hoy debe entenderse esta reseña hecha a los artículos 56 y 57 de la LRJAPyPAC), sin

mentar la ejecutoriedad de los mismos. Así pues, la Asamblea no puede ejercer el interdicto propio por no reconocérsele estas facultades frente a terceros, estaría excediendo su competencia por la vía de hecho. La competencia se atribuye estatutariamente y por la LPCM al Ejecutivo: *El ejercicio de la prerrogativa de recuperación de la posesión de los bienes de la Comunidad y de requerimiento del cese de su actuación a usurpadores o perturbadores* (artículo 6.4 de la LPCM). No obstante lo anterior, cualquiera de las disociaciones dominicales que más atrás ya apuntamos permitiría la intervención de la Comunidad, mediante el *interdictum proprium* u otra vía de ejecución forzosa en defensa de lo que también constituye su dominio en cuanto que goza, según la alternativa por la que se optase, de la condición de dueño directo o de dueño del suelo. Así podría solventarse otro de los importantes escollos que se plantearían de sostener la exclusiva titularidad dominical por parte de la Asamblea: la defensa patrimonial.

¿Qué sucede en los casos del Defensor del Menor y de la recién creada Cámara de Cuentas? Sin perjuicio de extender para el primero cuanto hemos señalado para la Asamblea con la importante salvedad de que el ordenamiento no reconoce al Defensor, en ningún momento, personalidad jurídica, ha de tenerse en cuenta que, si bien el artículo 28 del ROFDM regula el régimen de contratación y adquisición, nada dice este texto reglamentario sobre el régimen patrimonial, planteándonos ciertas dudas que habrían de ser resueltas de forma expresa e inmediata por la Mesa, entre otras expondremos solamente las siguientes: determinación de las consecuencias y de las posibles responsabilidades derivadas de la contratación; eventuales competencias sobre la gestión jurídico-patrimonial; competencia para la confección y llevanza del Inventario; competencia para cumplimentar las informaciones periódicas sobre el Patrimonio a la Asamblea; o posible integración de los bienes en el Inventario de la Asamblea, para el caso de que se dejase la competencia de llevanza y actualización del Inventario en manos del propio Defensor, supuesto en el que correspondería al propio Defensor la remisión a la Asamblea de un inventario total de bienes que debería incorporarse al de la Asamblea como Anexo.

Con respecto a la Cámara de Cuentas, la Ley 11/1999, de 29, de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, el propio Preámbulo, resumiendo el contenido artículos 1 y 3 LCCM, afirma: «*La Cámara de Cuentas se configura como un órgano dependiente de la Asamblea, si bien dotado de independencia en el ejercicio de funciones. Esta independencia funcional se acompaña de la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria.*» En efecto, el artículo 1.2 dispone: «*En el ejercicio de sus funciones, la Cámara de Cuentas actúa con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico*», y el apartado 2 del artículo 3 asevera: «*La Cámara de Cuentas tendrá facultades para organizar todos los asuntos relacionados con su régimen interno y su personal, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento*»; este Reglamento aún no ha sido aprobado la Disposición Transitoria Tercera de la LCCCM fija el plazo de seis meses a contar desde la constitución de la Cámara de Cuentas para la presentación en la Asamblea del proyecto del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas, hecho que por el momento no se ha producido. Por último, el apartado 3 del artículo 3 de la LCCCM admite la

autonomía presupuestaria de la Cámara de Cuentas. De todo ello, se deduce que la LCCCM no reconoce personalidad jurídica a la Cámara de Cuentas y que, al estar pendiente la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas, la solución a esta cuestión principal queda en suspenso.

VIII. LA CONTRATACIÓN EN LA ASAMBLEA

1. Régimen jurídico

Antes de adentrarnos en el régimen de contratación de la Asamblea, hemos de advertir que no corresponde hacer aquí un *excursus* sobre la contratación administrativa en general (para lo que el lector dispone de magníficos tratados y manuales), sino presentar a grandes trazos las peculiaridades o particularidades, si es que existen, de la contratación administrativa de la Cámara.

El artículo 45 del RRIAM fija el sistema de fuentes que rigen para la Asamblea en las contrataciones: «*Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se regirán por la legislación del Estado, con las particularidades derivadas de la organización de la Cámara.*»

Son por ello aplicables: la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas con las modificaciones introducidas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre¹⁴, el Real Decreto 390/1996; de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995; el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación — en lo que no esté derogado por las Ley 13/95 y 53/99—; la Resolución de 23 de enero de 1992, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace pública la Circular de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre modelos de normalización de los anuncios de contratos y obras y suministro a publicar en el DOCE; la Resolución de 25 de octubre de 1994, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace pública la recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa a los órganos de contratación sobre aplicación de las Directivas comunitarias. Para los contratos de obras resultan de aplicación: el Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado; la Orden de 2 de mayo de 1968, por la que se aprueba el modelo del documento administrativo de formalización de los contratos de obras; la normativa vigente sobre revisión de precios conformada por: el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero; el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre; el Decreto 461/1971, de 11 de marzo; el Real Decreto 1881/1984, de 30 de agosto; la Orden de 5 de diciembre de 1984 de desarrollo del Real Decreto anterior; la Orden de 28 de marzo de 1968, por la que se dictan normas complementarias para la clasificación de contratistas de las obras del Estado; la Orden de 16 de noviembre de 1972, por la que se regula la aplicación del sistema de clasificación defi-

¹⁴ Durante la fase de corrección de pruebas se han incorporado a vuelo pluma las referencias a la Ley 53/1999, que modifica, en buena medida, la anterior de 13/95, de 18 de mayo.

nitiva de los contratistas de obras del Estado y de sus Organismos Autónomos; y la Orden de 14 de diciembre de 1973, por la que se implanta el régimen de clasificación administrativa de los contratistas de obras del Estado y de sus Organismos Autónomos. En materia del contrato de suministro habrá de estarse a lo dispuesto por el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Equipos y Sistemas para el Tratamiento de la Información y de Mantenimiento, Arrendamiento y Programas. Para los contratos de consultoría, y de trabajos específicos y no habituales se tendrán en consideración, el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia celebrados por la Administración y sus Organismos Autónomos con empresas consultoras o de servicios (*ex* Disposición Derogatoria Única d) inciso final de la LCAP); el Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, sobre clasificación de empresas consultoras y de servicios; la Orden de 24 de noviembre de 1982, por la que se dictan normas para la clasificación de las empresas consultoras y de servicios que contraten con el Estado y sus Organismos Autónomos; la Resolución de 17 de mayo de 1991, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace público el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de empresas consultoras y de servicios; y el Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, en la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social.

2. Órganos y competencias

El RRIAM en su artículo 46 prevé que la Mesa el Presidente y el Secretario General, dentro de sus respectivas competencias, son los órganos de contratación de la Asamblea y están facultados para celebrar en nombre y representación de aquélla, los contratos en que ésta intervenga. Veamos, pues, seguidamente la distribución competencial:

a) Corresponden a **la Mesa de la Asamblea**, en virtud de lo dispuesto por el artículo 46.2 del RRIAM:

- La aprobación de proyectos técnicos, pliegos de condiciones facultativas (*debería decir prescripciones técnicas conforme a la LCAP*) y administrativas particulares.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando su importe exceda de cinco millones de pesetas.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando el plazo de ejecución de éste sea superior a un año comprometiéndose créditos de ejercicios presupuestarios posteriores.

b) **El Presidente** está facultado por el artículo 46.3 del RRIAM para desempeñar las mismas atribuciones que para la Mesa dispone el 46.2 del mismo texto normativo; por tanto, literalmente podría el Presidente proceder a:

- La adjudicación y autorización del contrato cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos de ejercicios presupuestarios posteriores, supuesto en el que la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2.
- Asimismo corresponde a la Presidencia adoptar el acuerdo sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM). No tiene sentido, tras la entrada en vigor de la LCAP, la exclusión en este supuesto descrito por el artículo 58.3 del RRIAM de los servicios y de los trabajos específicos y no habituales que una pronta reforma del RRIAM debería solventar.

Hemos de indicar que la interpretación sostenida durante algún tiempo ha sido diversa admitiendo la aprobación por el Presidente de proyectos técnicos, pliegos de prescripciones técnicas y administrativas particulares, cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, y siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos presupuestarios de ejercicios posteriores. No obstante, en la actualidad de forma reiterada se ha estimado la competencia exclusiva de la Mesa en estos casos ya sea su plazo de ejecución superior o inferior a un ejercicio presupuestario.

c) El Secretario General de la Asamblea está facultado para:

- Adjudicar y autorizar los contratos cuyo presupuesto sea inferior a las quinientas mil pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios puesto que en dicho caso la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2 (artículo 46.4 del RRIAM). Debe observarse el error del RRIAM que en el caso de presupuestos de contratos de quinientas mil pesetas exactas no asigna la competencia a ningún órgano, pues por la cuantía excedería de las competencias de la Secretaría General y, asimismo, sería inferior a las competencias atribuidas a la Presidencia. La reforma del RRIAM debería, pues, atribuir a la Secretaría General las mismas atribuciones de adjudicación y autorización de contratos cuya cuantía sea igual o inferior a 500.000 pesetas.
- Asimismo, corresponde a la Secretaría General proponer a la Presidencia el acuerdo sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM).

Debe, finalmente considerarse que el artículo 46 del RRIAM no concede a los Directores competencia en materia de contratación, sin embargo, sí

pueden aprobar gastos y ordenar pagos, conforme al artículo 50.2 c) del RRIAM, hasta una cuantía de cien mil pesetas.

Otros órganos que asimismo pueden participar en el procedimiento de contratación ejerciendo funciones de propuesta, gestión o control son:

a) La Mesa de Contratación

La LCAP determina palmariamente que *el artículo 82 y cuantas referencias se hagan a la Mesa de Contratación en otros artículos no tienen carácter de básicas* (ex Disposición Final Primera de la LCAP). De esta forma la Asamblea tiene libertad para configurar la composición de la Mesa de Contratación y así lo hace en el artículo 48 del RRIAM. Presidida por el Presidente de la Asamblea o persona en quien delegue, como vocales forman parte de ella: el Secretario General de la Asamblea o persona en quien delegue, el Director de Gestión Económica e Infraestructuras, el Interventor de la Asamblea y como Secretario el Jefe del Servicio de Contratación (artículos 25 b) y 48 del RRIAM). Sobre las sustituciones o suplencias en la Mesa de Contratación hemos de reseñar que con fecha de 1 de octubre de 1999 (BOAM núm. 11), la Presidencia de la Cámara delegó, por mor de los artículos 48 del RRIAM y 13 de la LRJAPAC, esta competencia en el Vicepresidente Primero de la Asamblea; del mismo modo la Secretaría General la delegó el 1 de octubre de 1999 (BOAM núm. 11) en el Letrado-Asesor de la Secretaría General, órgano unipersonal de reciente creación dependiente de ésta; en relación con la posible suplencia del Secretario de la Mesa, ésta dispuso tal posibilidad mediante acuerdo expreso de 21 de agosto de 1997 estimando que desempeñaría las correspondientes funciones el Director de Gestión Económica e Infraestructuras. En defecto de regulación sobre su funcionamiento se aplicará a la Mesa de Contratación lo dispuesto para los órganos colegiados en los artículos 22 a 27, ambos inclusive, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la LRJAPAC.

b) La Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras

El RRIAM le confiere la gestión de los suministros y contratación al servicio de la Asamblea (artículo 23 b) del RRIAM).

c) El Servicio de Contratación

El RRIAM le asigna la tramitación de los expedientes de contratación (artículo 25 a)).

d) La Intervención

El RRIAM le atribuye la función de control material y de legalidad en materia jurídico-económica (artículos 30 y siguientes).

Para la institución del Defensor del Menor, el régimen jurídico para contratar se regula por el ROFDM, artículo 28, que, en primer lugar, remite al de la Asamblea con las especialidades propias derivadas del Reglamento. Las competencias en materia de contratos corresponden a:

a) La **Mesa de la Asamblea** tiene las mismas competencias que fija el RRIAM en su artículo 28.2:

- La aprobación de proyectos técnicos, pliegos de condiciones facultativas (*debería decir prescripciones técnicas conforme a la LCAP*) y administrativas particulares.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando su importe exceda de cinco millones de pesetas.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando el plazo de ejecución de éste sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios posteriores.

b) El **Defensor del Menor**. El artículo 4 m) de la LDMCM le atribuye la aprobación de las bases para la contratación administrativa. En este sentido, el 28.3 del ROFDM le confiere el ejercicio de las mismas competencias que el RRIAM, otorga al Presidente de la Asamblea. Esto es:

- La adjudicación y autorización del contrato cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios posteriores, supuesto este en el que la competencia correspondería a la Mesa de la Asamblea en virtud del 46.2 del RRIAM.
- Asimismo, corresponde la adopción de los eventuales acuerdos sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM). No reiteraremos, aun cuando es válido en su totalidad, lo señalado respecto a otros contratos administrativos típicos.

c) Al **Secretario General del Defensor** se le atribuyen las mismas que para el Secretario General de la Asamblea (28.4 del ROFDM).

- Adjudicar y autorizar los contratos cuyo presupuesto sea inferior a las quinientas mil pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios, puesto que en dicho caso la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2 (artículo 46.4 del RRIAM).
- También corresponde a la Secretaría General la propuesta de acuerdo al Defensor del Menor sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Institución efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM).

c) La **Mesa de Contratación** está presidida por el Defensor del Menor, como vocal forma parte de ella el Interventor de la Asamblea, y como Secretario el Secretario General del Defensor (artículo 28.5 del RRIAM). Llama especialmente la atención la exclusión de un asesor jurídico —condición que no tiene por qué concurrir en el titular de la Secretaría General (*ex* artículo

39 de la LDMCM)— y cuya presencia, ahora omitida, sería bueno incorporar en beneficio de la propia Institución. Téngase en cuenta en este sentido, que la Disposición Final Primera guión vigésimo tercero de la LCAP, sin carácter de legislación básica, que impone la necesaria presencia en calidad de vocales de las Mesas de Contratación que puedan constituirse en el seno de la Administración General del Estado, además de un interventor, de un funcionario que desempeñe las funciones de asesoramiento jurídico.

d) El **Interventor de la Asamblea** ejerce las funciones correspondientes respecto a la gestión económica del Defensor del Menor (*cfr.* los artículos 25.2 y 28.5 del ROFDM).

Finalmente, respecto a la Cámara de Cuentas, ante el silencio de la LCCCM, habrá de estarse a lo que pueda disponer su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

3. Los procedimientos de contratación

Los procedimientos de contratación a los que se somete la Asamblea serán, para los contratos públicos, los de la Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas y su normativa de desarrollo, y para los privados, los Derechos Civil y Mercantil.

A) La primera clase de contratos que puede perfeccionar la Asamblea son los contratos administrativos. Estos contratos podrán ser de dos clases: típicos y especiales. Los contratos administrativos típicos son (artículo 5.2 a) de la LCAPC los contratos cuyo objeto directo conjunta o separadamente es: la ejecución de obras¹⁵ (artículos 120 a 154 de la LCAP y 55 a 195 del RGCE); la gestión de servicios públicos¹⁶ (artículos 155 a 171 de la LCAP y 196 a 236 del RGCE); la realización de suministros¹⁷ (artículos 172 a 196 y 237 a 287 del RGCE); y la consultoría y asistencia¹⁸, la prestación de servicios¹⁹, y la realización de trabajos específicos y concretos no habituales²⁰ (artículos 197 a 215 de la LCAP). Los contratos administrativos especiales —artículo 5.2 b) de la LCAP— son aquéllos que tiene un objeto diverso al de los contratos administrativos típicos, aun cuando participan de la naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Asamblea, o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública que sea competencia de la Cámara, o por declararlo así una Ley²¹. Estos contratos, por ser administrativos, se rigen por sus normas específicas al no tener la condición de contratos típicos, y, por ello, goza la Cámara de las condiciones exorbitantes que concede el Derecho Administrativo a las Administraciones, hallándose en

¹⁵ Son contratos de obras los definidos en el artículo 120 de la LCAP.

¹⁶ *Vid.* los artículos 155.1 y 157 de la LCAP.

¹⁷ Para una definición del contrato de suministro véanse los artículos 172 y 173 de la LCAP.

¹⁸ Téngase en cuenta la definición dada por el artículo 197.2 de la LCAP.

¹⁹ Este tipo de contrato se define legalmente por el artículo 197.3 de la LCAP. Se exceptuarán (5.2a) las categorías 6 (contratos de seguros y bancarios y de inversiones), y 26 (contratos de creación e interpretación artística y literaria) del artículo 207.

²⁰ Téngase en cuenta el artículo 197.4 de la LCAP.

²¹ Téngase en cuenta lo dispuesto por la Disposición Final Segunda 4 de la LCAP.

posición superior a la del otro término subjetivo de la relación contractual, el particular. La jurisdicción competente para conocer de estos supuestos será la contencioso-administrativa.

En todo caso *de lege data*, se excluyen de la consideración de contratos administrativos los negocios y contratos enumerados en el artículo 3 de la LCAP en lo que resultare aplicable:

- a) Los relativos a la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.
- b) Las relaciones jurídicas derivadas de la prestación por la Asamblea de un servicio público que los particulares pueden utilizar mediante la satisfacción de una tasa, tarifa o precio público de aplicación general a los usuarios.
- c) Los convenios de colaboración con cualesquiera entidades públicas.
- d) Los convenios con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado siempre que el objeto no fuere el propio de los contratos administrativos y de los relativos a la seguridad del Estado y al tráfico de material de guerra (artículo 223.1 b) del TUE).

Las letras e) a j), ambas inclusive, no son de aplicación en el ámbito propio de la Asamblea.

- k) Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.
- l) Los relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables.

B) Contratos privados son aquellos que la Administración conviene con los particulares conforme a las reglas del Derecho Privado (compraventa, permuta, arrendamiento, donación y otros análogos), por lo que la Administración no goza de las condiciones exorbitantes que le concede el Derecho Administrativo, hallándose en situación de paridad los dos términos subjetivos de la relación contractual (Administración y particular). La jurisdicción competente para conocer de estos supuestos será en todo caso (salvo para el control de los actos separables que veremos algo más adelante), la civil.

Los contratos administrativos tienen su procedimiento propio, mientras que los de Derecho privado estarán a lo que éste imponga. La formación de la voluntad contractual de la Asamblea (preparación y adjudicación del contrato: competencia del órgano de contratación, capacidad del contratista adjudicatario, concreción del objeto del contrato, determinación del precio del contrato, acreditación o certificación de la existencia de dotación presupuestaria suficiente, aprobación de las cláusulas o prescripciones administrativas y técnicas conforme a las cuales habrá de regirse el contrato; fiscalización jurídico-económica de los actos administrativos de naturaleza económica por parte de la Intervención de la Cámara; la aprobación del gasto por el órgano competente conforme a lo dispuesto por el RRIAM; y, por último, la formalización del contrato administrativo²²) habrá de ajustarse siempre a las normas administrativas (doctrina de los actos separables).

²² Sobre la validez del contrato administrativo afectado defectos o ausencia en la formalización, la doctrina jurisprudencial, frondosa, ha sido bastante permisiva.

Todos los procedimientos contractuales se atienen a lo dispuesto por la legislación estatal: ya se trate de procedimientos ordinarios (concursos y subastas), procedimientos negociados o contratos menores. La propuesta de contratación corresponderá a cualquier unidad de la Cámara mediante oficio dirigido a la Secretaría General o a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras. *Grosso modo*, cuando se trate de procedimientos ordinarios corresponderá a ésta la elaboración de los correspondientes Pliegos, que se enviarán a la Secretaría acompañados del certificado de existencia de crédito expedido por el Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos (*vid.* los artículos 24.2 f) y 55.2 del RRIAM). El documento acreditativo será el RC, aun cuando en la práctica se emplean otros documentos con análogo fin. Seguidamente la Secretaría General requerirá el oportuno Informe Jurídico a los Letrados de la Cámara; asimismo podrá solicitar otros informes de carácter técnico que deberán acompañar en su caso al expediente. Una vez completado el expediente con las especialidades documentales que pueda exigir la LCAP, será fiscalizado formalmente por la Intervención de la Asamblea. De resultar favorables todos los informes, y conforme a los pertinentes criterios de oportunidad, la Mesa podrá aprobar los Pliegos que serán publicados en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y trasladados para la inserción del anuncio en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Presentada la documentación dispuesta por la LCAP por parte de los licitadores, la Mesa de Contratación emitirá una propuesta motivada, tras el acto público de apertura de los sobres, a la Mesa de la Asamblea que, finalmente, con base en la propuesta del órgano proponente, o motivando la propia, adjudicará el concurso a la oferta más favorable en su conjunto, o para el caso de la subasta a la oferta económica más favorable, quedando obligado el adjudicatario en los plazos legales a constituir la garantía definitiva. De la adjudicación se deriva la obligación de devolver la garantía provisional a los licitadores. El procedimiento concluye con la formalización del contrato y la publicación en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» del acuerdo de adjudicación del concurso. Los procedimientos podrán variar según lo dispuesto, entre otros, por los artículos 72, 73, 76, 79, 92, 138 y 139, 160.1, 180, 208 y 209 de la LCAP.

Cuando se trate del procedimiento negociado de los artículos 140 y 141, 160.2 182 y 183, 210 y 211 de la LCAP, se seguirá diversa tramitación según estemos ante el procedimiento negociado con publicidad (artículos 140, 182 y 210) o sin publicidad (artículos 141, 183 y 211) en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la LCAP. Estos procedimientos requieren que en el expediente obren los Pliegos que habrán de regir el contrato (*ex.* los artículos 49 y 52 de la LCAP), y la justificación (artículo 76.2). Asimismo, intervendrá conforme a lo preceptuado por el artículo 93.2 la Mesa de Contratación, como órgano proponente respecto de la adjudicación del contrato. Por consiguiente, no existe en esta materia especialidad interna alguna.

Cuando se trata de contratos menores, el artículo 57 de la LCAP señala: *En los contratos menores que se definirán exclusivamente por su cuantía, de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que*

*reúna los requisitos reglamentariamente establecidos, y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia del proyecto cuando normas específicas así lo requieran*²³. Las especialidades en este procedimiento son esencialmente dos en el ámbito interno de la Cámara:

- Primera: Se exige la solicitud de tres presupuestos para todo tipo de adquisiciones conforme a una Instrucción de la Secretaría General del año 1997.
- Segunda: Cuando el importe de lo contratado excede de 500.000 pesetas, interviene siempre la Mesa de Contratación. La primera de las prácticas está modificándose en la actualidad haciendo primar el cumplimiento *ex litterae* del artículo 57 frente al texto del artículo 93.1 en relación con los artículos 141 g), 160.2 d), 183 i) y k)²⁴ y 211 h) de la LCAP, la segunda práctica no se basa en precepto jurídico ninguno.

En la actualidad la Secretaría General ha iniciado los trámites para homogeneizar, estos procedimientos administrativos con los generales.

IX. ÓRGANOS Y ACTOS DE CONTROL SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA

Conviene señalar que todos los actos de control sobre la actividad económica de la Asamblea se desarrollarán atendiendo a los principios de oportunidad, utilidad o relevancia de la información, eficacia, economía y eficiencia. Asimismo, de forma somera indicaremos que el control de todos los actos económicos se ejercerá por dos tipos de órganos: internos y externos.

1. Órganos de control internos

El control interno de la Asamblea corresponde de forma exclusiva a la Intervención dependiente de la Secretaría General (artículos 30 a 35 del RRIAM). Corresponden a la Intervención de la Secretaría General las funciones siguientes:

- a) El control material y de legalidad en materia jurídico-económica. Este control comprende:
 - La función interventora: integrada por la intervención previa de todo acto, documento o expediente con efectos económicos con excepción de los gastos de material no inventariable, así como los de carácter periódico y de tracto sucesivo, siempre y cuando hubiese intervenido el gasto correspondiente al período inicial del mismo (es decir por ejemplo, podrá fiscalizar el gasto global del documen-

²³ La ley 53/1999, de 28 de diciembre incorpora un párrafo segundo que añade: «Estos contratos no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios».

²⁴ Apartado incorporado por la ley 53/1999, de 28 de diciembre.

to AD por el año sin que sea preciso la subsiguiente fiscalización de los ulteriores documentos OK asociados); la función formal de la ordenación del pago; la intervención material del pago; y la intervención de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, y demás contratos administrativos mediante el examen documental; la intervención del informe anual de ejecución del Presupuesto; interposición de recursos y reclamaciones autorizados por las disposiciones vigentes. En el ejercicio de su función podrá solicitar el asesoramiento o auxilio de los Letrados de la Cámara y los informes técnicos que pudiera considerar necesarios.

- El control financiero.
- El control y fiscalización en materia contable.
- El control de la eficacia.
- La emisión de actos expresos declarativos de la disconformidad y, en su caso, de reparos.

- b) El asesoramiento en materia jurídico-económica a la Secretaría General.

Todas estas funciones se extienden en el ámbito del Defensor del Menor, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 25.2 y 26.2 ROFDM.

2. Órganos de control externos

El control externo de la Asamblea es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas (artículos 1 y 4.1 b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, desde ahora LOTCu. La LCCCM no atribuye competencias a la Cámara de Cuentas para ello. Esta afirmación se fundamenta en el propio texto legal, cuyo artículo 2, al especificar el ámbito de actuación de la Cámara lo circunscribe y restringe al sector público madrileño integrado por la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas; las entidades locales, sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas; las universidades públicas, así como los organismos autónomos, entes y sociedades dependientes; y las Cámaras de Comercio e Industria. La Cámara mantiene relaciones con la Asamblea en virtud de los artículos 3.3; 8.2 y 3; 10.3; 14.2; 25 g); 27 d); 32.1 párrafo final y 44 de la LCCCM; todo lo más, podrá asesorarle en materia económica y financiera en lo relacionado en las materias propias de su competencia —entendemos que, lógicamente, a instancia de la propia Cámara (*ex. artículos 4.2 y 22.1 de la LCCCM*)—.

El control externo corresponde, en consecuencia, al Tribunal de Cuentas, como órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional (artículos 1 y 2 de la LOTCu). Sus competencias son la fiscalización externa (artículos 9 y siguientes) y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable (artículos 15 y siguientes) a los que, sin más, remitimos.

X. LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA ECONÓMICA

La LHCM determina las responsabilidades en materia económica en el Título VII (artículos 129 a 134 ambos inclusive). La comisión de las infracciones en el ámbito económico da lugar a las eventuales actuaciones dolosas, culposas o negligentes por parte de las autoridades y del personal. La responsabilidad podrá ser económica, disciplinaria o penal. El Estado de Derecho tiene en el principio de legalidad su propia esencia. La garantía de los derechos convierte a este principio en especial en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora. Así, tienen consideración de infracciones las tipificadas como tales por en la LHCM:

- a) La malversación de fondos. En este caso la responsabilidad será penal, en virtud de lo establecido por los artículos 432 y siguientes del Código Penal.
- b) Incumplimiento de las disposiciones del reconocimiento de gastos y recaudación de Tesorería.
- c) Compromiso de gastos y reconocimiento de obligaciones sin crédito suficiente o infringiendo lo dispuesto por la LHCM o las leyes presupuestarias.
- d) Realización de pagos indebidos.
- e) Omisión en la rendición de las cuentas reglamentarias o presentación de las mismas con graves defectos.
- f) Ausencia en la justificación de los gastos relativos a los pagos a justificar y en la concesión de las ayudas públicas.
- g) Cualesquiera otros actos o resoluciones con infracción de la ley.

La comisión de las actuaciones de los anteriores apartados, con excepción de lo dispuesto en la letra a), dará lugar a la apertura de expediente disciplinario, que será acordado por la Mesa de la Cámara, la instrucción corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Asamblea y a la comunicación al Tribunal de Cuentas. Sin perjuicio de lo anteriormente reseñado, habrá de tenerse en cuenta que la responsabilidad económica que tuviera lugar por la adopción de resoluciones, y actos de los interventores y ordenadores de pagos con dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable quedará eximida con la manifestación de su salvedad en el expediente.

Finalmente, no podemos obviar que el Código Penal reconoce a lo largo de su articulado numerosos delitos cometidos por autoridades, agentes y funcionarios públicos relacionados de forma directa o tangencialmente con la materia económico-presupuestaria, confróntense entre otros, además de los ya transcritos en materia de ayudas públicas: el artículo 22.7.º (circunstancia agravante de la responsabilidad criminal por el carácter público de quien delinque); el artículo 235.1.º (hurto por sustracción de bienes histórico-artísticos); el 235.2.º (hurto de bienes destinados a un servicio público); el artículo 250. 5.º (estafa cuando recaiga sobre bienes histórico-artísticos); el artículo 262 (intento mediante amenazas, dádivas, promesas, o artificios de alejar a los licitadores); el artículo 264.4.º (daños en bienes de dominio o uso público); el artículo 303 (receptación por parte de autoridades y funcionarios

públicos); el artículo 391 (falsedades documentales por parte de autoridades y funcionarios públicos); el artículo 398 (certificación falsa emitida por funcionario público); el artículo 413 (infidelidad en la custodia de documentos por autoridades o funcionarios públicos); el artículo 415 (acceso a documentos secretos o que tenga bajo su custodia por parte de autoridades y funcionarios); el artículo 417 (revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos); artículo 419 (cohecho por parte de autoridades o funcionarios); el artículo 420 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o promesas por ejecución de actos injustos en provecho propio o de un tercero); el artículo 421 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o promesas por la abstención en actos que debiera desempeñar en el ejercicio de su cargo); el artículo 425 (Requerimiento de dádiva o promesa por parte de autoridades o funcionarios por realizar un acto o por el ya realizado); el artículo 426 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o regalos que le fueren ofrecidos en consideración a su función o para la consecución de un acto no prohibido legalmente); el artículo 428 (tráfico de influencias de las autoridades o funcionarios en beneficio directo o indirecto de carácter económico propio); el artículo 432 (malversación por sustracción de caudales públicos); el artículo 433 (malversación por destino de caudales públicos a usos ajenos); el artículo 434 (malversación por destinar a actividades o usos privados bienes muebles o inmuebles de la Administración por parte de autoridades y funcionarios); el artículo 435.1.º (extensión de los preceptos que regulan las malversaciones a quienes por cualquier concepto tienen a su cargo fondos, rentas o efectos de las Administraciones Públicas); el artículo 436 (defraudaciones); el artículo 437 (exigencia de tarifas o derechos no debidos por parte de autoridades o funcionarios); el artículo 438 (estafa o apropiación indebida por parte de funcionarios y autoridades públicas); el artículo 439 (aprovechamiento en negocios o actuaciones en los que la autoridad pública o el funcionario intervenga en beneficio propio de forma directa o mediante persona interpuesta); el artículo 441 (abuso en el ejercicio de la función pública por concurrencia directa o por persona interpuesta con asuntos o actividades privadas); y; por último, el artículo 442 (abuso en el ejercicio de la función pública por revelación de secreto para obtener un beneficio económico para sí o para un tercero).

No quisiera concluir sin reconocer que el presente estudio se ha elaborado procurando cumplir la sola finalidad con la que se encomendó: facilitar el estudio y conocimiento del ámbito y del régimen económico y presupuestario de la Asamblea, en especial, aunque no de forma exclusiva, a quienes participan en las pruebas selectivas de ingreso en la Administración Parlamentaria. Ciertamente, se trata de una materia árida y difícil, en la que, por razones de espacio, algunos temas se han tratado telegráficamente, pasando de puntillas, mientras que otros han tenido que silenciarse. El lector, no obstante, apreciará lo que realmente anida en su trasfondo: la convencida defensa del principio de autonomía parlamentaria en todas sus proyecciones, muchas veces olvidado, incluso por quienes, de una u otra forma, son parte del propio Poder Legislativo. La defensa de este principio debería

permanecer siempre por encima de otros vínculos, hoy muy intensos y poderosos, constituyéndose en la garantía última para que el futuro no se sirva definir el Parlamento con las palabras que en su obra *«Pharsalia»* empleara el insigne Lucano al retratar al emperador Pompeyo: *«Yérguese, sombra de un gran nombre...»*.