

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 32 • Junio 2015

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- FRAILE CLIVILLÉS, MANUEL: *Recovecos y memoria de cincuenta años en las Cortes.*

II. ESTUDIOS

- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: *El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales.*
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO: *Las nuevas formas de actuación administrativa y la formulación clásica de la invalidez.*
- VAQUER CABALLERÍA, MARCOS: *El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente.*
- MARTÍ SÁNCHEZ, SYLVIA: *Puertos abiertos: esbozo jurídico de la presencia europea en China.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- ALONSO TIMÓN, ANTONIO J.: *La reforma local de diciembre de 2013.*
- COSSÍO CAPDEVILA, ANA: *La encomienda de gestión: áreas de riesgo y perspectivas de futuro tras la aprobación de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.*
- GARCÍA OTERO, MIGUEL ÁNGEL: *Doctrina reciente en materia de contratación administrativa. Análisis de las últimas resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales central y autonómicos e informes de las Juntas Consultivas de Contratación.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- DOMÍNGUEZ LUIS, JOSÉ ANTONIO: *¿Fin de la polémica acerca de la denominada privatización de los servicios sanitarios? La STC de 30 de abril de 2015 y la constitucionalidad de la gestión indirecta en el servicio sanitario madrileño.*
- GARROTE DE MARCOS, MARÍA: *El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015.*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- MURILLO ULLOA, ROSARIO DEL PILAR Y ROLDÁN ALONSO, CELIA: *Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las sesiones plenarias de la Cámara en la IX Legislatura.*
- MURILLO ULLOA, ROSARIO DEL PILAR Y MARTÍN DELGADO, JOSÉ ANTONIO: *Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las Comisiones de la Cámara en la IX Legislatura.*
- NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2014 (IX Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *En pro de la regeneración política de España*, de Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (coordinadores).
- MIRANDA LÓPEZ, LUIS MANUEL: *Iniciativa legislativa popular*, de Enrique Arnaldo Alcubilla, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero y Ángel J. Sánchez Navarro.
- DELGADO RAMOS, DAVID: *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política*, de Michael Ignatieff.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

32

Junio
2015

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 - Madrid

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, de la Asamblea de Madrid.

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Lerko Print, S.A.
MADRID, 2015

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- José Ignacio Echeverría Echániz
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrero
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- María Amparo Valcarce García
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Antero Ruiz López
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- María Isabel Redondo Alcaide
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- Enrique Normand de la Sotilla
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Carlos González Pereira
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
- Íñigo Henríquez de Luna Losada
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- José Manuel Franco Pardo
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Gregorio Gordo Pradel
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
- Luis Velasco Rami
Portavoz del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González-Trevijano Sánchez
- Carmen Iglesias Cano
- Luis López Guerra
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

- José F. Merino Merchán
- Santiago Muñoz Machado
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- José Manuel Sala Arquer
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
- José Eugenio Soriano García

CONSEJO TÉCNICO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil
- Javier Sánchez Sánchez
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Tatiana Recoder Vallina
- Roberto González de Zárate Lorente
- Gregorio Valero Jordana (*servicios especiales*)
- Lidia García Fernández (*excedencia voluntaria*)
- Esther de Alba Bastarachea (*servicios especiales*)
- Ana María del Pino Carazo (*servicios especiales*)
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
- Laura Seseña Santos (*excedencia voluntaria*)
- Clara Garrido Criado (*excedencia voluntaria*)
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTOR

- Raquel Marañón Gómez
Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SECRETARIO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Esteban Greciet García
Letrados de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
- Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA «ASAMBLEA»

La Revista *Asamblea* tiene una vocación esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho constitucional, parlamentario y autonómico, con especial atención a las cuestiones referentes al Parlamento y a la Comunidad de Madrid. Su carácter es semestral.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista Asamblea deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Se presentarán escritos en lengua castellana y se enviarán por correo electrónico, en formato Microsoft Word, al Secretario de la Revista, a la dirección: egreciet@asambleamadrid.es, o bien en papel acompañado de soporte electrónico (CD) dirigidos al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 – Madrid.

La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

La Revista se reserva la iniciativa, especialmente en números monográficos, de invitar a los más prestigiosos especialistas en la materia.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor o autores, número de teléfono, de fax y dirección de contacto y de correo electrónico. Deberá incluirse a pie de página con asterisco (*) la profesión, cargo principal o condición profesional con la que deseen ser presentados.

— Extensión y formato

Los trabajos tendrán una extensión máxima aproximada de treinta y cinco páginas (DIN A4) y las recensiones de seis a ocho páginas. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Título del trabajo

Los trabajos irán encabezados por el título o enunciado, en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes. Ejemplo:

**La técnica legislativa en Derecho comparado,
en especial en América Latina**

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2...3.1... etc. Ejemplo:

Sumario: RESUMEN.—I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA.—1.1. El modelo alemán: origen de la normativa sobre técnica legislativa.

— Resumen, palabras clave, *abstract* y *key words*

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar un RESUMEN en español de entre 120 y 150 palabras, así como tres o cuatro palabras clave identificativas del tema tratado. Si fuera posible, el resumen y las palabras clave se presentarán también en inglés.

Ejemplo:

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2012 declarando la plena constitucionalidad de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio...

PALABRAS CLAVE: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

The ruling of the Spanish Constitutional Court of November 2012 declaring the full constitutionality of the 13/2005 law, of 1 July, amending the Civil Code in matters of law to marry...

KEY WORDS: Constitutionality, marriage, equality.

— Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 9, numeradas correlativamente. Cuando se cite a un autor y su obra seguirá el siguiente formato: apellidos del autor, nombre con inicial mayúscula en versalita (o nombre completo de autores y literatos de relevancia histórica como José ORTEGA Y GASSET, etc.), título del artículo entrecomillado y obra a la que pertenece en cursiva, número de la obra a la que hace referencia en abreviatura núm. Para señalar el número de páginas utilizarán p. o pp., y ss. para indicar las siguientes. Ejemplo:

¹ FERRERES COMELLA, V., “El principio de igualdad y el derecho a no casarse” (a propósito de la STC 222/1992). *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, p. 170.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, con el siguiente formato.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO. “Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 205-222.

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título y la fuente de los datos mostrados.

NOTA DE REDACCIÓN: la Revista “*Asamblea*” no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

	Pág.
I. TEMA DE DEBATE	
FRAILE CLIVILLÉS, MANUEL: <i>Recovecos y memoria de cincuenta años en las Cortes</i>	13
II. ESTUDIOS	
SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: <i>El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales</i>	41
PALOMAR OLMEDA, ALBERTO: <i>Las nuevas formas de actuación administrativa y la formulación clásica de la invalidez</i>	79
VAQUER CABALLERÍA, MARCOS: <i>El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente</i>	121
MARTÍ SÁNCHEZ, SYLVIA: <i>Puertos abiertos: esbozo jurídico de la presencia europea en China</i>	155
III. NOTAS Y DICTÁMENES	
ALONSO TIMÓN, ANTONIO J.: <i>La reforma local de diciembre de 2013</i>	183
COSSÍO CAPDEVILA, ANA: <i>La encomienda de gestión: áreas de riesgo y perspectivas de futuro tras la aprobación de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública</i>	199
GARCÍA OTERO, MIGUEL ÁNGEL: <i>Doctrina reciente en materia de contratación administrativa. Análisis de las últimas resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales central y autonómicos e informes de las Juntas Consultivas de Contratación</i>	215
IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA	
DOMÍNGUEZ LUIS, JOSÉ ANTONIO: <i>¿Fin de la polémica acerca de la denominada privatización de los servicios sanitarios? La STC de 30 de abril de 2015 y la constitucionalidad de la gestión indirecta en el servicio sanitario madrileño</i>	231
GARROTE DE MARCOS, MARÍA: <i>El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015</i>	279
V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
MURILLO ULLOA, ROSARIO DEL PILAR y ROLDÁN ALONSO, CELIA: <i>Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las sesiones plenarias de la Cámara en la IX Legislatura</i>	303

	Pág.
MURILLO ULLOA, ROSARIO DEL PILAR y MARTÍN DELGADO, JOSÉ ANTONIO: <i>Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las Comisiones de la Cámara en la IX Legislatura</i>	343
NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2014 (IX Legislatura)</i>	379
 VI. RECENSIONES	
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>En pro de la regeneración política de España</i> , de Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (coordinadores)	407
MIRANDA LÓPEZ, LUIS MANUEL: <i>Iniciativa legislativa popular</i> , de Enrique Arnaldo Alcubilla, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero y Ángel J. Sánchez Navarro.....	413
DELGADO RAMOS, DAVID: <i>Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política</i> , de Michael Ignatieff.....	421

I

TEMA DE DEBATE

Recovecos y memoria de cincuenta años en las Cortes

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO.—II. MI INCORPORACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS.—III. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS.—IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO.—V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA.—VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS.—VII. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN.—VIII. EL PLENO DE LAS CORTES.—IX. LA TRANSICIÓN EN LAS CORTES.—X. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA.—XI. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS.—XII. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.—XIII. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS.—XIV. LOS REGLAMENTOS DE 1982.—XV. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982.—XVI. Y A MODO DE DESPEDIDA.

I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO

El 29 de abril de 2015 pasé a la situación de jubilación forzosa como Letrado de las Cortes por haber cumplido los 72 años. Había ingresado en el cuerpo el 1 de junio de 1967 tras haber ganado la oposición que empezó cuando yo cumplía 24 años. Desde entonces he estado en servicio activo, sin más interrupción que unos meses que estuve en excedencia especial en el año 1977, lo que quiere decir que he servido a la institución parlamentaria más

* Letrado de las Cortes Generales. Profesor titular de Derecho Constitucional.

de 48 años. Esto significa que no ha habido ningún otro Letrado con tanto tiempo de servicio activo como yo hasta el momento y que, salvo que cambien las normas del Estatuto de Personal de las Cortes Generales estableciendo la posibilidad de jubilarse más tarde, ningún otro de los compañeros que están ahora en el Cuerpo, aun los recién entrados, llegará a cumplir tantos años de servicio como los que yo he cumplido.

En ese tiempo he vivido dos regímenes políticos: las postrimerías del franquismo y la actual democracia, más la especial y gloriosa nebulosa que se ha dado en llamar la Transición en la que participé desde puestos políticos aunque no parlamentarios. En vista de eso algunos buenos amigos universitarios me han pedido que antes de que pase la memoria escriba unas pocas páginas para recordar con unos trazos centrados en el funcionamiento de las Cortes y en especial en el trabajo de los Letrados, alguna de las características de ambos regímenes y compararlos.

II. MI INCORPORACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS

En 1965 terminé mis estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, por entonces la única existente en Madrid. En mi familia no había antecedentes jurídicos ni políticos; mi padre, empleado en una empresa de transportes, ni quería hablar ni dejaba que en casa se hablara de política, y en realidad yo no sentía ninguna atracción por la política pero sí me atraía el Derecho público. Por eso desde tercer año de carrera empecé a participar en el seminario que una vez a la semana celebraba Luis Sánchez Agesta, recién llegado a Madrid desde Granada, en el que participaban algunos miembros que ya tenían posiciones de ayudante o incluso adjunto, como Murillo Ferrol, Juan Ferrando o Jorge Esteban, por citar sólo algunos que llegarían a la cátedra muy pronto, junto con otros que procedían de la Cátedra de Pérez Serrano, jubilado el año anterior, y otros que estábamos empezando. A partir de cuarto año empecé a participar también en el de Derecho Administrativo organizado por Eduardo García de Enterría, igualmente llegado a Madrid desde Valladolid, donde participaban, Alejandro Nieto, Lorenzo Martín Retortillo y Ramón Martín Mateo, además unos pocos todavía alumnos de Licenciatura, entre los que estábamos Ignacio Bayón y yo, compañeros y amigos desde el colegio. A la altura de quinto año empezamos a plantearnos qué oposición preparar, y de entre las que tenían más clara la impronta de asesoramiento al máximo nivel estaban las de Letrados del Consejo de Estado y Letrados de las Cortes, y como estaban a punto de convocarse las de Letrados del Consejo de Estado nos pusimos a prepararla, teniendo en cuenta que la preparación de esas oposiciones se hacía individualmente, sin ningún tipo de academia o preparador. Cuando éstas se celebraron, en el año 1966, nos presentamos los dos e Ignacio las sacó y yo no, pero para mí quedaba un saldo positivo, tenía preparado el temario,

que en cambio no había podido repasar al celebrarse la oposición; ese mismo año convocaron la oposición de Letrados de las Cortes que iba a tener lugar en el mes de abril de 1967, y nos presentamos otra vez los dos y la sacamos; Yo cumplí los 24 años mientras realizábamos el primer ejercicio. Tampoco había preparadores para esta oposición, que se convocaba sin ninguna regularidad, hacía siete años desde la última convocatoria, pero yo tenía la ventaja de que tenía mis temas de casi todas las materias ya hechos pues eran similares a los del Consejo de Estado y podía dedicar la mayor parte del tiempo de estudio a la parte más dura y más específica de la oposición, el bloque de teoría política, derecho constitucional y parlamentario. Cuando sacamos la oposición, con 24 años, después pasaron ocho años y dos oposiciones más hasta que ingresara alguien más joven que yo. En todo caso hay que decir que desde los ya lejanos tiempos en que yo ingresé, estuve siete años como Secretario General Adjunto, en las circunstancias que más adelante indicaré, y además fui Letrado de la Comisión de Reglamento en la Reforma de 1971, norma que después comenté en la única obra existente sobre aquel Reglamento. Al mismo tiempo impartí clases de Derecho Constitucional en la Universidad, primero como ayudante de Sánchez Agesta, luego como encargado de la Cátedra de Fernández Miranda y luego como Profesor Titular del Departamento, siempre con programa propio. Entre tanto en las Cortes pasé a Comisiones destino que implicaba menor dedicación porque intervine en política durante la Transición, y así intervine en la creación de UCD, de hecho fui uno de los fundadores del primitivo Partido Popular que sería el núcleo en torno al cual se construiría Centro Democrático y después Unión de Centro Democrático, además de desempeñar la Secretaría de Estado para la Administración Pública con Adolfo Suárez en cuyo momento pasé a la situación de excedencia Especial, y luego al cesar en el cargo y retirarme de la política activa, al volver a destinos del Cuerpo estuve otra vez de Secretario General Adjunto durante cuatro años esta vez con Gregorio Peces Barba como Presidente y después volví nuevamente a destinos de Comisiones donde he ocupado puestos en las Comisiones de Defensa, Justicia, Interior, Presidencia y Constitucional, en esta última por más de veinte años hasta mi reciente jubilación.

III. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS

Los viejos manuales que describen el derecho parlamentario inglés dicen que el Parlamento es como uno de aquellos carros de guerra o triunfo de la antigüedad que para marchar necesitaban dos ruedas y así el Parlamento también necesita dos ruedas, la primera está integrada por los parlamentarios y la segunda por los funcionarios, de modo que si no existe la segunda rueda ninguna institución parlamentaria puede llegar a funcionar, y en España los Oficiales Letrados de las Cortes habían sido desde los orígenes de

las Cortes liberales los radios de la segunda rueda que permitía andar a las nuevas Cortes.

Porque efectivamente, los Oficiales letrados de las Cortes constituyen un Cuerpo de funcionarios creado en 1811 para apoyar el funcionamiento de las Cortes de Cádiz. Inicialmente son muy pocos, cinco, seleccionados mediante un concurso de méritos valorados por una comisión de tres Diputados y designados luego por mayoría absoluta de la Cámara en votación secreta. El primer elegido fue Juan Martínez de Novales, Secretario y Contador de la Diputación General del Reino, como Oficial Mayor, y tras él como Oficiales segundo, tercero, cuarto y quinto, oficiales procedentes de la Contaduría general de Indias, del Ministerio de Marina, de la Contaduría General de Propios del Reino, y del Departamento de Fomento General del Reino y de la Balanza de Comercio. Inicialmente no formaron un cuerpo sino que se encontraban en situación de Comisión de Servicios para causar el menor gravamen al erario público, ya que estando en situación de guerra seguían percibiendo sus sueldos en sus administraciones de origen. Sin embargo un mes después, el 17 de diciembre de 1811, se crea la Secretaría de las Cortes concediendo las plazas en propiedad a quienes las ocupaban en aquel momento y equiparándolos a los oficiales de la Secretaría de Gracia y Justicia. En 1814, Fernando VII disuelve las Cortes y con ellas la Secretaría, pero cuando en 1820 jura la Constitución y convoca las Cortes, se restablece la Secretaría de Cortes, manteniendo a los mismos oficiales que tenía cuando cesó en mayo de 1814. Muy poco después se nombra una Comisión de Gobierno Interior, compuesta por el Presidente y los dos secretarios más antiguos, que prepararían el Reglamento de Gobierno Interior de la Secretaría, que se aprueba finalmente el 7 de febrero de 1823. A su vez estos dos Secretarios serían quienes dirigirían la Secretaría, situación que se mantendría hasta el propio siglo XX.

En realidad los datos que acabo de transcribir son ahora bastante conocidos por estar referidos en varios de los trabajos publicados en la obra conmemorativa del bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011), sin embargo yo quisiera hacer hincapié en que esos primeros momentos son las guías sobre las que se construyen las características de la gran rueda de la administración parlamentaria.

En efecto, en primer lugar el origen de los Oficiales: inicialmente proceden de otras dependencias de la Administración porque con ello en momentos de turbulencia se garantizaba que eran personas de servicios acreditados en conocimientos diversos. De esta manera el apoyo que podían prestar a la Cámara era más amplio. Esta diversidad de conocimientos posibles siempre se ha seguido considerando como básica. Cuando ya se formaliza que los funcionarios de las Cortes se integren en Cuerpos, estos Cuerpos estaban separados de los de la Administración para poder ir adaptando los ritmos y requisitos de su reclutamiento a las necesidades de la Cámara, y así cuando su nombramiento ya era el resultado de unas oposiciones, su planteamiento era más abierto que en la

Administración ya que si bien había que poseer una licenciatura universitaria como mínimo, inicialmente no era sólo en Derecho, sino también en otros conocimientos económicos, históricos o políticos, además del conocimiento de idiomas, dos como mínimo, que no era normal en la mayoría de las oposiciones a los Cuerpos de la Administración, porque se pretendía que los Letrados pudieran traducir documentos en lenguas extranjeras que se solicitasen para ilustrar los trabajos de la Cámara.

Esta búsqueda de la diversidad se tradujo en otro rasgo: la compatibilidad. En el mundo de los opositores la oposición al Cuerpo de Letrados era normal que se pudiera considerar como una oposición de ascenso y traslado. Durante muchos años ha sido una oposición en la que muchos de los opositores pertenecían ya a otros Cuerpos de la Administración, concurrencia que si se tiene en cuenta que el temario era enorme y con un contenido muy especializado en materias de Teoría política, Teoría general del Derecho, Historia universal y de España, un temario de Derecho constitucional, electoral y parlamentario más amplio que el necesario para ostentar una cátedra en estas materias, y luego temas referidos a todas las ramas del Derecho, necesita una explicación, aunque sea intuitiva e incompleta. La razón de que se presentaran personas muy valiosas que ya tenían otra plaza en la Administración no era sólo el prestigio de las Cortes, que lo tenían, sino que, además, podían seguir en sus puestos en sus cuerpos de origen en la medida en que su actividad fuera compatible y para ello recibían el traslado de su destino a Madrid. El requisito básico para esta compatibilidad es respetar que las Cortes están por encima de cualquier otra ocupación compatible. Luego, además, estaba otro factor, que es que en el trabajo de los Letrados además de los conocimientos ya adquiridos para preparar la oposición, se siguen adquiriendo conocimientos permanentemente, yo diría que por ósmosis. Cuando se estudia un Proyecto de ley para redactar el Informe de la Ponencia hay que considerar todos los puntos de vista que se expresan en las enmiendas, que a su vez están reflejando no criterios teóricos sino los intereses de muchos individuos, grupos e instituciones, y aunque el Letrado tiene que reflejar en el informe fundamentalmente el parecer mayoritario de la Ponencia, siempre se adquiere el conocimiento de aquellos aspectos que el Letrado quizás no incorporaría personalmente y que sin embargo incorpora al informe de la mejor manera posible. El resultado de esta diversidad es que han sido Letrados personalidades tan distintas en actividades no estrictamente jurídicas como Julio Casares, el filólogo, o Francisco Ayala, escritor y sociólogo o Vicente Santamaría, conde de Santamaría de Paredes, Carlos González Posada o Nicolás Pérez Serrano auténticos padres de nuestro Derecho constitucional.

Otro de los rasgos que vienen desde el origen es que, como consecuencia de su neutralidad en el asesoramiento profesional, la permanencia de los Letrados está por encima de los cambios de Gobierno y hasta de Régimen. Pensemos que Fernando VII cuando restaura las Cortes en 1820 lo hace reintegrando también a sus puestos a los Oficiales de la primera Secretaría, la de las Cortes

de Cádiz, y luego cuando a su muerte, la reina regente otorga el Estatuto Real, son otra vez los mismos Oficiales los que integran el núcleo de la Secretaría de las nuevas Cámaras. Esto ocurrirá también cuando la primera Restauración y más importante aún, cuando tras la Guerra civil se constituyen las Cortes orgánicas del franquismo, se respetan los cargos de aquellos que no habían intervenido militarmente en el bando republicano durante la Guerra civil. Recordemos por ejemplo el caso de Gaspar Bayón cuya obra, sobre el derecho de Disolución del Parlamento dio pie al acuerdo de las Cortes de la República destituyendo al Presidente Alcalá Zamora, y que sin embargo no supuso que se le suspendiera de su empleo al constituirse las Cortes franquistas. Y así la disposición adicional segunda del primer Reglamento de las Cortes franquistas, de cinco de enero de 1943, Disponía que “El personal de las Cortes será el que integraba las plantillas de los extinguidos cuerpos colegisladores”.

IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO

El régimen articulado en torno al general Franco en realidad nunca tuvo intención de crear un auténtico Parlamento, y al principio ni siquiera una asamblea, el régimen se bastaba con los órganos dependientes del Gobierno que a su vez dependía exclusivamente del Jefe del Estado, pero en 1942 la Guerra mundial comienza a dar un giro por el cual ya no está clara la victoria de los regímenes fascistas de Alemania e Italia, con los que el régimen de Franco tenía muchas similitudes, con lo que Franco buscando crear instrumentos para una legitimación ante las potencias democráticas crea una asamblea a la que denomina Cortes Españolas. En realidad, esta asamblea se inspiraba en la institución del mismo nombre de la Dictadura de Primo de Rivera que tenía carácter corporativo. En las nuevas Cortes no se buscaba una representación del pueblo español en cuanto tal sino de las instituciones llamadas orgánicas, en las que se podía encuadrar la vida de los ciudadanos. Estas instituciones eran la familia, el municipio y el sindicato y también el órgano de representación del Partido, el denominado Movimiento Nacional, que era el Consejo Nacional, cuyos miembros se integraban en las nuevas Cortes.

Las Cortes estaban concebidas como un órgano consultivo del Jefe del Estado, respecto al que sus textos no eran sino dictámenes, es decir opiniones que podrían no ser seguidas por el Jefe del Estado. Sin embargo esto nunca sucedió, Franco siempre aceptó y sancionó los textos aprobados por las Cortes, con independencia de que siguiera conservando una potestad legislativa que en realidad ejerció muy raras veces y siempre para normas de carácter “constitucional”. El número de miembros de las Cortes, los denominados “procuradores” utilizando una terminología arcaica que intentaba alejarse de las denominaciones de los parlamentarios occidentales, fue aumentando con el paso del tiempo, desde los 424 iniciales hasta los más de 600 de los últimos tiempos,

y todos eran nombrados por algún procedimiento que los hacía depender de algún sector del Gobierno. Resulta impresionante y significativo el artículo 1.º del Reglamento de 5 de enero de 1943: “Dentro del plazo de 15 días, a partir de la publicación del presente Reglamento provisional, la Presidencia del Gobierno, la Secretaría General del Movimiento y los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Gobernación, Educación Nacional y el Instituto de Ingenieros Civiles remitirán a la Presidencia de las Cortes los nombres de los titulares de los siguientes cargos de su respectiva dependencia...”. Esta dependencia seguirá estando presente en todos los Procuradores hasta que en 1967 se incorpore un nuevo grupo el de los Procuradores familiares cuyos nombres resulten de procedimientos electivos. Las intervenciones en el Pleno tenían en general un tono de solemnidad que transmitían al pueblo una impresión de sosiego que hacía que, aunque no fueran una institución realmente muy importante, al menos lo pareciera, con lo que para el sector de la población que no fuera directamente hostil al Régimen en su conjunto, las Cortes tenían una buena imagen.

V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA

Tradicionalmente se dividen las competencias y consecuentemente los procedimientos parlamentarios en legislativas y de control. Las Cortes franquistas no funcionaban más que en procedimientos legislativos. Desde sus comienzos las Cortes franquistas se rigieron por un Reglamento provisional, el de 1943, y tres posteriores, los de 1957, 1967 y 1971, que prácticamente eran reformas del Reglamento primitivo de 1943. En éste toda su regulación se refiere a la organización de la Cámara para hacer frente a la materia legislativa y hay un solo precepto, en el artículo 6 que establece la facultad de los Procuradores de dirigir ruegos y preguntas por escrito a los Ministros sobre las materias de su respectiva competencia. Estas se tramitarían por el Presidente de las Cortes que las dirigiría al Ministro correspondiente “el cual podrá contestarlas por oficio dirigido a la misma Presidencia, bien oralmente por sí o por delegado suyo en la Comisión respectiva, o cuando el asunto lo requiera, en el Pleno. También podrá el Gobierno excusar la respuesta, así como reservar su publicación, cuando así lo exija el interés nacional. Igualmente podrá tomarse un plazo prudencial para la contestación, si se tratare de materia que requiera consulta de antecedentes”. En el Reglamento de 1957, además de recoger lo que ya califica de “Derecho de los Procuradores” a formular ruegos y preguntas, añade las interpelaciones en un título, el X, que regula el procedimiento para formular unas y otras, que en las preguntas es prácticamente igual al de 1943. La interpelación se configura como una pregunta grande, de interés nacional, que se puede tramitar ante el Pleno o las Comisiones, y no admite más intervenciones

que la del interpelante y la del Ministro que responde, pero sin que quepa la posibilidad de otras intervenciones, ni de ningún procedimiento de votación ulterior. En el de 1967, la regulación de ambas figuras es la misma, aunque menciona el derecho a interpelar por escrito, que no tuvo ningún recorrido y recoge expresamente la figura de la solicitud de información que era como una pregunta privada, sin publicación. En el de 1971 aparece la figura de las “Sesiones informativas de las Comisiones” mediante las que los Ministros informarían regularmente ante su Comisión de las materias de su Departamento. Estas son como un tiempo de preguntas de un máximo de tres horas en las que se iban formulando oralmente una serie de preguntas con la contestación subsiguiente del ministro.

Hasta aquí los procedimientos de información, es decir las interpellaciones y preguntas, no daban lugar a ningún debate, pero en la reforma de 1971 aparecen ya figuras que incorporan un debate y al final del mismo un acuerdo; son las mociones y aunque directamente pueda parecer lo contrario, las comisiones especiales, en cuyos debates comienzan a exteriorizarse unas posiciones de los procuradores más diversas de lo que inicialmente se planteaba. En todo caso los procedimientos de información requerían unos actos de calificación por parte del Presidente a quien correspondía la calificación de los escritos como de interpelación o pregunta y si se tramitarían ante el Pleno o en una Comisión.

En el Cuerpo en ese momento no había más que 22 Letrados en activo y prácticamente todos estaban destinados en Comisiones con lo que lo normal es que acudieran únicamente cuando tenían algún proyecto que tramitar en sus Comisiones. La dirección y coordinación de los servicios y el asesoramiento directo del Presidente, en las materias no legislativas, correspondía al único Letrado con presencia permanente que era el Oficial Mayor, Felipe de la Rica, aunque había una especie de sanedrín variable en su composición pero del que formaban parte habitualmente Gaspar Bayón, el interventor, y Antonio Bouthelier responsable de Estudios y de las adquisiciones para la biblioteca. Entre ellos y algún otro de los más antiguos e importantes en el funcionamiento de la casa, como Fernando Sainz de Bujanda que llevaba las Comisiones de Hacienda y Presupuestos, se fraguaban algunas de las decisiones más importantes para la política del Cuerpo, que se acordaban después con el Secretario Primero, el Procurador Tomás Romojaro, que era quien venía asumiendo el control de la Secretaría, en la línea que se había fijado desde las Cortes de Cádiz. Entre esas decisiones estuvo nada más entrar nosotros la de nombrar a uno de los recién entrados como adjunto al Oficial Mayor, y me lo propusieron a mí, que inmediatamente acepté.

Mi función como adjunto del Mayor era estar informado de los asuntos ordinarios de la Cámara para poderle sustituir en caso de necesidad, y después preparar con el Oficial Mayor las solicitudes de interpellaciones y ruegos y preguntas para el despacho con el Presidente. Como ya he dicho anteriormente, hasta el Reglamento de 1957 no había sido posible formular interpellaciones ni

casi preguntas, pero desde la entrada en vigor de éste, la solicitud de interpe-lación o pregunta era posible siempre que respetara los límites que imponía el Reglamento, sustancialmente que versara sobre materias de interés nacional y que se solicitara diez días antes al de la convocatoria, y empezaron a solicitarse algunas. El Presidente tenía que calificar las solicitudes, que despachaba con el Oficial Mayor y si consideraba que no tenían ese interés nacional, se calificaban como preguntas que se remitían a la Presidencia del Gobierno que, a su vez las trasladaba a los Ministros correspondientes que deberían contestarlas por escrito, publicándose pregunta y respuesta en el Boletín Oficial de las Cortes.

En torno a las fechas en que nosotros tomábamos posesión, se tramitaba una reforma del Reglamento, que se aprobó el 22 de julio de 1967. Hay que tener en cuenta que en enero de ese año se había promulgado la Ley Orgánica del Estado que establecía la presencia de 100 Procuradores elegidos por los cabezas de familia, a razón de dos por provincia. Aunque esas elecciones estaban en buena parte controladas por el Gobierno, sin embargo dentro de éste se había abierto la fisura entre los aperturistas y los continuistas que hacía presumir que las actividades de control iban a empezar a desarrollarse, tanto más cuanto que la presencia de los procuradores familiares creaba por primera vez un grupo importante de procuradores que no podían ser destituidos. Con el trascurso de las Legislaturas el número de preguntas se incrementó enormemente y empezó a considerarse que algunas de ellas que solicitaban fundamentalmente datos estadísticos o documentos referidos al cumplimiento de los planes del Gobierno no tenían suficiente interés como para publicarlas en el Boletín y comenzaron a tramitarse como solicitudes de información que no eran objeto de dicha publicación. Ante este crecimiento de las preguntas y como consecuencia de alguna enfermedad del Oficial Mayor empecé a despachar yo con el Presidente, entonces Antonio Iturmendi, la calificación de dichas preguntas y después de que el Mayor se repusiera, seguí haciéndolo.

En esa Legislatura, la novena, se planteó nuevamente la reforma del Reglamento, que finalmente sería el de 1971. Comenzó con una Comisión de Estudio que preparó un texto que pretendía aumentar el nivel de independencia de la Cámara respecto al Gobierno, fundamentalmente creando un sistema de incompatibilidades, para que los Procuradores no estuvieran dependiendo de ocupar cargos dependientes del Gobierno, pero esto no fue aceptado y el Reglamento siguió sin ningún cambio políticamente sustancial aunque sí con muchas modificaciones que iban anticipando el paso a otra organización de la Cámara.

Hemos dicho que las Cortes incorporaban una representación fundamentalmente corporativa que en la terminología de las Leyes Fundamentales se conocía como “orgánica”. El artículo 2 de la Ley de Cortes establecía que las Cortes se componían de Procuradores comprendidos en diez apartados, con un número en cada uno que fue variando en distintas ocasiones aunque las modificaciones fundamentales se produjeron en 1967 con la aprobación de la

Ley Orgánica del Estado, que introdujo en un apartado nuevo que habría 100 representantes de las familias elegidos a razón de dos por cada provincia por los “Cabezas de familia y las mujeres casadas”, lo que suponía un porcentaje de casi un 18 por ciento de los miembros de la Cámara, pero que además y la comprensión de esto es muy importante, eran elegidos directamente y por un periodo de mandato fijo de cuatro años. El resto de los grupos grandes eran: los Consejeros Nacionales del Movimiento en un grupo de aproximadamente cien, los representantes de la Administración local, es decir los Alcaldes de las capitales de provincia y de los Ayuntamientos de las ciudades de más de 300.000 habitantes, y los Presidentes de las Diputaciones provinciales, en un número total de unos 120, y los representantes de la organización Sindical que tras una oscilación de número terminaron fijándose en 150. Luego estaban los grupos pequeños que integraban a representantes de altos organismos o de los colegios profesionales, además de los designados directamente por el Jefe del Estado, que integraban del orden de entre cinco y treinta procuradores cada uno. Con esta composición, las Cortes se organizaban como si los componentes de cada grupo fueran casi como un partido político, de modo que en los distintos procesos electorales internos, o en los criterios de composición de los órganos colegiados se buscaba una representación de los distintos grupos en función de su tamaño. Curiosamente en muchas ocasiones se producían roces entre los miembros de un grupo y otro, casi como si fueran partidos pero sin disciplina de grupo, roces que en realidad traducían los que existían en el Gobierno, y que ante la opinión informada, que era muy pequeña, se proyectaban como enfrentamientos en el Gobierno.

El Presidente de las Cortes era designado por el Jefe del Estado, e igualmente los Vicepresidentes y Secretarios. Desde el Reglamento de 1967 se introduce la norma de que los Vicepresidentes y Secretarios eran elegidos por los miembros de la Cámara.

VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS

Las Comisiones eran de varios tipos, la más importante era sin duda la denominada Comisión Permanente, que era el auténtico órgano de gobierno de la Cámara, equivalente en cierto modo a la actual Junta de Portavoces, pues estaba compuesta por el Presidente de las Cortes, dos miembros del Gobierno, y representantes de los distintos grupos de acceso a razón de dos por cada uno de los grupos grandes y uno por cada uno de los pequeños, elegidos por los componentes de los grupos respectivos. Sus competencias fueron creciendo con cada uno de los Reglamentos hasta asumir funciones que casi equivaldrían en los términos actuales a la Mesa y la Junta de Portavoces juntos.

El segundo tipo de Comisiones eran las legislativas. Los Presidentes de las Comisiones y sus miembros, eran designados por el de las Cortes, pero a propuesta de la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno. Integradas por un número de entre cuarenta y sesenta Procuradores cada una, en cada comisión estarían “equilibradamente representados” los diversos grupos que integraban la Cámara. Si tenemos en cuenta la necesidad de esta concurrencia de voluntades para asignar a un procurador a una Comisión, se puede prever que las Comisiones eran rígidas no sólo en cuanto a su existencia sino en cuanto a su composición y no existía la posibilidad de que cambiaran los miembros de la misma en cualquier momento como ocurre en la actualidad. Sin embargo cuando algún Procurador tenía interés en participar en una Comisión de la que no formaba parte, en realidad bastaba con que presentase alguna enmienda a un proyecto que se fuera a tramitar en esa Comisión para que se le citase a las reuniones de la misma y en ella se le llamaría para la defensa de cada una de sus enmiendas.

A su vez, las Comisiones nombraban unas Ponencias que también eran plurales en cuanto a su composición, integradas por un número de miembros entre tres y siete, en representación de los Grupos de acceso. Dado este paralelismo con la propia Comisión que los nombraba, podrían haberse evitado esos dos órganos que eran redundantes y haberse nombrado como era usual en otros ordenamientos y en nuestro propio derecho histórico simplemente un Ponente ya fuera para todos los Proyectos de la Comisión o uno distinto para cada proyecto, pero había un factor que mantuvo esta estructura de Ponencia plural y era que la Comisión se reunía con prensa asistiendo a sus deliberaciones y en cambio las Ponencias se reunían a puerta cerrada, con lo que la auténtica negociación entre los grupos donde tenía lugar era en las Ponencias; por eso formar parte de una Ponencia traducía una posición de cierta importancia dentro del grupo del que el Procurador formaba parte. De hecho Franco decía que los Procuradores eran el vivero del que saldrían los altos cargos del futuro.

En cuanto a los procedimientos legislativos la posición de los Procuradores podía ser más importante que la de los actuales Diputados. Cada Procurador podía redactar las enmiendas que considerara convenientes cuya presentación no tenía que ser autorizada por nadie. En realidad esto fue el fruto de una evolución, inicialmente, en el Reglamento de 1943, se exigían veinticinco firmas para las enmiendas a la totalidad es decir las que se oponían a la oportunidad, la conveniencia o las líneas generales del proyecto, y diez para las enmiendas al articulado que pretendían modificar algún aspecto del articulado, pero a partir del Reglamento de 1957, las enmiendas a la totalidad tenían que ir firmadas sólo por diez Procuradores y las del articulado sólo por cinco y desde 1971 bastaba con la firma de su autor. Respecto a las de totalidad en realidad el requisito de las firmas era sólo de presentación, y se consideraba el dueño de la enmienda al primer firmante, de modo que, aunque más tarde se retiraran algunas firmas, la enmienda se mantenía viva mientras lo quisiera el primer

firmante. En cuanto a las enmiendas al articulado hay que tener en cuenta que se presentaban en ocasiones muchas iguales, especialmente entre los procuradores representantes de la Administración local y entre los Sindicales donde ya era una cláusula de estilo recibir muchas enmiendas cuyo único contenido era “oída la organización sindical”, hasta que, ya en 1973, la Presidencia de la Cámara, tuvo que dictar una norma disponiendo que “las enmiendas que sean reproducción de otras se consideren adhesiones a la que primero hubiera tenido entrada en las Cortes y no enmiendas con sustantividad propia”.

VII. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN

Quizás en estos trámites es donde las Cortes del Franquismo mostraron una mayor personalidad y diferencia en términos reales de la práctica actual. La Ponencia, integrada como hemos visto por un número impar de miembros representantes de los distintos grupos de acceso a las Cortes se reunía normalmente durante varios días para analizar cada una de las enmiendas, teniendo en cuenta que en el informe tenía que contestar a cada una de las presentadas, razonando los motivos de su rechazo o aceptación. Esto suponía dos cosas. En primer lugar que los ponentes tenían que conocer el proyecto para analizar el sentido de cada enmienda y justificar su propuesta, con lo que los informes de las Ponencias podían llegar a ser auténticos tratados sobre la materia de la Ley. Por otra parte entre los Ponentes había diferencias de peso político y de capacidad importantes y entre los Letrados era una necesidad funcional averiguar cuál era la relación de fuerzas y equilibrios dentro de la Ponencia, lo que a veces se expresaba diciendo que había que hallar quien era “el Ponente de la Ponencia”, porque de hecho había normalmente uno, aunque a veces hubiera más de uno, que tenía el contacto con el Ministerio, en este caso, en ocasiones tenían lugar auténticos enfrentamientos entre los miembros de la Ponencia cuando los intereses de los sectores representados o incluso de los Ministerios no eran confluyentes. La redacción de los informes se efectuaba por los Letrados que muy frecuentemente tenían que desarrollar una argumentación donde la mayoría de la Ponencia no tenía más que una posición, pero no una razón. Esta necesidad de argumentar hacía que en ocasiones se rectificara el criterio primitivo de la Ponencia, ante todo si se tiene en cuenta que las posibilidades acerca de cómo aceptar o rechazar una enmienda eran muy numerosas: aceptarla de plano, aceptarla pero con modificaciones, aceptarla en espíritu pero con una redacción diferente, aceptarla refundiendo su propuesta con la de otras enmiendas, etc. El informe tenía que relatar el contenido de todas y cada una de las enmiendas presentadas, y su propuesta y los matices de la misma, porque después, cuando la posición expresada por la Ponencia era de no admitir enteramente la enmienda presentada, a juicio del propio enmendante, éste

tenía derecho a intervenir en la Comisión para mantener el contenido de su enmienda.

El debate en la Comisión tenía también una característica: se debatían todas las enmiendas, empezando por las de totalidad que no eran objeto de un trámite separado, aunque sí se acumulaban al principio del debate y se votaban antes de seguir con las del articulado. La defensa de las enmiendas al articulado sí que sufrió una evolución fundamental. El reglamento de 1943 establecía que cada Procurador enmendante disponía de un tiempo de treinta minutos para defender conjuntamente todas sus enmiendas, pero el requisito y la práctica de que cada Procurador tenía derecho a que la Ponencia se refiriera específicamente a su enmienda para que, a continuación, él pudiera rebatir sus argumentos, llevaron a fragmentar las intervenciones de modo que, a partir de 1957, esto se hizo indispensable. Además, dado que al término de la defensa de las enmiendas se abría el debate entre los miembros de la Comisión, los propios Ponentes solicitaron de las Presidencias que se debatiera artículo por artículo para que las argumentaciones pudieran ser comprensibles. Al término de las votaciones los autores de las enmiendas rechazadas o no aceptadas plenamente a juicio de los mismos, podían anunciar que las mantenían para su defensa ante el Pleno, lo que era posible si obtenían a esos efectos el apoyo de diez miembros de la Comisión.

Estas características del debate explican que un proyecto de longitud media larga, de unos cien artículos pudiera durar fácilmente tres o cuatro meses, y justifica la afirmación de que la posición de los Procuradores era en cierto modo superior a la de nuestros actuales Diputados.

VIII. EL PLENO DE LAS CORTES

El Pleno de las Cortes era también completamente diferente del actual. No era un órgano de debate, sino un órgano solemne donde se cumplía el ritual de que las Cortes aprobaran solemnemente los proyectos de ley proclamando ante el país esa aprobación. Como no había debates, se tramitaban un proyecto tras otro con unos itinerarios que consistían en la defensa de sus enmiendas por parte de aquellos que hubieran reservado su defensa ante el Pleno y obtenido los votos necesarios para ello y después la intervención de un representante de la Comisión, que primero era su Presidente y después pasó a ser un miembro de la misma designado por el Presidente, es decir, generalmente el Ponente más importante exponiendo las características que había tenido el debate y las modificaciones más importantes que se habían producido durante el mismo. Después se producían las votaciones.

De esta manera se podían aprobar varios proyectos en una sola jornada, y si a esto se le añade que una serie de proyectos de Ley eran de competencia exclusiva de las Comisiones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Cortes, no había ocasión para mucho más. El Reglamento establecía que el Pleno se

reuniría al menos dos veces en el primer semestre del año y una vez en el segundo, y eso explica que las leyes de esos años tenían frecuentemente las mismas fechas o al menos muy similares, y así se podrían recordar la cantidad de leyes aprobadas en torno a un 18 de julio, o a un 26 de diciembre.

IX. LA TRANSICIÓN EN LAS CORTES

Si tomamos en cuenta la estructura organizativa de las Cortes franquistas que hemos considerado anteriormente, hay que plantear cómo fue posible el cambio de aquellas Cortes a las actuales. Y es que aunque sea uno de los procesos menos conocidos del cambio de Régimen, hay también una Transición en las Cortes, en realidad dirigida por el mismo conductor de la Transición como cambio de Régimen: Torcuato Fernández Miranda.

En efecto, con la coronación del Rey Juan Carlos I, a la muerte de Franco se producen algunos cambios en los responsables de las instituciones: termina el mandato del falangista Rodríguez de Valcárcel en las Cortes y es designado como nuevo Presidente de las mismas Torcuato Fernández Miranda. El Rey había mantenido en el Gobierno a Arias Navarro, completamente vinculado con el franquismo, aunque en el Gobierno ya no se diera la misma cohesión con la permanencia del Régimen que había caracterizado a las Cortes de años anteriores, ya que empiezan a producirse intervenciones en público solicitando en ocasiones un cambio a un sistema democrático, aunque las de otros piden una continuidad o como mucho cambios casi únicamente cosméticos. El sector continuista se siente mayoritario en las Cortes y Fernández Miranda, antiguo preceptor del Rey, que se siente completamente implicado en una transformación que vaya “de la Ley a la Ley”, se plantea hacer unos cambios en la organización de las Cortes, utilizando el instrumento de las disposiciones interpretativas y supletorias del Reglamento que tenía atribuidas el Presidente desde el Reglamento de 1943. Hasta entonces los distintos Presidentes habían dictado algunas, más bien con la intención de salir del paso de un problema concreto, pero Fernández Miranda las va a usar como instrumentos que le permitan controlar políticamente la Cámara en los enfrentamientos que puedan surgir entre ésta y el Gobierno.

La primera de estas disposiciones fue la de 2 de octubre de 1974. En ella se establecía la posibilidad de constituir Grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos, porque “el cumplimiento de las funciones encomendadas a las Cortes por las Leyes Fundamentales se verá sin duda potenciado si las opiniones de los señores Procuradores se manifiestan con carácter colectivo y no meramente individual”. El sentido de la disposición no podía ser más claro: reconocer y regular el derecho a la formación de grupos entre los Procuradores en razón de sus criterios políticos. Es cierto que en buena parte por los requisitos que ponía, un número mínimo de 25 procuradores

y actuando siempre bajo la autoridad de la Presidencia de las Cortes, y por la tormenta política planteada en el Ejecutivo con el cese de Pío Cabanillas y las veinte dimisiones de altos cargos que se produjeron a continuación, la norma no tuvo un gran éxito, pero sí un significado, mostrar que se podían crear Grupos parlamentarios en la Cámara siguiendo los criterios de las democracias occidentales y de nuestra tradición histórica.

El Gobierno Arias presentó unos proyectos de Ley que iban en el sentido de reconocer aquellos de los derechos fundamentales que tenían una proyección política y que pese a estar reconocidos hasta en el Fuero de los Españoles seguían estando “suspendidos” desde la Guerra civil, que eran los derechos de reunión y manifestación, y el de asociación política. Se presentaron dos proyectos de ley que pusieron de manifiesto que el procedimiento legislativo existente podía ser demasiado lento para la voluntad de inmediato reconocimiento de tales derechos, básicos para movilizar a los ciudadanos, y entonces Fernández Miranda aprobó una nueva Disposición interpretativa el 21 de abril de 1976 en la que se establecía el llamado “Procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley”. En realidad el procedimiento iba mucho más allá de lo que su título parecía prometer; en efecto, no sólo establecía plazos máximos para la tramitación de aquellos proyectos que hubieran sido calificados como de urgente tramitación, sino que, además, establecía que en este tipo de proyectos, tendría lugar un trámite de debate ante el Pleno de las enmiendas a la totalidad presentadas, antes de enviar el proyecto a debate en la Comisión, que al recibirlo ya no podría cambiar las líneas generales de los proyectos aprobadas por el Pleno. El procedimiento podría aplicarse a los proyectos que en ese momento se encontraran en tramitación. Efectivamente las dos leyes se aprobaron el 29 de mayo de 1976, la de reunión, y el 14 de junio, la de asociación, cuyo proyecto en nombre de la Ponencia fue defendido ante el Pleno por el Ministro Secretario General del Movimiento Adolfo Suárez. Diez días después, el 24 de junio, el Rey pidió la dimisión a Arias Navarro y a continuación nombró Presidente del Gobierno a Adolfo Suárez.

Con Suárez todo el proceso de cambio de Régimen se acelera; formó un nuevo Gobierno y muy rápidamente, el 30 de Julio, se aprueba un Decreto-ley, el 10/1976, de amnistía. Casi inmediatamente el 23 de agosto, recibió de forma reservada un anteproyecto de ley preparado por Fernández Miranda, que presentó al Gobierno y después a los altos mandos de las Fuerzas Armadas y el 10 de septiembre se aprobó el Proyecto de Ley que se denominó “Ley para la Reforma Política”.

X. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El proyecto de Ley para la Reforma Política, era un texto muy breve que recuerda a otro proyecto histórico que además cumplió la misma función que

pretendía éste. Fue el Estatuto Real de 1834, también una disposición corta que se presentó por el Gobierno de la Reina Regente como una Constitución en sí misma pese a que en realidad era la convocatoria de unas Cortes diferentes. Su finalidad era restablecer un régimen liberal después del antiguo Régimen de Fernando VII, pero sin restablecer la Constitución de Cádiz de 1812 pues todavía había un peso importante de las fuerzas proabsolutistas. Para eso configuró unas Cortes distintas de las de Cádiz, y bicamerales por primera vez en nuestra historia constitucional, pero que sirvieron de base para implantar los usos de un Gobierno parlamentario que tres años después, ya en otra Constitución, se consolidó.

El Proyecto de Ley para la Reforma Política era también un texto breve, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final que la atribuía carácter de Ley Fundamental, para que tuvieran valor jurídico las reformas que contenía, y que restablecía un régimen democrático. Establecía unas Cortes bicamerales compuestas por el Congreso de Diputados y el Senado, en el que los Diputados serían elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad, y los Senadores serían elegidos en representación de las Entidades territoriales. Delegaba en el Gobierno la regulación de las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y un Senado para el que elegir doscientos siete Senadores, a razón de cuatro por provincia, elegidos también por sufragio universal directo y secreto de los españoles que residan en el respectivo territorio. Además el Rey podría designar para cada Legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos. No se trata aquí de transcribir los detalles de aquella norma sino de llamar la atención sobre que el carácter “orgánico” de las Cortes que era su estructura básica, desaparecía. En una situación en la que hemos visto que los Procuradores podían oponer todo tipo de resistencias a los proyectos que presentaba el Gobierno, la opinión pública tenía el temor de que el proyecto se fuera a rechazar. Sin embargo el proyecto se tramitó en dos meses, después de una nueva Disposición interpretativa del Reglamento modificando el Procedimiento de urgencia el 21 de Octubre de 1976 y, gracias a ello, sometido a votación el 18 de noviembre, fue aprobado por 425 síes, frente a 59 noes y 13 abstenciones. Los medios empezaron a hablar del “Harakiri de las Cortes franquistas” sin profundizar en la razón de tales resultados. La realidad es que si recordamos que la mayor parte de los Procuradores dependían del Gobierno de un modo u otro, Suárez fue llamándoles uno por uno para pedirles que votaran a favor del proyecto, que abría paso a una nueva situación, sugiriéndoles que si ayudaban al cambio se podría contar con ellos en las nuevas Cortes o en algún otro puesto y que, si no lo hacían, aunque la ley no fuera aprobada, lo normal es que no hubiera lugar para ellos en la nueva Legislatura, porque el Gobierno no los nombraría. Es decir que, contra lo que se decía, los que estarían haciendo su “harakiri” político serían los que votaran no y no los que votaran a favor de la reforma y eso explica, o al menos contribuye

a explicar, el resultado de las votaciones. Como es sabido, la propia Ley disponía que después de aprobada por la Cámara tenía que someterse a referéndum de la nación, el cual tuvo lugar el 15 de Diciembre, siendo aprobada por un 94,17 por ciento de los votantes, sobre una participación del 77 por ciento. La aprobación de la Ley fue sancionada el 4 de enero de 1977.

XI. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS

Había entonces que preparar las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones, el Gobierno aprobó un Decreto estableciendo el procedimiento electoral para cada una de las Cámaras, y, disueltas las Cortes, se nombra Presidente de las mismas a Antonio Hernández Gil.

En realidad el primer problema que se le planteaba era el de qué ámbito tendría su Presidencia, si abarcaría ambas Cámaras o se quedaría reducido al Congreso. Hay que tener en cuenta que las Cortes franquistas eran unicamerales y que las nuevas eran bicamerales, con lo que había que acondicionar el paso de una a otras. La solución se puso en práctica en la primera Disposición interpretativa del Reglamento de su Presidencia, donde ya se prefigura que cada Cámara iba a tener sus propios órganos de dirección y que el presidente de las Cortes sería un órgano de coordinación, de funciones limitadas. Esto supondría también la necesidad de adaptar la organización del Cuerpo de Letrados de las Cortes de modo que seguiría existiendo un Letrado Mayor, pero después, en cada Cámara habría, cumpliendo las funciones que había desempeñado el Letrado Mayor un Letrado con la denominación para su puesto de Secretario General. A su vez se preparó el Cuerpo para asistir a las dos Cámaras aunque eso necesitara una ampliación del número de sus miembros.

En todo caso la Primera Disposición complementaria elaborada por Hernández Gil, fue aprobada el 30 de junio de 1977, "Sobre las Juntas preparatorias y la Constitución Interina de las Cámaras". En esta disposición que es la norma en que aparecen citados más veces los Letrados de las Cortes, se establece la constitución de dos Juntas Preparatorias, una para cada Cámara, que tendrían lugar simultáneamente y por separado y que estarían presididas en cada Cámara por el Diputado o Senador que hubiera efectuado antes su presentación en la Secretaría General de las Cortes. Este Presidente provisional de cada Cámara, estaría asistido por sendos Letrados de las Cortes que irían llamando a los Diputados o Senadores por el orden de su presentación, y a continuación el Presidente provisional llamaría a los dos parlamentarios de más edad y a los dos más jóvenes a integrar las Mesas de edad que actuarían hasta la elección de las respectivas Mesas interinas en la primera sesión de cada Cámara que se celebraría simultáneamente en el día y hora señalados por el Presidente de las Cortes. Las Mesas interinas son aquellas que se eligen por el

periodo en el que todavía no están determinados los miembros definitivos de una Cámara porque ha habido impugnación en la proclamación de algunos de ellos, y dirigen la actuación de las Cámaras hasta que se resuelven los recursos presentados. Sus miembros serían un Presidente, elegido por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, y dos vicepresidentes y cuatro secretarios, elegidos por un procedimiento de voto limitado en cada categoría, es decir cada Diputado votaba por un vicepresidente, resultando proclamados los dos que hubieran obtenido más votos y respecto a los Secretarios votaban por dos, resultando elegidos los cuatro que hubieran obtenido más votos. El procedimiento estaba inspirado en nuestro derecho parlamentario histórico y suponía que en unas Cámaras en las que hubiera varios partidos ninguno, aunque fuera mayoritario podría controlar la composición total de la Mesa. Efectivamente las elecciones ya se habían celebrado y habían resultado elegidos Diputados y Senadores de varios partidos.

Ahora era necesario traducir esa presencia de los distintos partidos en Grupos parlamentarios y a ello se refirió la segunda Disposición de la Presidencia de Hernández Gil. En ella, y hasta que se aprobaran los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tras la constitución interina de las Cámaras se procedería en cada una de ellas a la determinación del número mínimo de Diputados o Senadores que se tendrían que reunir para formar un Grupo parlamentario. Cuando éste se estableciera, los Diputados y Senadores que resolvieran constituirlos entregarían a la Presidencia de la Cámara correspondiente la relación nominal de quienes habrían de constituirlos, la denominación del Grupo y el nombre del Diputado o Senador que fuera a actuar como Presidente o Portavoz del mismo y los de quienes, eventualmente, hubieran de sustituirle. En el plazo de cinco días hábiles, los Diputados y Senadores se podrían incorporar en la condición de miembros o adheridos a alguno de los Grupos creados, mediante escrito dirigido al Presidente de la respectiva Cámara, que debería llevar la autorización del Presidente o portavoz del grupo en cuestión. Transcurridos los cinco días, los Diputados o Senadores que no se hubieran incorporado a un grupo parlamentario de denominación específica pasarían a integrar el grupo mixto cuya participación en las actividades de la Cámara sería idéntica a la de los restantes. El Grupo Mixto, daría a conocer igualmente los nombres de quienes habrían de desempeñar las funciones de Presidente o portavoz.

Con esta organización se transformaba la Cámara en vez de un Parlamento de individuos en uno de grupos, ahora la cuestión sería la de ver cuántos derechos conservaría cada parlamentario y cuántos pasarían a ser absorbidos por el grupo, pero eso ya se determinaría en el Reglamento posterior. De todas maneras hay que recordar que la estructura de reconocer Grupos de cada partido integrados por un número mínimo de miembros y un grupo mixto de cierre del sistema, ha permanecido inalterada desde entonces. Igualmente la posibilidad que también se estableció a continuación en la norma, de que los Presidentes

de cada Cámara pudieran reunir a los Portavoces de los Grupos para junto con un representante del Gobierno deliberar sobre el orden del día de la Cámara y en general sobre la ordenación de los debates, es decir ya se prefiguraba la Junta de Portavoces posterior. Igualmente los Presidentes de cada Cámara reunirían a los portavoces para deliberar sobre el lugar que cada grupo habría de ocupar en el salón de sesiones.

A continuación venían dos disposiciones sobre el nombramiento de dos Comisiones, la de Incompatibilidades, y la de Reglamento, de las que lo más importante es que ya, cada una de ellas estaría compuesta por un número de parlamentarios de los distintos Grupos en proporción si fuera posible a su importancia numérica. En la de Reglamento, además, se establecía un procedimiento de preparación del Reglamento que ya prefigura el que se utilizará después para la elaboración de la propia Constitución: en primer lugar, nombramiento de una Ponencia que redactaría un Informe con el texto completo de las normas cuyo establecimiento se proponía. Este informe se publicaría y se abriría un plazo no mayor de quince días durante el que podrían presentar sus enmiendas los Grupos parlamentarios, concluido el cual comenzaría el debate en la Comisión y una vez elaborado el Dictamen de ésta, se elevaría al Pleno en el que sería defendido por los Diputados o Senadores que la Comisión designare.

XII. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Celebradas las elecciones empezó la constitución de las Cámaras con arreglo a lo dispuesto en las Disposiciones complementarias de Hernández Gil, el 13 de julio de 1977. Tras ello se constituyeron los Grupos parlamentarios que fueron 9, de muy distinto tamaño, porque fueron desde 168 del Grupo de UCD hasta los 5 del Grupo mixto. A continuación se empezaron a nombrar las Comisiones y entre ellas y con carácter de Comisión no Permanente la de Reglamento. Integrada por 36 Diputados, con ese carácter de no Permanente, se constituyó el 4 de agosto y preparó el Reglamento llamado Provisional, que se aprobó el 17 de octubre. Curiosamente, con anterioridad a la elaboración del Reglamento se había constituido la Comisión Constitucional que había dado sus primeros pasos para la elaboración de la Constitución es decir la designación de una Ponencia, con lo que el Reglamento Provisional tuvo que recoger en su primera Disposición Transitoria que la Comisión Constitucional continuaría con su actual composición y seguiría desarrollando las labores emprendidas, y que la Ponencia nombrada continuaría igualmente sus funciones. Hay que decir que como todavía la Ponencia Constitucional sólo estaba elaborando el anteproyecto, y el trabajo de las Ponencias no es público, la tramitación real de la Constitución se desarrolló enteramente bajo la vigencia de este Reglamento.

En realidad la primera caracterización del Reglamento llamado “Provisional” es que supuso en muchos aspectos una configuración intermedia entre el procedimiento legislativo que resultaba de la normativa final de las Cortes franquistas y las normas complementarias y rectificativas aprobadas por los Presidentes Fernández Miranda y Hernández Gil, y el Reglamento posterior, de 1982. Quizás el rasgo que muestra mejor el carácter intermedio de esta regulación estriba en que el Reglamento Provisional se basa en los Grupos, sí, pero mantiene todavía la posibilidad de que una serie de iniciativas o de trámites se emprendan o realicen por Diputados agrupados bajo una lógica distinta, suprapartidaria, y así es frecuente que se establezca que para algún trámite sea precisa la intervención de dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados, es decir al margen de la integración en partidos. Este tipo de dualidad desaparecerá totalmente en el Reglamento posterior que ya se basa exclusivamente en los Grupos.

Este cambio de óptica tiene muchas manifestaciones, por ejemplo los Diputados ya pueden ser cambiados de los puestos que ocupen en las Comisiones con mucha más facilidad, ya que lo importante es tener cubierto el número de miembros asignado a cada Grupo en la Comisión y para ello los Grupos pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación al Presidente de la Comisión.

El sistema de intervenciones en los debates va a recoger en primer lugar el principio tradicional de turnos a favor y en contra, y después y, además, los de los representantes de los Grupos; pero el gran cambio que se consagra ya en este Reglamento es la resurrección del Pleno. En efecto frente a ese Pleno de las Cortes Franquistas que se reunía dos o tres veces al año, el nuevo pasará a reunirse en principio todas las semanas de martes a viernes durante los periodos de sesiones. Esta reunión tan continua implicaba además que el trabajo de las Cortes pasaba a pivotar sobre los procedimientos políticos y no sobre la materia legislativa, que pasaría a ocupar como mucho el cuarenta por ciento del tiempo de las Cámaras. Igualmente las Comisiones pasan a tener un cometido propio también de control en lugar de ser simples órganos preparatorios del trabajo del Pleno.

XIII. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS

Naturalmente todo este cambio implicaba la necesidad de un aparato técnico y administrativo mucho más voluminoso, ya que había que prestar servicio en ambas Cámaras y en la Junta Electoral Central y así entre los años 1975 y 1980 se celebraron cinco oposiciones en las que ingresaron dieciséis nuevos Letrados y todavía entre los años 1981 y 1983 se celebraron otras dos oposiciones

en las que ingresaron otros dieciséis Letrados. Por cierto que en la oposición de 1981 ingresaron por primera vez dos mujeres en el Cuerpo, Piedad García Escudero y Rosa Ripollés, y en 1983, otra más, Mercedes Senén. Y en las siguientes oposiciones ha sido normal que aprobaran mujeres sin necesidad de establecer ningún tipo de cuota que estaría reñida con el sistema mismo de las oposiciones. En realidad a partir de 1980 comienza a producirse un cambio en el sistema de preparación. Hasta esa fecha la preparación era individual, cada opositor construía sus propios temas y los memorizaba consultando las dudas con algún amigo ya ingresado. Esta parecía una buena fórmula porque facilitaba lo que decíamos entre nosotros, que cada Letrado “fuera hijo de su padre y su madre”. Sin embargo por esas fechas dos de los Letrados ingresados en 1977, Abogados del Estado ambos, plantearon la conveniencia de crear una escuela de preparación, tal como existía en su otro Cuerpo, para facilitar los temas a los opositores y reducir su esfuerzo al ya enorme de aprender el temario. No se podía impedir tal tipo de actividad aunque tampoco se podía exigir que para poder aprobar la oposición hubiera que haber sido preparado por la escuela. De hecho surgieron otras escuelas posteriormente, e incluso algunos de los opositores más brillantes no habían sido preparados en ninguna escuela, pero lo que sí que quedó consolidado fue que habría una o varias escuelas y preparadores que podrían encauzar a los opositores en sus trabajos de preparación.

XIV. LOS REGLAMENTOS DE 1982

Desde que empezaron a funcionar las nuevas Cortes con sus Reglamentos Provisionales, los Partidos pensaron que la transformación que habían hecho de la normativa de las Cortes era insuficiente y a lo largo de la Primera Legislatura, entre 1979 y 1982 se nombró una nueva Comisión de Reglamento que partiendo del texto del Reglamento Provisional corrigiera algunas de sus características, y así el 24 de febrero de 1982 se aprobó el nuevo texto. En primer lugar, se transformaron definitivamente las Cámaras en un Parlamento de Grupos y no de Diputados individuales, de hecho puede decirse que un Diputado contra la voluntad o simplemente al margen de los órganos directivos de su Grupo, no puede hacer nada en las Cortes, ni siquiera pedir informaciones a las Administraciones Públicas. Las intervenciones en cualquier Comisión o en el Pleno se reducen a un único turno por orden de menor a mayor, salvo en los grandes debates políticos como los de Investidura o sobre el Estado de la Nación en que se interviene de mayor a menor, pero, en todo caso, son los órganos directivos del Grupo los que deciden quién interviene. Este sistema de una intervención por grupo cualquiera que sea su tamaño produce de una manera inevitable una diferencia entre los Diputados de los grupos grandes y los de los pequeños.

En los Grupos pequeños como se reúnen normalmente varias Comisiones a la vez, cada Diputado tiene que hacer como de hombre orquesta, porque forma parte de varias Comisiones y, además de intervenir, tiene que negociar con los Presidentes de las mismas sus turnos de intervención en función del trabajo que tienen que desempeñar en unas y otras, siendo muy frecuente solicitar intervenir fuera de turno porque tiene que asistir a otra Comisión, donde puede ser el portavoz de su Grupo, o donde tiene que votar. De hecho no se reúnen más de cinco Comisiones simultáneamente porque siendo cinco el número mínimo de miembros necesario para formar un Grupo parlamentario, así se puede garantizar que en los casos de grupos con cinco miembros el Grupo puede asistir a todas las Comisiones convocadas. En cambio en los Grupos grandes, que tienen suficientes Diputados para intervenir en más de cinco órganos simultáneamente, el problema es el inverso, muchos Diputados no pueden llegar a intervenir casi en ninguna ocasión porque los órganos de dirección de su grupo prefieren que intervenga otro. Por eso resulta curioso que en ocasiones los medios digan para menospreciar a un parlamentario que no ha intervenido nunca en el Pleno, cuando a lo mejor es que no le han dejado hacerlo.

La regulación de los Grupos Parlamentarios tiene por lo tanto una enorme importancia política y no sólo técnica. Cuando el Reglamento provisional estableció entre los requisitos mínimos para constituir un Grupo parlamentario, que deberían constar de al menos quince Diputados, era una decisión que prácticamente reducía los Grupos posibles a dos, o tres en algunas ocasiones, pero eso habría hecho poco operativo el sistema de Grupos. Entonces se añadió que también podrían “formar Grupo parlamentario los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales (formaciones políticas) a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas”. Esto significaba que la mayor parte de los partidos nacionalistas o regionalistas podrían formar Grupo parlamentario con todas sus consecuencias, es decir, poder intervenir en todos los debates y formar parte de todas las Comisiones, lo que suponía que en la mayor parte de los debates tenía tantas intervenciones y tanto tiempo de palabra un Grupo de cinco Diputados como uno de ciento cincuenta. En esa primera Legislatura esto perjudicaba fundamentalmente a la UCD, el partido que formaba el Gobierno, y en menor medida al PSOE, pero éste en realidad constituyó con sus diputados Vascos y Catalanes Grupos independientes con lo que el número de sus voces se multiplicaba.

Al aprobarse el Reglamento definitivo, de 1982, se mantuvo el requisito de los quince Diputados, pero se matizó el supuesto siguiente; “También podrán constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho número hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por cien de los votos

correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”. Como se puede ver ha disminuido del 20 al 15 por ciento el porcentaje de votos necesario para que partidos de presencia regional puedan formar grupo, pero mucho más importante fue la inclusión de un segundo párrafo que contenía dos limitaciones, la primera que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido” lo que implicaba que el PSOE no podría con sus Diputados vascos o catalanes formar Grupos aparte del principal con cuya técnica, anteriormente habían aumentado las voces y los tiempos de intervención del mismo partido.

La segunda limitación parecía poco importante, pero sin embargo tuvo importancia en la III Legislatura. En efecto el Reglamento dice así: “Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado”. El primer resultado de aplicar este precepto fue que, al margen de la estructura interna que pudiera haberse dado el Partido Socialista, reconociendo en aras de una ideología federal, la existencia de un Partido Socialista de Cataluña, o la de un Partido Socialista vasco, en las Cortes no podía haber más que un único Grupo Socialista porque los tres no se habían enfrentado ante el electorado. Este resultado convenía a los dos grandes Partidos: a la UCD, y muy pronto a AP que le sustituyó, porque se evitaba oír la posición socialista varias veces, pero al Grupo Socialista también porque lo que quería era precisamente hablar con una sola voz. Por eso cuando se examinan los resultados electorales que proclama la Junta Electoral, aparecen separados los escaños obtenidos por el Partido Socialista y por el Partido Socialista de Cataluña, pero en cambio no hay sino un solo Grupo Socialista integrado por los Diputados Socialistas de ambos Partidos.

La segunda ocasión en que hubo que aplicar este precepto fue cuando en 1986 y como consecuencia de la crisis de Alianza Popular, sus 21 Diputados pertenecientes a la tendencia Demócrata Cristiana y sus 7 del partido liberal, deciden abandonar el Grupo Popular y en consecuencia pasar al Grupo mixto. Esto creaba un problema porque los grupos, incluido el mixto eligen por votación sus órganos de dirección y habida cuenta de que los componentes del Grupo Mixto genuino eran sólo 6, la incorporación de los democristianos y de los liberales que sumaba 28 haría que la voz del Grupo Mixto fuera siempre la de un miembro de estas formaciones, con lo que la razón de ser del grupo Mixto, que es la de facilitar una voz para los partidos más pequeños, se veía frustrada. En vista de ello en vez de modificar el Reglamento se optó por una disposición de la Presidencia complementaria de las normas del Reglamento, mediante la que se creaban las llamadas “Agrupaciones dentro del Grupo Mixto” que eran una especie de subgrupos dentro del Grupo Mixto en la que se establecían reglas para distribuir el tiempo de que disponían las agrupaciones para sus intervenciones en los debates y se facilitaba que pudiera intervenir un

miembro por agrupación además del representante del Grupo propiamente dicho. Al término de la Legislatura al producirse la “refundación del Partido Popular” desapareció la anomalía y no sólo no hubo agrupaciones en la cuarta Legislatura, sino que su normativa se consideró una anomalía que no valía la pena recordar, hasta el punto que en la edición de la Constitución y del Reglamento del Congreso que edita la Cámara como vademécum para los Diputados y los servicios de la Cámara, no aparece esa disposición.

XV. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982

En el Reglamento de 1982 aparecen muchas otras pequeñas novedades respecto al anterior, pero lo más importante es lo que ya hemos subrayado respecto a enmiendas e intervenciones. Durante la tramitación de la Constitución y luego en los debates legislativos de la I Legislatura existen enmiendas presentadas por Diputados individuales, al margen de las presentadas por los Grupos y en consecuencia hay debates donde hay varias intervenciones de los diputados de un mismo Grupo. Los informes de las Ponencias recogen los argumentos por los que se rechazan unas enmiendas o se admiten otras aunque sea de un modo parcial. Todo eso ha desaparecido en la aplicación del Reglamento de 1982 y a estas alturas la práctica de la aplicación del Reglamento es claramente insatisfactoria para el país, pero también para los Diputados, especialmente los de los partidos grandes. Lo normal es que las enmiendas se preparen por los equipos de apoyo de los Grupos y, de hecho, la mayor parte de las veces los Diputados no conocen a fondo sus propias enmiendas, por eso las reuniones de las Ponencias son muy breves, ya que los Ponentes de la mayoría simplemente dicen que no aceptan las enmiendas presentadas por los Grupos que no sean el o los de la mayoría y sin más argumentación. Por eso es normal que haya Ponencias que se resuelven en una mañana y sin que haya más acuerdo en el Informe que el anteriormente dicho de aceptar las enmiendas de la mayoría y rechazar todas las demás pero sin ninguna argumentación en ningún caso.

Las sesiones de Comisión se resuelven con una intervención por Grupo en la que el que la hace tiene que defender conjuntamente todas sus enmiendas no aceptadas en el informe de la Ponencia. Con este esquema el desequilibrio de las intervenciones es total, aparentemente todos los Grupos están en contra de un proyecto, aunque en ocasiones ese todos represente únicamente una fracción bastante pequeña de la Cámara y los motivos de sus oposiciones sean contradictorios entre sí, pero la posición de la mayoría se expresa en una única intervención realizada por el Grupo mayoritario de la misma duración que la de cada uno de los otros y en la que realiza la defensa del proyecto contra unos y otros; en otros ordenamientos, se intercalarían turnos a favor y en contra con lo que intervendrían varios Diputados del mismo Grupo. Con el sistema

actual el debate es breve, eso sí, y muchos de los proyectos se dictaminan en una mañana, pero la mayoría de las veces los detalles del proyecto no se exponen ni a favor ni en contra en el debate y el núcleo de la discusión se ventila en las intervenciones unilaterales de los Diputados en los pasillos de la Cámara. Pero hay que decir que mientras los Diputados no interioricen el proyecto y las razones por las que se defiendan y acepten o no unas u otras enmiendas, casi es preferible que el debate sea como es. Con la peculiaridad de que luego se oye decir que los debates técnicos deben tener lugar en las Comisiones y que al Pleno sólo deben ir las decisiones políticas.

El Pleno se reúne tres semanas al mes, y dentro de cada semana hay una distribución de asuntos que es siempre la misma, los martes por la tarde debate sobre las iniciativas de los Grupos, los miércoles por la mañana preguntas e interpelaciones y los jueves por la mañana y si es preciso por la tarde, debates sobre materia legislativa. El resultado es que los debates legislativos tienen cada vez un menor interés porque las intervenciones de los Grupos están reducidas a una en cada materia o proyecto repitiendo los argumentos ya expresados en la Comisión, teniendo que refundir como hemos visto todas las enmiendas o posiciones que mantienen en una sola intervención. Resulta curioso, pero paradójicamente se ha llegado a unas reglas similares ¡¡¡a las del Reglamento de 1943!!!! La reforma política del Reglamento, en la medida en que es una decisión consensuada no llega nunca, aunque aparentemente haya habido hasta nueve reformas, pero en realidad se reducen a modificar la relación de Comisiones existentes para adecuarlas a la organización ministerial, pero de las reformas importantes a veces cada nueva Legislatura arranca preparando una reforma importante que luego nunca llega a término, pero en fin espero que antes o después se apruebe alguna.

XVI. Y A MODO DE DESPEDIDA

A lo largo de estos casi cincuenta años he hecho buenos amigos entre los Diputados de los distintos partidos, he impulsado y respaldado el desarrollo de la Secretaría General y he vivido el mantenimiento y hasta el aumento del prestigio del Cuerpo de Letrados sin que haya habido quejas respecto a su capacidad y neutralidad. Y a modo de despedida, no puedo dejar de transcribir una anécdota muy reciente sucedida tras el debate en la Ponencia de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, debate que por cierto duró cinco días, al contrario de lo habitual que hemos descrito, en que al final, cuando los Ponentes contemplaban el resultado de los recortes que habían acordado a los conceptos de financiación pública, y se lamentaban de que se habían quedado quizás demasiado justos de recursos, comentando con añoranza qué les gustaría ampliar, el representante de uno de los Grupos pequeños, de izquierda por más señas, dijo “yo lo que querría es que nos financiaran tener Letrados como los de las Cortes”.

II

ESTUDIOS

El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA GESTACIÓN DEL SISTEMA.—1.1. La situación previa: inoperatividad de los sistemas de autocontrol.—1.2. La Directiva de Recursos.—1.3. La resistencia inicial.—1.4. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2003.—1.5. Primera reacción: la Ley de Contratos del Sector Público de 2007.—1.6. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 2008.—1.7. Segunda reacción: la Ley 34/2010.—II. LAS DIRECTRICES IMPUESTAS POR LA DIRECTIVA DE RECURSOS.—2.1. La alternativa jurisdiccional/no jurisdiccional.—2.2. La necesaria independencia del órgano no jurisdiccional.—2.3. La capacitación profesional.—2.4. “Justicia delegada”.—III. EL MODELO ORGANIZATIVO ESPAÑOL.—3.1. Un sistema administrativo.—3.1.1. Los motivos de la marginación de la vía jurisdiccional.—3.1.2. Relatividad de los motivos de la marginación.—3.1.3. Una valoración positiva, pero pragmática.—3.2. Un sistema plural y territorializado.—3.2.1. Tribunal Central y Tribunales autonómicos.—3.2.2. Los inconvenientes.—3.2.3. Los problemas de la competencia para conocer de recursos contra actos de las entidades locales.—3.3. Estatuto de los miembros.—3.3.1. La independencia del órgano.—3.3.2. La competencia para el nombramiento y las suplencias.—3.3.3. La capacitación de los miembros del órgano.—3.3.4. Inamovilidad y duración del mandato.—3.4. Estructura y funciones de los órganos.—3.4.1. ¿Órganos colegiados, o también unipersonales?—3.4.2. ¿Uniformidad competencial y funcional?

RESUMEN

El trabajo lleva a cabo una descripción crítica del sistema de tribunales administrativos creados para la resolución de recursos en materia de contratos públicos, en transposición de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de

★ Catedrático de Derecho Administrativo. Gómez-Acebo & Pombo, Abogados.

1989. Analiza con detalle los requisitos impuestos por la Directiva y la forma en que han sido aplicados por el legislador español y por las comunidades autónomas que han creado tales tribunales. En particular, examina las razones de la opción por un sistema de tribunales no judiciales, los inconvenientes y problemas derivados de la coexistencia de diversos tribunales, el estatuto de sus miembros y las cuestiones de estructura y funciones de los mismos.

PALABRAS CLAVE: Tribunales administrativos, contratos públicos, independencia, garantías de los miembros de los tribunales.

ABSTRACT

The work carries out a critical description of the administrative court system which was created for the resolution of appeals in public procurement matters affected by the transposition of Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989. It executes a detailed analysis of the requirements imposed by the Directive and the manner in which they have been applied by the Spanish legislator and the Autonomous Communities responsible for creating these courts. Specifically, it examines the reasons behind opting for a system of courts which lies outside the judiciary, the obstacles and problems arising from the coexistence of various courts, the statutes which govern its members and the structural and operational issues and necessities inherent in the same.

KEYWORDS: Administrative courts, public procurement, public contracts, independence, guarantees of court members.

No cabe duda de que una de las más notables novedades que ha experimentado el sistema administrativo español en el último lustro ha consistido en la implantación, en nuestro ordenamiento, del régimen de recursos administrativos especiales en materia de contratación, y de los órganos a los que se ha confiado la resolución de los mismos, los genéricamente conocidos como tribunales administrativos de recursos contractuales.

La novedad de estas instituciones ha venido determinada por dos factores: de una parte, por ser la primera ocasión en que un sistema de control de la legalidad de los actos administrativos ha tenido que ser establecido en virtud del imperativo del derecho de la Unión Europea; y de otra, por el hecho de que los tribunales encargados de la resolución de estos recursos gozan —también por imperativo comunitario— de un estatuto de independencia desconocido en España hasta ahora, muy superior al que caracteriza a los tradicionales tribunales económico-administrativos.

I. LA GESTACIÓN DEL SISTEMA

El establecimiento de este nuevo sistema —tanto en su vertiente organizativa como funcional— no ha sido pacífico: como es bien sabido, el régimen de recursos especiales en materia contractual tiene su origen en la Directiva 89/665/CEE¹, coloquialmente conocida como Directiva de Recursos, cuya plena transposición al Derecho español no se ha producido sino tras un tormentoso proceso de once años de duración, que finalizó con la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público. Pero, antes de examinar el desarrollo de este proceso, es conveniente hacer una breve referencia a la situación preexistente.

1.1. La situación previa: inoperatividad de los sistemas de autocontrol

Es notorio que la Unión Europea ha carecido, y carece hoy, de competencias sobre los regímenes de impugnación de la actividad administrativa de los Estados miembros, salvo en los limitados aspectos colaterales de la cuestión prejudicial y de la responsabilidad por infracción del ordenamiento comunitario. Pero ello no supone que desconozca ni que sea insensible a las deficiencias funcionales que muchos de ellos presentaban en este punto, que son muy semejantes.

1. En algunos de los Estados de la Unión, entre los que España se cuenta, el control de legalidad de la Administración se lleva a cabo, en una primera fase, mediante un conjunto de medios impugnatorios de autocontrol, los recursos administrativos. Tales medios han gozado de una eficacia prácticamente simbólica, por no decir nula: salvo en escasísimas ocasiones, la interposición del recurso no paraliza la ejecución del acto administrativo que se impugna, lo que permite a la Administración emprender y consumir, en ocasiones, la ejecución de lo ordenado por él. Y, además, es rigurosamente excepcional que el procedimiento de recurso finalice con una resolución favorable al recurrente: las que llegan a dictarse son, en un altísimo porcentaje, de sentido desestimatorio, y son también abundantes los recursos que no llegan siquiera a resolverse, quedando desestimados por silencio administrativo y limitándose

¹ Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (Diario Oficial n.º L 395 de 30.12.1989). En la exposición de su contenido partimos del texto actualmente vigente, modificado (muy profundamente) por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (DOUE n.º L 335 de 20.12.2007). Solo se aludirá, pues, al texto original de la Directiva 89/66/CEE en la medida en que el desarrollo de alguna cuestión lo requiera.

la Administración a remitir el expediente al juez o tribunal contencioso para que enjuicie el acto original.

Todo ello es imputable, en buena parte, al hecho de que, de acuerdo con el tradicional dogma francés del Ministro-juez, estos recursos se resuelven formalmente por instancias políticas, o por funcionarios estrictamente dependiente de ellas, lo que hace que en las resoluciones prevalezcan los criterios de gestión pública sobre los de estricta legalidad.

Estas decisiones son a su vez impugnadas, posteriormente, ante un órgano jurisdiccional (o administrativo, pero de rasgos parajurisdiccionales, como sucede en Francia); una instancia independiente de la Administración recurrida, pero que presenta unas deficiencias funcionales similares a las descritas. Por un lado, aunque los jueces y tribunales de lo contencioso ostentan el poder de paralizar la eficacia de los actos que se impugnan ante ellos mediante la adopción de una medida cautelar, el porcentaje de procesos en los que tal medida se impone es muy inferior a aquellos otros en los que se deniega; y, cuando se adopta, la decisión del órgano jurisdiccional recae tras un tiempo de tramitación bastante dilatado. Y, por otro, el elevadísimo número de recursos contenciosos que se emprenden hace que la estructura jurisdiccional, en su conjunto, se encuentre desbordada en su capacidad resolutoria, de manera que el pronunciamiento de las sentencias se demora extraordinariamente en el tiempo; años, en muchas ocasiones.

Conjuntamente, todas estas circunstancias enervan casi por completo la utilidad de muchas decisiones judiciales, que recaen cuando la acción administrativa y el paso del tiempo han creado situaciones de hecho difícilmente reversibles. Aunque solo sea parcialmente cierta, la sensación general que todo ello crea es la de la escasa utilidad de todo este sistema de control.

2. No nos corresponde examinar ahora la virtualidad de algunos remedios establecidos o rediseñados para hacer frente a esta situación. Han tenido unos resultados decepcionantes los intentos de potenciación de las medidas cautelares, que continúan concediéndose por los órganos de control en una cortísima proporción de litigios: casi nunca en sede de recurso administrativo, y en pocas ocasiones en vía jurisdiccional. La intensa presión doctrinal a favor de la aplicación sistemática de estas medidas en sede procesal no ha podido superar el prudente *self-restraining* de los órganos jurisdiccionales, que sienten un lógico y justificable temor a paralizar la actuación de las Administraciones durante los dilatados plazos que han de emplearse en sentenciar definitivamente los procesos contenciosos.

Y otro tanto ha ocurrido con los medios alternativos de resolución de conflictos que se han propuesto —en términos de una gran vaguedad, todo hay que decirlo— para conferir alguna utilidad a la vía administrativa de recurso previa al proceso contencioso, con el doble objetivo de darles una resolución rápida y no costosa y, de paso, disminuir el número de recursos que llegan

a ser resueltos por los tribunales. Pero la Administración española nunca ha tomado en serio estas alternativas, pese a la declaración de buenas intenciones que plasmó en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, que se limitó a aludir, en términos de pura sugerencia, a “otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas”, que las leyes podrían establecer cuando lo tengan por conveniente; también, al prever (esta vez no simbólicamente) las posibilidades de terminación convencional de los procedimientos (art. 88 de la Ley 30/1992) y de conciliación en los recursos jurisdiccionales (art. 77 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En muchas ocasiones se han vertido alabanzas entusiásticas a estas propuestas innovadoras. Mi opinión sobre ellas es, sin embargo, muy distinta. Me parecieron entonces, y me siguen pareciendo hoy, una asombrosa mezcla de cinismo y de buenismo endémico: el legislador de 1992 sabía perfectamente que la implantación de estos sistemas alternativos de control no iba a producirse en ningún caso, como así sucedió en el siguiente cuarto de siglo; no iba a producirse porque las Administraciones españolas desconfían radicalmente de todos estos medios y, por el contrario, se encuentran muy cómodas con el vigente régimen de recursos; y sabía también, igual que los autores de la Ley de lo Contencioso, que los medios de arreglo transaccional de los conflictos apenas iban a ser utilizados, porque es un modo de ser cultural de nuestras Administraciones el no transigir nunca. Entre nosotros, solo conservan la esperanza en el futuro establecimiento de estos medios, o en el funcionamiento de los convencionales que ya existen, quienes no conocen por dentro a nuestras Administraciones, no tienen la menor experiencia en la práctica de los procesos contenciosos o desconocen los instintos profundos que mueven, en ellos, a los litigantes.

Seguimos estando, pues, en el mismo punto de partida que hace medio siglo: los ciudadanos acuden resignadamente a utilizar unos y otros medios de control (los de siempre) sin confianza alguna en su resultado final y con pleno conocimiento de que la resolución o sentencia que se dicte al final tendrá, normalmente, una utilidad escasísima o nula.

Esta situación, conocida hasta la saciedad por los expertos españoles, era también notoria para las instancias comunitarias, que veían con preocupación la incidencia negativa que tenía en la efectividad de las normas aprobadas por ellas. Y como estas instancias no se ven frenadas por la resistencia interna de las Administraciones nacionales, tomaron, a fines de los años ochenta, la decisión de interferir en los sistemas de control interno de los Estados miembros, eligiendo para ello el tema testigo de los contratos públicos y moviéndose, justamente, en la línea de alguno de los medios alternativos de resolución de conflictos a los que nos hemos referido.

1.2. La Directiva de Recursos

Tales fueron las razones de base en las que se apoyó la aprobación de la Directiva de Recursos; una norma mucho menos leída que citada, y cuyo contenido debe ser objeto de una reflexión en profundidad, un tanto alejada de las exposiciones al uso².

La Directiva de Recursos sorprende, en primer lugar, por la acrobacia retórica que se vio obligada a hacer para autojustificarse, apelando —igual que todas las Directivas de contratos— al título de la libertad de establecimiento para explicar su aprobación. Y, aunque muy pocas veces se haya dicho, conviene recordar que el título invocado por todas estas Directivas era notoriamente insuficiente: la libertad de establecimiento amparaba, desde luego, la emisión de normas dirigidas a evitar las limitaciones de participación en las licitaciones de empresas comunitarias y cualquier otra medida equivalente que resultase discriminatoria; pero en absoluto podía dar cobijo a las numerosas disposiciones reguladoras del régimen procedimental y sustantivo de los contratos, que son aplicables por igual a licitadores nacionales y extranjeros y que ninguna incidencia tienen en la citada libertad de establecimiento. Se mire por donde se mire, la normativa comunitaria de contratos no es, salvo en una parte mínima, un conjunto de medidas que asegure o favorezca la creación de un mercado único de compras públicas, sino una auténtica legislación uniforme en una materia en la que la Unión carecía y carece de toda competencia.

Más discutible aún era la pretensión de regular no ya la disciplina sustantiva de los contratos, sino el régimen de impugnación de los actos contrarios a dicha normativa comunitaria (y también a las normas internas de cada Estado miembro). La Directiva de Recursos intentó justificar esta segunda derivada con una argumentación de pasmosa inconsistencia. Su punto de partida radicaba en la aseveración de su preámbulo de que las Directivas de contratos “no contienen disposiciones específicas que permitan garantizar su aplicación efectiva”; lo cual era absolutamente cierto, pero no que los ordenamientos nacionales carecieran de ellos. Más arriesgada era una segunda afirmación, según la cual “los actuales mecanismos destinados a garantizar dicha aplicación,

² El proceso que sigue y que finaliza, en España, con la aprobación de la Ley 34/2010, ha sido relatado en ocasiones innumerables, y en términos muy semejantes: prácticamente, en todas las obras citadas en la bibliografía, así como en las de alcance general. Para mi gusto, las más completas y ordenadas son las realizadas por RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (*El sistema especial de recursos en la contratación pública tras la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público*) y publicada en el número 25 (2010) de la Revista General de Derecho Administrativo (en www.iustel.com), y por GIMENO FELIÚ, J. M.^a (*El nuevo sistema de recursos en materia de contratos públicos*), en el volumen colectivo por él dirigido, *Observatorio de contratos públicos 2010*, Cizur Menor, Civitas/Thomson Reuters, 2011, p. 211 ss. En los aspectos orgánicos es de obligada cita el tempranísimo libro de PULIDO QUECEDO M., *El nuevo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*, Cizur Menor, Aranzadi, 2010. Por la fecha de su aparición, este libro no da cuenta de la creación y características de los diversos órganos creados por las Comunidades Autónomas, a los que habremos de referirnos luego.

tanto en el plano nacional como en el plano comunitario, no permiten siempre velar por el respeto de las disposiciones comunitarias”. Y concluyó, con entero aplomo, que tal ausencia de mecanismos eficaces “tiene un efecto disuasorio sobre las empresas comunitarias a la hora de probar suerte en el Estado del poder adjudicador de que se trate”; visto lo cual, procedió a imponérselos a los Estados miembros; omitiendo, por supuesto, que el efecto disuasorio derivado de la ineficacia de los sistemas de control de la legalidad afecta por igual a los nacionales, por lo que su corrección no aportaba nada en absoluto a la libertad de establecimiento.

Entiéndase bien que no damos ya ninguna importancia a esta artificiosa justificación, producto de una etapa de crecimiento incontrolado de los poderes de la Unión, que fue aceptada pacíficamente por los Estados miembros. La Directiva de Recursos llegó para quedarse, y sería ocioso cuestionar ahora su validez.

1.3. La resistencia inicial

Pero quizá no sea superfluo haber puesto de relieve sus excesos, que probablemente explican la renuencia que el Gobierno español mostró hacia la transposición de la Directiva de Recursos. La cuestión solo se planteó en el momento de proceder a la transposición de las nuevas Directivas en materia de contratos³, que llevó a cabo la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; la cual, como es sabido, rehusó formalmente transponer las normas de la Directiva de Recursos, al decir en su exposición de motivos que “no se incorpora, por el contrario, el contenido de las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, porque la materia de recursos que constituye su objeto es ajena a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y respecto a la primera, además, porque nuestro Ordenamiento Jurídico, en distintas normas procedimentales y procesales vigentes, se ajusta ya a su contenido”.

El tono desafiante de este párrafo era evidente, y su redacción difícilmente podía ocultar su rechazo a la inmisión en el ordenamiento nacional que suponía la Directiva de Recursos⁴. La primera de las razones alegadas no podía

³ Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE.

⁴ Es justo recordar que el Gobierno proponente de la Ley no estaba solo: aunque con una calculada ambigüedad, el dictamen que el Consejo de Estado emitió sobre el anteproyecto (de 21 de mayo de 1992) no formuló observación alguna sobre este punto, limitándose a decir que “se ha entendido, no obstante, que tal obligatoriedad no requería modificación alguna de la legislación española, dada la existencia de normas nacionales que coincidían con las finalidades requeridas por dicha Directiva”. Obsérvese que el Consejo no dijo que tal fuera su opinión, sino solo que “se ha entendido” (por el Gobierno, se supone). Pero, al no formular observación de legalidad, confirmaba implícitamente la validez del proyecto.

ser más débil, ya que, aunque la Ley 13/1995 versaba, efectivamente, sobre contratos, nada se hubiera opuesto a que en sus disposiciones adicionales se modificara la Ley 30/1992 para incorporar el nuevo sistema de recursos. Pero, en realidad, lo que la exposición de motivos quería decir no era que la ley reguladora de los contratos no fuera el lugar adecuado para regular los recursos; lo que hacía era poner en cuestión la tesis de la Directiva de Recursos, según la cual la regulación de los contratos habilitaba para normar, también, los recursos administrativos o jurisdiccionales a que pudieran dar lugar. Y la segunda constituía una patente provocación, por ser evidente que el sistema de recursos administrativos ordinarios entonces (y ahora) vigente no podía estar más lejos del diseñado en la Directiva de Recursos (sobre todo, en la independencia de los órganos de resolución y en el carácter suspensivo automático del recurso) ni, desde luego, era exhibible como un modelo de eficacia.

Si el legislador español hubiera empleado el lenguaje de la calle, habría dicho algo así como que no se meta usted donde no le llaman; estas fueron exactamente las palabras que uno de los Diputados, ponentes en la tramitación parlamentaria de la Ley, me dirigió cuando se le advirtió de la infracción del derecho comunitario en que se estaba incurriendo. Y, aunque desde la ortodoxia se me harán serios reproches, no puedo ocultar mi instintiva simpatía hacia dicha reacción, porque, en efecto, la Directiva de Recursos constituyó un exceso competencial “de libro” desde la perspectiva del ordenamiento comunitario; pero que nadie recurrió.

1.4. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2003

Era de esperar que la actitud del Gobierno español suscitara otra de sentido contrario. El 30 de mayo de 2000, la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Luxemburgo un recurso por incumplimiento, “con objeto de que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989”.

Sin embargo (y no deja de sorprender), las imputaciones que se hacían en el recurso se referían a tres puntos concretos: primero, “no haber extendido el sistema de recursos garantizados por la citada Directiva a las decisiones adoptadas por todas las entidades adjudicadoras, [...] incluidas las sociedades de Derecho privado creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil”; segundo, “no permitir la interposición de recursos contra todas las decisiones adoptadas por las entidades adjudicadoras, incluidos todos los actos de trámite”; y tercero, “no haber previsto la posibilidad de que se tomen todo tipo de medidas cautelares procedentes en relación con las decisiones adoptadas por las entidades adjudicadoras, incluidas las medidas destinadas a permitir la suspensión de una decisión administrativa”. Nada se decía en el recurso de los restantes preceptos

de la Directiva de Recursos, ni, sobre todo, de la constitución del órgano independiente de resolución que establecía.

El Tribunal de Justicia falló el recurso mediante la Sentencia de su Sala Sexta de 15 de mayo de 2003, *Comisión c. Reino de España*, C-214/00; la cual estimó parcialmente el recurso y declaró el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva de Recursos, acogiendo la primera y tercera de las pretensiones de la Comisión; no así, en cambio, la segunda.

1.5. Primera reacción: la Ley de Contratos del Sector Público de 2007

No puede decirse que la respuesta del Gobierno a este primer revés judicial fuera diligente: solo se le dio respuesta cuatro años después, al aprobar la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuyos artículos 37 y 38 se reguló por vez primera el recurso especial en materia de contratación; y se hizo a todas luces con notoria desgana, recogiendo en dichos preceptos el mínimo de regulación que permitiera defender la efectiva transposición de la Directiva de Recursos, salvando específicamente las dos concretas censuras que había hecho la Sentencia de 15 de mayo de 2003: el régimen de medidas provisionales se abordó en el artículo 38; y, aunque estos dos artículos no hacían referencia a las sociedades públicas, podía entenderse que estaban comprendidas en el nuevo régimen de recursos, de acuerdo con el artículo 3.3 de la Ley. Así se decía, muy sutilmente, en la exposición de motivos: se incluía en la Ley un nuevo recurso administrativo especial en materia de contratación “con el fin de transponer la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, [...] *tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*”.

Esta opción minimalista no podía disimular algunas carencias clamorosas en el trabajo de transposición: en particular, la ya aludida de la ausencia de creación de un “organismo que sea una jurisdicción en el sentido del artículo 177 del Tratado y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el organismo de base” (art. 2.9 de la Directiva de Recursos, en su redacción original). Bien al contrario, la Ley 30/2007 era sumamente explícita al decir que el órgano competente para la resolución de estos recursos sería “el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, si ésta no tiene el carácter de Administración Pública”.

1.6. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 2008

No era ésta la única carencia de la Ley 30/2007. La Comisión Europea pasó por alto (significativamente) la cuestión orgánica a la que acabamos de

referirnos, pero planteó un nuevo recurso por incumplimiento de la Directiva de Recursos, con tres nuevos reproches: (i) “no prever un plazo obligatorio para que la entidad adjudicadora notifique la decisión de adjudicación de un contrato a todos los licitadores”; (ii) “no prever un plazo de espera obligatorio entre la adjudicación de un contrato y su celebración”; y (iii) “permitir que un contrato anulado continúe produciendo efectos jurídicos”. Obsérvese que el recurso se interpuso el 26 de octubre de 2006; antes, pues, de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público.

El recurso fue resuelto por la nueva Sentencia de la Sala Segunda de 3 de abril de 2008, *Comisión c. Reino de España*, C-444/06 que, en la misma forma que la de 2003, estimó dos de las censuras formuladas por la Comisión (las enumeradas en primer y segundo lugar) y rechazó la tercera.

Este fallo del Tribunal de Justicia es un perfecto ejemplo de las sentencias que podrían llamarse históricas, al referirse a un estado de cosas normativo ya derogado cuando se dictan, y cuyos reproches se encuentran ya salvados por la legislación vigente. La notificación de la adjudicación del contrato a todos los licitadores había sido ya impuesta por el artículo 137.1 de la Ley 30/2007, siendo el plazo para ello el general establecido en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992; y, asimismo, el plazo de espera entre la adjudicación del contrato y su formalización venía impuesto en el artículo 37.7, al disponer que “si el acto recurrido es el de adjudicación provisional, quedará en suspenso la tramitación del expediente de contratación hasta que se resuelva expresamente el recurso, sin que pueda, por tanto, procederse a la adjudicación definitiva y formalización del contrato”. Es poco comprensible que, habiéndose dictado la Sentencia más de cinco meses después de la publicación de la Ley 30/2007, aquélla no hiciera la menor referencia a la misma.

1.7. Segunda reacción: la Ley 34/2010

No podemos suponer que la Sentencia de 3 de abril de 2008 produjera un fuerte impacto en el Gobierno español, por su irrelevancia práctica. Pero el principio de la imprevisibilidad del comportamiento de las instituciones públicas se hizo realidad, una vez más, cuando dos años después fue aprobada la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 30/2007 (y de la de sectores excluidos). Entonando el “marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional”, el legislador español se decidió a acoger en todos sus puntos, las exigencias contenidas en la Directiva de Recursos, así como en las modificaciones introducidas en la misma la posterior Directiva 2007/66/CE. Lo hizo añadiendo a la Ley 30/2007 un nuevo Libro VI (arts. 310 a 320), hoy integrados, con una nueva ubicación sistemática, en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF, en adelante), como al comienzo señalamos.

II. LAS DIRECTRICES IMPUESTAS POR LA DIRECTIVA DE RECURSOS

Los aspectos orgánicos del recurso especial se regulan —sucinta y un tanto apresuradamente— en el apartado 9 del artículo 2 de la Directiva de Recursos.

No deja de suscitar extrañeza la ubicación de estas reglas, situadas en un artículo cuyo rótulo no alude a cuestión orgánica alguna (“Requisitos *de los procedimientos* de recurso”), en un apartado que comienza refiriéndose a la obligación de motivar las resoluciones de estos recursos, y redactándolas como una suerte de apéndice a una obviedad (la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para asegurar que los actos serán recurribles: algo que ya había dicho reiteradamente la Directiva de Recursos en los apartados anteriores)⁵. Con toda probabilidad, esta localización solo se debió a la conciencia de los autores de la norma de estar regulando cuestiones que excedían notoriamente de la competencia comunitaria.

Los requerimientos que estas normas imponen a los Estados miembros son tan detalladas como imprecisas; como es habitual que suceda en todas las disposiciones comunitarias, que han de ser aplicables en un alto número de ordenamientos jurídicos de estructura y contenido muy diverso.

2.1. La alternativa jurisdiccional/no jurisdiccional

En primer lugar, la Directiva de Recursos permite, alternativamente, que el órgano que resuelva el recurso sea de naturaleza jurisdiccional o no jurisdiccional.

A esta afirmación no puede llegarse más que después de un proceso interpretativo, ya que el texto literal de la Directiva de Recursos no puede ser más equívoco: habla de “*un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE*”. Para empezar, la fórmula parece redundante, porque un recurso jurisdiccional es solo el que se plantea ante un órgano de dicha naturaleza (jurisdiccional); y la alternativa que se ofrece es la de un recurso “ante otro órgano jurisdiccional”; no parece que la Directiva de Recursos quisiera referirse a órganos pertenecientes a distintos

⁵ La redacción del primer párrafo del artículo 9.2 es, en efecto, desconcertante: “Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso”. Es inevitable pensar, no sin cierta malicia, que la primera parte de este párrafo parece destinada a despistar.

órdenes jurisdiccionales. Y tiene bien poca utilidad acudir al precepto que el art. 2.9 cita (actual art. 267 del TFUE), el cual alude inespecífica y exclusivamente a “los órganos jurisdiccionales” de los Estados miembros, sin referirse a ningún otro de especie o naturaleza distinta.

Que la Directiva de Recursos permite que ese “otro órgano jurisdiccional” no sea jurisdiccional es producto de la interpretación hecha por el TCEE en su Sentencia de 4 de febrero de 1999, *Josef Köllensperger*, C-103/97; la cual, aplicando el más importante de los parámetros de decisión judicial —el sentido común— dejó sentado sencillamente que la Directiva de Recursos ofrece dos soluciones: “La primera consiste en atribuir la competencia para resolver los recursos a órganos de naturaleza jurisdiccional. La segunda solución consiste en atribuir esta competencia, en primer término, a órganos que no poseen dicha naturaleza” (la conclusión no es como para causar asombro, pero, en todo caso, clarifica lo que la Directiva de Recursos deja en la penumbra); esto no obstante, dichos órganos habrán de reunir las características que, acto seguido, la Directiva de Recursos enumera⁶.

Esta incuestionable interpretación corrige, ciertamente, la redacción de la Directiva de Recursos; la cual, a pesar de ello, sigue moviendo al desconcierto, porque o es redundante o es contradictoria. La referencia que se hace al artículo 234 del Tratado CE es, muy probablemente, a los órganos administrativos a los que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha equiparado a los judiciales meramente a efectos de habilitarles para plantear la cuestión prejudicial, tanto por la circunstancia de estarles confiada una tarea de revisión contradictoria de la legalidad de los actos de otros órganos, cuanto por la de estar dotados de una cierta autonomía de funcionamiento respecto de la Administración activa⁷. Pero si esto es así, carecerían de sentido las exigencias específicas que inmediatamente impone la Directiva de Recursos, como comprobaremos de inmediato, que son, más o menos, las mismas que la doctrina del TJUE emplea para designar a los órganos no jurisdiccionales a los que se permite plantear la cuestión aludida.

Lo único que queda claro de estas consideraciones es que las palabras de la Directiva de Recursos no admiten una interpretación lógica y semántica

⁶ Objetivamente, la doctrina de la Sentencia *Köllensperger* tiene un valor relativo, ya que la distinción que introduce tiene como finalidad advertir (como hace acto seguido del texto que acabamos de transcribir) que, si el órgano de resolución de los recursos especiales no es de naturaleza jurisdiccional, la normativa interna deberá prever necesariamente que sus decisiones puedan ser ulteriormente revisadas por un órgano judicial. Una sana advertencia, que se ve inmediatamente empañada por la alternativa que añade: que la revisión de las resoluciones del órgano especial (independiente) podrá ser hecha también por otro órgano no jurisdiccional, pero que tenga las mismas características de independencia que el que es objeto de revisión o control.

⁷ Como se hizo, respecto de los Tribunales Económico-Administrativos españoles, en la Sentencia de 21 de marzo de 2000, *Gabalfria S.L. y otros c. Agencia Estatal de Administración Tributaria*, C-110 y 147/98; sentencia que llenó de orgullo a las autoridades hacendísticas españolas. Más adelante volveremos sobre este tema.

ordinaria. Quedémonos, pues, con la sencilla conclusión que expresamos en el primer párrafo de este epígrafe.

2.2. La necesaria independencia del órgano no jurisdiccional

a) Si se trata de un órgano no jurisdiccional —dice la Directiva—, debe ser independiente del poder adjudicador y de cualquier otro órgano que intervenga en el procedimiento de contratación o del que aquél dependa.

A esta conclusión debe llegarse prescindiendo, por segunda vez, del texto literal del artículo 2.9 de la Directiva de Recursos (cuya terminología es nuevamente desconcertante), y aun de los métodos clásicos de interpretación. El precepto impone la exigencia de que el órgano no jurisdiccional en cuestión “sea independiente en relación con el poder adjudicador y *con el órgano de recurso*” (sic). Para empezar, aparte de que, en correcto español, hubiera sido preferible hablar de “independiente de”, no de “independiente en relación con”, la expresión “órgano de recurso”⁸ es absurda en su significación primaria (esto es, órgano que resuelve el recurso), ya que no parece posible que un órgano pueda ser independiente de sí mismo. Y no sirve de mucho, para intentar esclarecer esta ambigüedad, acudir a la versión original de la Directiva de Recursos (de 1989), que emplea, en su versión española, otra expresión no menos incierta, la de “organismo de base”.

Es necesario concluir, para dar un significado aceptable a esta expresión, que la Directiva de Recursos pretende aludir, sencillamente, al órgano que hubiera dictado el acto recurrido, cuando no se trate del poder adjudicador *sensu stricto* u órgano de contratación. Así lo avala la apertura de este recurso especial a actos de trámite que no son dictados por el órgano de contratación, sino por la Mesa de contratación u órgano equivalente.

b) La Directiva de Recursos, no obstante, precisa de inmediato el contenido del requisito de independencia, al exigir que el nombramiento de los miembros del órgano no jurisdiccional y la terminación de su mandato “estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad”.

En este caso, la regla es clara: pero tampoco parece que pueda ser entendida en su significado literal. No es razonable suponer que la Directiva de Recursos pretendiera imponer a los miembros del órgano un *status idéntico*, en las materias que menciona, al de los Jueces y Magistrados; parece más lógico que su intención fuera exigir un *status similar*, en el sentido de funcionalmente equiparable, desde el punto de vista de la garantía de su independencia. No creemos

⁸ Que se reitera en los artículos 2 *bis*, 2; 2 *quinquies*, 1 y 3; y 2 *sexies*, 1 y 2 de la propia Directiva.

que quisiera exigirse que la autoridad de nombramiento fuese justamente la misma, dado que, en no pocos países de la Unión, los jueces son nombrados por órganos específicos de gobierno del Poder Judicial; y no tendría sentido que los miembros de un órgano administrativo sean designados por las autoridades judiciales. Y lo mismo ha de decirse de la duración del mandato, que en los jueces es normalmente indefinida, en tanto que la de los titulares de órganos administrativos es invariablemente temporal (el caso, en España, de los Consejeros Permanentes de Estado es una excepción notoria). Es extraño, en contraste, que la Directiva de Recursos no impusiera un requisito de semejanza en el plano de las incompatibilidades, de las que es casi ocioso decir que juegan un papel tan importante o más, en la garantía de la independencia, que la autoridad de nombramiento o el tiempo de permanencia en el cargo.

Volveremos sobre este punto capital al examinar las normas de transposición contenidas en el TRLCSP.

2.3. La capacitación profesional

Resulta igualmente chocante que la Directiva de Recursos, en orden a asegurar la competencia técnica de los miembros de los órganos de resolución de recursos, solo se preocupe de la de quien ocupe su presidencia, del que se dice que “deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez”; lo que permite implícitamente que sus restantes miembros puedan carecer incluso de la licenciatura o grado en Derecho.

No sería absolutamente rechazable, desde luego, que algún miembro de estos órganos pudiera ostentar una titulación o capacitación distinta a la jurídica, dada la multitud de cuestiones técnicas y económicas que se suscitan en los recursos sobre contratación. Pero hubiera sido sin duda preferible que la Directiva exigiera a todos los miembros del órgano una capacitación jurídica o técnica de nivel superior, específicamente en materia de contratos públicos; y que previera también la necesidad de formación jurídica suficiente para la mayoría, al menos, de ellos. Permitir implícitamente que solo uno de los miembros del órgano sea experto en Derecho supone convertir *de facto* a dicho órgano en unipersonal, puesto que el núcleo de todas las discusiones que se tratan en estos recursos pertenecen al ámbito del razonamiento jurídico.

2.4. “Justicia delegada”

Con este rótulo se pretende aludir, empleando una vieja fórmula del contencioso francés, a una última exigencia del artículo 2.9 de la Directiva de Recursos, que se expresa diciendo que las decisiones que adopten los órganos

de resolución de recursos “tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes”.

Esta fórmula ofrece una apariencia de obviedad, y de ser, por tanto, superflua. En una interpretación superficial, resulta evidente que, si se crea un órgano de resolución de recursos, sus decisiones han de obligar a terceros. Pero no necesariamente ha de ocurrir así: cabe fácilmente crear un órgano independiente y de alta formación jurídica o técnica, pero con un poder de mera propuesta o informe, o cuyos acuerdos hayan de ser aprobados, confirmados o ratificados por una autoridad distinta; y ello, con independencia de que, en la práctica, la decisión final coincida, en la práctica totalidad de los casos, con la propuesta o aprobada provisionalmente por el órgano de recursos, como ocurrió con el *Conseil d'État* francés hasta el Segundo Imperio (sistema de “justicia retenida”), o con el Consejo de Estado español en la resolución de conflictos de jurisdicción hasta la vigente Ley Orgánica 2/1987.

Esto es lo que la Directiva de Recursos prohíbe implícitamente, en un doble sentido: primero, otorgando a las decisiones de estos órganos la misma fuerza ejecutoria que a los restantes actos administrativos dictados por la autoridad competente; y segundo, ordenando que dichas decisiones obliguen a los órganos activos de contratación, que no podrán dejarlos sin efecto mediante otro recurso administrativo o utilizando cualquier otro medio de revisión.

III. EL MODELO ORGANIZATIVO ESPAÑOL

3.1. Un sistema administrativo

Es bien conocido que, entre las dos opciones organizativas que permite la Directiva de Recursos, el legislador español optó por conferir naturaleza administrativa a los órganos de resolución de recursos, los cuales se hallan formalmente integrados en la estructura administrativa de las dos Administraciones superiores, del Estado y de las Comunidades Autónomas⁹.

⁹ No puedo, por tanto, compartir la opinión de quien, apoyándose en el *status* de independencia de estos órganos, llega a calificarlos como cuasi jurisdiccionales: así lo hace HERNÁEZ SALGUERO, E. en su por otra parte excelente estudio *El recurso administrativo especial en materia de contratación a la luz de las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid*, en Asamblea n.º 28 (2013), pp. 88-89. En nuestro sistema constitucional no hay órganos que se encuentren a mitad de camino entre dos poderes del Estado: o pertenecen a la estructura del Poder Judicial, o son administrativos. Y el que la STJUE *Gabalfrisa*, que citamos más arriba, haya habilitado a los tribunales económico-administrativos para plantear cuestiones prejudiciales no supone una transformación de su naturaleza ni la creación de un *tertium genus* constitucional. También gozan de autonomía legalmente reconocida, y actúan en forma contradictoria, entidades como la CNMC o la CNMV, y nadie, que yo sepa, ha pretendido calificarlos como cuasi jurisdiccionales. Los órganos de resolución de recursos contractuales son puramente administrativos, y su dignidad no precisa de ninguna equiparación nominalística con los jurisdiccionales: la tienen más

3.1.1. *Los motivos de la marginación de la vía jurisdiccional*

No es difícil suponer las razones por las que la Ley 34/2010 rechazó implícitamente la posibilidad de atribuir directamente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para resolver estos recursos¹⁰. Es muy probable que, de una parte, tuviera influencia la aspiración, a la que antes aludimos, de hacer realidad la referencia que el artículo 107.1 de la LRJAP hacía a los recursos planteados “ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas”. Pero es seguro que, sobre todo, jugó la convicción general de que la rapidez exigida por la Directiva de Recursos era imposible de lograr en una jurisdicción contenciosa cuya carga de trabajo conlleva notables demoras en resolver cualquier tipo de impugnación. Y, por supuesto, tuvo que pensarse que el establecimiento de este tipo de recursos contribuiría a la descongestión de los tribunales contencioso-administrativos.

3.1.2. *Relatividad de los motivos de la marginación*

Desde luego, estas motivaciones son eminentemente cuestionables. Nada cabe decir de la primera de ellas, que pertenece al mundo de las representaciones colectivas, tan lícitas como cuestionables. La segunda posee un fundamento algo más sólido: porque, aunque el recurso especial se hubiera configurado como una modalidad singular del régimen común de medidas cautelares en vía jurisdiccional (como acabamos de ver que se ha hecho en Francia), es cierto que el tiempo medio que, en la actualidad, emplean los jueces y tribunales contenciosos en decidir estos incidentes excede notablemente de los plazos en los que los tribunales administrativos de recursos contractuales (en adelante, TRCs) despachan los recursos.

Pero esta situación puede equipararse, o incluso invertirse, con el tiempo: es sin duda muy satisfactoria la rapidez con la que los nuevos órganos administrativos están hoy resolviendo los recursos que se plantean ante ellos; no debemos olvidar, sin embargo, que la creación y puesta en marcha de los TRCs tuvo

que sobrada, y la tendrán aún más si siguen actuando con la calidad y rapidez que han mantenido hasta la fecha.

No se me oculta, empero, que de esta calificación pretende extraerse luego consecuencias prácticas, con las que tampoco estoy de acuerdo: en particular, en el espinoso asunto del plazo máximo para resolver que tienen estos órganos especiales. Volveremos sobre ello al tratar de la terminación del procedimiento de recurso.

¹⁰ Como se hizo, por ejemplo, en Francia, estableciendo un procedimiento especial —el *référé précontractuel*— que habrán de seguir los tribunales administrativos ordinarios. Para una idea general del mismo, TERNEYRE PH., *L'émergence d'un recours contentieux de troisième type*, Actualité législative Dalloz 1992, p. 82 y ss.; VANDERMEEREN R., *Le référé administratif précontractuel*, Actualité juridique. Droit administratif, 1994, n.º spécial juillet, p. 91 y ss.; y, por supuesto, CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 9.ª ed., 2001, p. 1292 y ss.

lugar en un momento en el que la inversión pública alcanzó mínimos históricos por causa de la brutal crisis que el país ha sufrido; es previsible, por tanto, que cuando alcancemos otro ciclo de bonanza económica, la inversión pública crezca sensiblemente y, con ella, la contratación, los conflictos inherentes a la misma y la carga de trabajo de estos órganos, que ya es muy notable¹¹; de manera que será inevitable que se produzca un incremento muy importante de los tiempos de tramitación y resolución. Por supuesto, el número de miembros de estos órganos, que es hoy casi testimonial, tendrá que aumentar; pero la experiencia nos dice que, en la Administración, la provisión de medios siempre se produce con mucha más lentitud que el incremento de las necesidades. Nada impide que pueda volver a repetirse el fenómeno de progresiva desilusión y frustración que se produjo tras la implantación de los juzgados unipersonales de lo contencioso.

El tercero de los motivos que, seguramente, aconsejaron optar por un sistema de órganos administrativos (la descongestión de la jurisdicción contenciosa) es, sin embargo, completamente fútil. No puedo apoyar esta impresión en ningún dato numérico, pero sí en algunas evidencias intuitivas. Primera, que los recursos en materia contractual son y han sido siempre escasos (sobre todo, los referidos a contratos de muy alta cuantía): las empresas licitadoras reflexionan largamente antes de emprender un litigio con las Administraciones contratantes, por temor a ser miradas con hostilidad o desconfianza en convocatorias posteriores, de manera que perjudique la puntuación que pueden obtener en los criterios de valoración de carácter cuasidiscrecional; que siempre los hay. Segunda, que, por la razón indicada, los recursos en esta materia no suponen más que un pequeño porcentaje de todos los que tiene que conocer la jurisdicción contenciosa, con lo que el hipotético alivio que podrían proporcionar puede llegar a ser, en el conjunto, despreciable. Y tercera, que los conflictos provocados por las licitaciones no consisten solo (ni tanto) en una pugna entre un licitador y la Administración contratante, sino entre dos o más licitadores; poca utilidad tiene, desde este punto de vista, la elevada cuota de estimaciones que comparativamente exhiben estos órganos; son, sin duda, una muestra de su imparcialidad, pero en nada alivian la carga de trabajo de los tribunales, porque el licitador derrotado en estos recursos acude invariablemente, después, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sería interesante

¹¹ Las cifras que pueden obtenerse de la web del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales son ya preocupantes. El número de resoluciones que ha tenido que dictar no ha dejado de crecer: 37 en 2010, 315 en 2011, 303 en 2012, 505 en 2013, 925 en 2014, y 200 en los dos primeros meses de 2015 (que, al mismo ritmo, se convertirán a fin de año, probablemente, en algo más de mil). Un completo estudio estadístico del número de asuntos y resoluciones dictadas por los TRCs, en el reciente libro dirigido por Díez SASTRE S., *Informe sobre la Justicia Administrativa*, Madrid, Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid, 2015, p. 103 y ss.

que pudiera elaborarse alguna estadística del porcentaje de resoluciones dictadas por estos órganos que han sido objeto de impugnación posterior en vía jurisdiccional¹².

3.1.3. *Una valoración positiva, pero pragmática*

Con estas consideraciones no pretendo negar el acierto que el legislador de 2010 tuvo al optar por un régimen de órganos y recursos administrativos, que es indiscutible. Hoy por hoy, la percepción global del sistema que tienen las empresas que son partícipes habituales en las licitaciones de contratos públicos es muy favorable. Con independencia de que unas veces ganen y otras pierdan, la sensación general es que, al menos, el sistema es rápido y útil, y que las respuestas que los recursos reciben son fundadas y meditadas; de manera que los recursos, cuando son necesarios, se emprenden con un importante grado de confianza. Y todo ello es muy importante.

Se observará, por lo demás, que la valoración del sistema se hace en base a razones puramente pragmáticas. No comparto las tesis de quienes, cuando este sistema se estableció, censuraron al legislador, afirmando que lo que debería haberse creado es un nuevo proceso judicial, considerado intrínsecamente superior en calidad democrática al régimen de recurso administrativo. Sin duda, se trata de un prejuicio legítimo, pero no de una exigencia de nuestro ordenamiento jurídico: en un Estado de Derecho no existen sistemas de resolución de conflictos abstractamente superiores o inferiores en calidad democrática a otros: el único título que en cada momento puede esgrimirse para defender su preferencia es que sean más eficaces en tiempo y coste, más imparciales y de mayor calidad técnica es sus resoluciones que los demás. Y en los momentos actuales no cabe negar que el que eligió la Administración española ha dado unos resultados mucho más satisfactorios que los que podría haber dado cualquier otro. Lo cual no obsta para que, si dentro de cinco o diez años llegara a producirse el crecimiento desordenado de asuntos y el consiguiente retraso en decidir a que antes nos referíamos, no deba replantearse la cuestión y ensayar la encomienda de estos recursos a los jueces y tribunales contenciosos.

¹² El estudio dirigido por Díez SASTRE, S., antes citado, estima dicho porcentaje en torno a un 15 por 100, cifra realmente sorprendente (p. 127-130). Sin embargo, las reservas que el propio libro hace constar acerca de esta forma de cálculo relativizan bastante el valor de esa cifra; un estudio estadístico fiable habría de considerar por separado cada uno de los tribunales, y partir de unas series cronológicas más amplias de las que hoy se dispone, que son, en algunos casos, excesivamente cortas para ser significativas.

3.2. Un sistema plural y territorializado

3.2.1. *Tribunal Central y Tribunales autonómicos*

El esquema orgánico establecido por la Ley 34/2010 (hoy en el artículo 41 del TRLCSP) se acomoda de forma muy coherente al esquema de poderes administrativos vigente en nuestro régimen constitucional: un Tribunal Administrativo Central cuyos miembros han de ser nombrados por el Gobierno, y al que se encomienda la resolución de los recursos a que dé lugar la actividad contractual de la Administración del Estado, sus entes instrumentales y los órganos constitucionales (salvo las Cortes Generales), y un Tribunal en cada una de las Comunidades Autónomas (y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), nombrado por ellas y con un ámbito de competencias equivalente; aunque se habilita a éstas para no establecer su propio órgano de resolución de recursos y atribuir al Tribunal Administrativo Central la competencia para resolverlos, mediante el correspondiente convenio de financiación de su coste con el Estado¹³.

3.2.2. *Los inconvenientes*

Habida cuenta de la fuerza que la evolución de nuestro sistema político ha dado al poder de autoorganización de las Comunidades Autónomas, esta estructura orgánica era políticamente previsible; y, desde la perspectiva jurídico-constitucional, no puede considerarse censurable. Pero tampoco cabe ocultarse que deja mucho de desear en punto a funcionalidad, por dos razones fundamentales.

a) Primera, por la disparidad de criterios que puede llegar a establecerse en un ámbito como el de las licitaciones públicas, en el que la uniformidad de las reglas de comportamiento de las Administraciones y de las empresas es una clara exigencia de la unidad de mercado. No sería admisible, por ejemplo, que el cómputo del plazo de quince días hábiles para interponer el recurso (art. 44.2 del TRLCSP) se hiciera de forma distinta en cada Comunidad Autónoma, como veremos que puede ocurrir, o que el tipo de contratos sujetos a este sistema de recursos especiales conforme a su artículo 40 sea diferente en una y otra comunidad¹⁴.

¹³ Un minucioso estudio de los realizados hasta la fecha, en BERNAL BLAY M.Á., *Los convenios de atribución de competencia para la resolución de recursos y reclamaciones contractuales*, en GIMENO FELIÚ J. M.^a (dir.), *Observatorio de contratos públicos 2012*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2013, p. 299 y ss.

¹⁴ Como, de hecho, ya ha sucedido en la Comunidad de Aragón, en la que el artículo 33.5 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas, amplió los supuestos a los que

Que este reproche está fundado lo demuestra el propio comportamiento de los órganos territoriales de resolución de recursos, que hasta la fecha han mostrado un empeño ejemplar en apoyarse en soluciones interpretativas ya sentadas por los de otras Comunidades Autónomas y por el del Estado y en mantener, por así decir, una cierta unidad de doctrina. Pero esta innegable buena voluntad no es suficiente, porque la armonía de criterios entre dieciocho órganos distintos terminará rompiéndose más pronto o más tarde; y no solo por los afanes de reforzar supuestos hechos diferenciales, sino sobre todo por los inevitables personalismos que puede generar.

Aunque esta opinión será considerada políticamente incorrecta, estimo que la territorIALIZACIÓN del sistema de recursos fue un desacierto; y que hubiera sido claramente preferible la concentración de todas las competencias de resolución de recursos en un único tribunal, cuyos miembros —desde luego en número muy superior al que tiene hoy cualquiera de ellos— podrían haber sido nombrados consensuadamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de manera que se asegurase la intervención de alguno o algunos de los nombrados por cada comunidad en la resolución de los recursos que tuvieran su origen en contratos licitados por ella. Creo que los títulos competenciales que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1.18.^a CE (por no hablar del previsto en el apartado 1 del mismo artículo o del de la unidad de mercado) hubieran sido más que sobrados para establecer un esquema orgánico unitario, como el antes descrito o similar.

Y debemos añadir que, en este orden de cosas, la vía *soft* de unificación ofrecida por el TRLCSP (encomienda de la competencia resolutoria al órgano estatal mediante convenio, ya antes aludido) no es, desde luego, suficiente. Ha de reconocerse que, tras la aprobación de la Ley 34/2010, no augurábamos ningún éxito a la posibilidad que ofrecía; un pronóstico que ha resultado fallido y, hasta el momento, en un grado inesperado: en la fecha actual (mayo de 2015), tienen celebrado convenio con el Estado las Comunidades Autónomas de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia y Valencia. También lo celebraron, en su momento, las comunidades de Extremadura y Galicia.

Tengo para mí, sin embargo, que esta situación no es imputable tanto a un supuesto espíritu de colaboración cuanto a la uniformidad del partido gobernante en todos estos territorios¹⁵ y, más aún, a la política de austeridad pre-

resulta aplicable el recurso especial a todos los contratos de obras, de suministros y servicios cuyo valor estimado, calculado de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 TRLCSP, supere la cifra de 1.000.000 o 100.000 euros, respectivamente. Entiéndase bien: la decisión me parece materialmente acertada, como más adelante razonaremos; pero no lo es el que el tipo de actuaciones recurribles en esta Comunidad sea distinto a las que son susceptibles de este recurso en otras Comunidades. Esta disparidad, desconcertante para todos los licitadores, es susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial por las inadmisiones en que puede incurrir un recurso.

¹⁵ Lo que siempre tiene excepciones, por supuesto, como son los casos, justamente opuestos, del Principado de Asturias y de la Comunidad de Madrid.

supuestaria impuesta desde el Estado; y que, cuando una u otra circunstancia desaparezcan, es más que probable que todas estas comunidades rescindirán sus convenios y crearán su propio órgano de resolución de recursos contractuales, como muy recientemente ha sucedido en las de Extremadura y Galicia; y a esa tendencia contribuirán, con mucha intensidad, las presiones de las élites burocráticas de las comunidades respectivas (la tentación de conseguir un nombramiento del Gobierno autonómico, de alcanzar la situación funcional de servicios especiales y de consolidar un grado será tan fuerte como puede suponerse).

b) El segundo inconveniente que puede generar la pluralidad de Tribunales es, desde luego, la creación de situaciones de indefensión a los recurrentes, a los que puede cerrarse toda vía de impugnación en los casos en que el tribunal al que acudan se declare incompetente, por haber elegido el recurrente, con error, el órgano al que dirigir su recurso; con la consecuencia fatal de que, cuando el impugnante replantee su recurso ante el tribunal competente (de lo que, por lo demás, no suele ser informado por el que inadmite su recurso), se encontrará con que ha transcurrido con exceso el plazo preclusivo de quince días para interponerlo, y de que no podrá acudir a la jurisdicción contenciosa, que inadmitirá también su recurso en base a la conocida excepción de acto consentido del artículo 28 de la Ley de lo Contencioso.

Sin duda se dirá que dichos errores son inexcusables, ya que las reglas de distribución competencial que el TRCSP establece son tan sencillas como nítidas. No es cierto. En el mundo de las personificaciones instrumentales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales existen múltiples casos de entidades cuya pertenencia al grupo de uno u otro ente territorial no es notorio, así como diversas entidades vinculadas a dos o más entes territoriales (por ejemplo, consorcios y muchas fundaciones públicas); y la dificultad de identificar la Administración territorial de adscripción se multiplica en el caso de los contratos subvencionados¹⁶. Pero, además, un recurso que pretende ser sencillo y eficaz no puede cargar sobre las espaldas de los recurrentes la tarea previa de indagar a qué tribunal ha de recurrirse, y más aún cuando dicha tarea no ofrece un resultado concluyente.

Y tampoco resultaría satisfactoria la respuesta de que lo que ha de hacer el recurrente es seguir las indicaciones de la notificación: no solo porque muchos de los actos impugnables se comunican a los licitadores sin pie de recursos (los pliegos y demás actos de trámite), sino porque ninguna norma obliga a un TRC a admitir un recurso cuya extemporaneidad hubiera sido provocada por el error de notificación cometido por el órgano de contratación (aunque, de hecho, los admitan).

¹⁶ Un supuesto en el que el legislador ha mostrado ser consciente del problema que aquí apuntamos, proporcionando en última instancia el criterio de la “elección de fuero” por el recurrente (art. 41.6 TRLCSP).

Nos parece indispensable que el TRLCSP incorpore una regla (que hoy falta ostensiblemente) en la que se prevea que cuando el recurso especial se interponga ante un órgano o tribunal no competente, éste lo remita al que considere que lo es¹⁷, razonando por qué lo considera así (lo que hoy no se hace); y, lo que es más importante, estableciendo que el recurso que llegue al conocimiento del tribunal competente se entenderá interpuesto en la fecha en la que lo fue ante el que se declaró incompetente. Más o menos, y salvadas las distancias, la razonable solución que ofrece, en los recursos contenciosos, el artículo 8.2 de la Ley de lo Contencioso.

3.2.3. *Los problemas de la competencia para conocer de recursos contra actos de las entidades locales*

Menos satisfactoria aún es la solución que la Ley 34/2010 dio a los recursos provenientes de actuaciones de las entidades locales. El apartado 4 del artículo 41 del TRLCSP deja en manos de cada Comunidad Autónoma la determinación del órgano competente para resolver estos recursos; y, en caso de silencio de la legislación autonómica, dispone que habrá de ser el mismo al que correspondan los recursos contra actos de la comunidad respectiva; es decir, el tribunal y órgano autonómico, o el Tribunal Administrativo Central, si la comunidad hubiera celebrado el convenio con el Estado al que aludíamos párrafos atrás.

La redacción del párrafo primero del artículo 41.4 es francamente desafortunada. Es evidente que la expresión “la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas” no puede entenderse como un cheque en blanco que habilitaría para establecer cualquier sistema de recursos especiales. Una interpretación de esta norma que sea conforme con la Directiva de Recursos solo habilita para crear órganos que posean los mismos requisitos de independencia, y de *status* y capacitación de sus miembros, que se imponen a los órganos estatal y autonómicos.

Esta advertencia no es ociosa. De las diez Comunidades Autónomas que han optado por crear un órgano autonómico propio de resolución de recursos, tres de ellas han atribuido al mismo, expresamente, la competencia sobre la actuación contractual de las entidades locales de su territorio¹⁸. Las restantes

¹⁷ Lo cual no es hoy obligatorio, ya que el artículo 20.1 de la LRJAP solo impone este deber cuando los dos órganos pertenecen a la misma Administración Pública. No obstante lo cual, esta remisión parece haberse hecho con cierta normalidad, como revelan los antecedentes del recurso resuelto por la RTACyL 4/2015; la cual, no obstante, entendió que el recurso se había interpuesto en plazo porque el recurso había tenido entrada en el TARCCYL dentro del plazo de quince días. Del tono de la resolución parece deducirse, sin embargo, que si dicha entrada hubiera tenido lugar más allá del plazo citado, habría sido calificado de extemporáneo.

¹⁸ Es el caso de las Comunidades del País Vasco (Disposición Adicional octava de la Ley 5/2010,

guardan silencio¹⁹, lo que supone la aplicación automática del párrafo segundo del artículo 41.4 TRLCSP y la atribución de la competencia, también, al órgano autonómico respectivo.

Es conveniente, no obstante, referirse a tres peculiaridades que ofrece, en este punto, la legislación de las comunidades que optaron por crear un órgano propio de recursos contractuales; peculiaridades que deben ser objeto de una valoración muy distinta.

a) Primera, la inexplicable ambigüedad en que incurre la norma de creación del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 3.1 (transcrito en la nota anterior) le atribuye la competencia para conocer de los recursos contra los actos en materia contractual de las entidades locales y poderes adjudicadores dependientes de ellas, pero insertando previamente el indescifrable inciso “en su caso”; pero dicha norma de creación (Decreto 221/2013, de 3 de septiembre) no prevé luego supuesto alguno que module o excluya dicha atribución de competencia. Se trata, sin duda, de un exceso verbal al que no debe darse relevancia alguna: lo avala el que uno de los vocales del Tribunal haya de ser nombrado “entre candidatos funcionarios de la Administración local de Cataluña que reúnan el resto de requisitos establecidos en el artículo 6.1, a propuesta conjunta de la Federación de Municipios de Cataluña y de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas” (art. 5.4); lo que no tendría demasiado sentido si los actos contractuales de las entidades locales de Cataluña no entrasen, en bloque y sin reserva, en el ámbito competencial del Tribunal citado.

b) Segunda, la insólita peculiaridad contenida en las normativas andaluza y canaria. El artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, de creación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, dispone en su apartado 1 que “en el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación, de la cuestión de nulidad y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto *corresponderá a los órganos propios, especializados e*

de 23 de diciembre), con la salvedad que luego se hará; de la de Madrid (art. 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre); de la de Cataluña (art. 3.1 del Decreto 221/2013, de 3 de septiembre); de la de Extremadura (disposición final segunda, 4 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura); y de la de Galicia (art. 35 bis, 3, de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, modificada por la disposición final segunda de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración). Pueden consultarse estos textos en el apéndice II de esta obra.

¹⁹ Véanse el artículo 17 de la Ley de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público; los artículos 58 a 64 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras de Castilla y León; y los artículos 208 bis y 210 213 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, modificada por los artículos 49 a 53 de la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero.

independientes que creen...”²⁰. Y el artículo 2.3 del Decreto 10/2015, de 12 de febrero, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias contiene una norma similar, remitiendo la cuestión a las normas que cada entidad local pueda dictar²¹.

Es cierto que ambos decretos permiten a los entes locales confiar esta tarea al Tribunal autonómico mediante convenio. Pero la mera posibilidad de que cada ayuntamiento andaluz (770 en total, más ocho diputaciones) y canario (88, más siete Cabildos Insulares), abstracción hecha de las dimensiones de su Administración respectiva, pueda crear su propio tribunal de recursos contractuales constituye un disparate soberano y una notoria infracción de la Directiva de Recursos: no solo por la multiplicidad de órganos que supondría y por la disparidad de criterios a que daría lugar (además de su coste de mantenimiento), sino porque es un hecho incontrovertible que las posibilidades de independencia real de un órgano están siempre en función inversa del tamaño de la organización a la que pertenece y de la proximidad a los gestores a los que habrá de controlar. Es prácticamente imposible que un tribunal de contratos de un ayuntamiento de mil habitantes sea independiente de su respectiva corporación; máxime, si es ésta la que ha de fijar las retribuciones de sus miembros. La autonomía local, que invoca el precepto que antes transcribimos, puede dar lugar a un resultado abiertamente contradictorio con la Directiva.

c) En la misma línea, aunque con un grado de moderación mayor, se mueve la Comunidad del País Vasco: la ya citada Disposición Adicional octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, establece, en el párrafo segundo de su apartado 2, que “los municipios de más de 50.000 habitantes integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán crear su propio órgano competente para la resolución de los recursos de su ámbito local y sector público respectivo, con arreglo a los requisitos establecidos en el apartado 2 del artículo 311 de la Ley de Contratos del Sector Público, en la redacción dada por la Ley 34/2010, de 5 de agosto”. Es cierto que el ámbito de aplicación de esta norma es muy limitado, reduciéndose a los seis municipios (de 251; Andalucía tiene 770) que superan el umbral de población citado (las tres capitales, más Barakaldo, Gexto e Irún). Pero la cuestión no es ya de cantidad, sino de calidad.

²⁰ Acogiéndose a esta previsión, han creado tribunales propios las diputaciones provinciales de Cádiz, Granada, Huelva, Jaén y Málaga; de las capitales de provincia, disponen de tribunal propio los ayuntamientos de Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla; pero también lo han creado los ayuntamientos del Puerto de Santa María, La Línea de la Concepción, Linares, Úbeda, Estepona, Marbella, Torremolinos y Alcalá de Guadaira.

²¹ Si bien con la exigencia de que deberán “crear un tribunal independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado, al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que deba conocer”. Esta salvedad se extiende por el propio precepto a las Universidades Públicas canarias.

Con todo, es necesario poner de relieve que ni la Ley 34/2010, ni ninguna de las normas autonómicas, han acertado a dar una solución racional a la cuestión de los órganos de resolución de recursos contra actos de las entidades locales. Sin duda, la atribución de esta competencia a los tribunales autonómicos es la fórmula menos mala. ¿Sería necesario completarla con algunas contadas excepciones, permitiendo la creación de tribunales propios a un reducido número de los municipios de mayor población? No puede negarse que carece de sentido que ciudades cuya población multiplica la que tienen algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales (Barcelona, por tres; Madrid, por seis), no puedan tener un tribunal propio; aunque quizá, vistas las cosas con una absoluta objetividad (imposible en el terreno político y de los sentimientos localistas, desde luego), la cuestión no sea tanto si Madrid o Barcelona deben disponer de un órgano privativo de resolución de recursos contractuales, sino de si debieran tenerlo algunas comunidades de dimensión y administración reducidas. La conclusión pragmática es, por tanto, la ya expuesta: encomendar el control de los actos locales en materia de contratación a los órganos autonómicos; establecer singularidades exigiría fijar un umbral de población que, a su vez, trataría de excepcionarse y ampliarse por una plétora de municipios, repitiendo el lamentable espectáculo que se produjo cuando se creó, en 2003, el régimen especial de grandes ciudades.

3.3. Estatuto de los miembros

3.3.1. *La independencia del órgano*

a) El artículo 2.9 de la Directiva de Recursos exige, como antes vimos, que el órgano (no jurisdiccional) de resolución de recursos “sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso”; no hace indicación alguna adicional acerca de en qué haya de consistir esa independencia. Quizá por ello, el artículo 41.1 TRLCSP se limita a precisar, con un sencillo adjetivo, que el Tribunal Administrativo Central “actuará con plena independencia *funcional* en el ejercicio de sus competencias”. Las normas autonómicas creadoras de los respectivos Tribunales u órganos han reproducido esta fórmula, aunque algunas se han esforzado por enriquecer algo el contenido de este concepto, diciendo, por ejemplo, que “ejercitará su función con objetividad e imparcialidad, sin sujeción a vínculo jerárquico alguno ni instrucciones de ninguna clase de los órganos de las administraciones públicas afectadas”²².

²² Disposición adicional octava, apartado 6, de la Ley del País Vasco 5/2010, de 23 de diciembre; esta redacción es reproducida casi literalmente por el artículo 2 del Decreto de Cataluña 221/2013 y por el artículo 6.1 del Decreto de Canarias 10/2015.

Por más que no sean estrictamente necesarias, estas puntualizaciones no pueden considerarse impertinentes; es oportuno recordar la prohibición de impartir instrucciones, por más que ello sea una consecuencia necesaria de la independencia, así como la inexistencia de vínculo jerárquico, aunque este rasgo resulte implícitamente de la previsión contenida en el artículo 49.1 TRLC-SP (exclusión del recurso de alzada y del poder de revisión de oficio). En un sistema administrativo como el español, en el que la sujeción jerárquica de los funcionarios a los mandos políticos es tan acusada, estas precisiones son siempre convenientes.

b) Se ha puesto en duda, en alguna ocasión, que sea compatible la independencia que se predica de estos órganos con la “adscripción” que todas las normas establecen de los mismos a un determinado Ministerio o Consejería autonómica. Pero esta objeción no posee fundamento sólido alguno. La adscripción de un órgano [que es preceptiva en todo caso, como ordena el artículo 11.2.a) de la LRJAP] no significa otra cosa que la designación del centro directivo de una Administración en cuyo esquema orgánico deberá integrarse el de nueva creación. Esta designación opera principalmente a efectos de integración presupuestaria, y es imprescindible para conocer el departamento que está obligado a proveer al órgano de los medios físicos para el desempeño de su función, así como el competente para tramitar cuestiones secundarias, pero importantes, como es la efectividad de la designación, cese y situaciones administrativas de las personas que lo sirven. Pero la adscripción no supone necesariamente, por sí sola, vinculación jerárquica de ningún tipo ni constituye un atentado a la independencia formalmente declarada.

c) Mucho más preocupante desde el punto de vista de la independencia es la cuestión de los apoyos externos a los TRCs, que ninguna norma menciona. La composición que en 2010 se previó para todos los tribunales, limitada a tres miembros, se ha revelado muy insuficiente para el número de recursos que se han planteado ante ellos. No se ha hecho uso de la posibilidad de incrementar su número (como prevé para el tribunal estatal el artículo 41.1, párrafo segundo, del TRLCSP), sino que se ha acudido, en algunos lugares, a la solución de reforzar el trabajo de los miembros del tribunal con funcionarios de formación jurídica adscritos a la misma Administración (algunos de los cuales prestan servicio directo a los órganos de contratación), que son quienes preparan las ponencias correspondientes.

Sin poner en cuestión la honestidad de los funcionarios que realizan tales funciones de apoyo, me parece que esta solución organizativa es muy difícilmente compatible con la independencia que los TRCs han de mantener para no infringir la Directiva de Recursos. Requiere un talante muy singular poder desempeñar simultáneamente las funciones de controlador y de controlado; y, por más que los documentos que elaboren sean meras propuestas para su deliberación, es bien conocida la fuerte inercia que tiene todo borrador, y más

aún en un órgano colegiado que ha de despachar un número de asuntos muy elevado.

De todas formas, la construcción de un *status* de independencia no se logra tanto en la definición de las características de un órgano cuanto en la configuración del estatuto de sus miembros, que son múltiples y han de analizarse con detalle.

3.3.2. *La competencia para el nombramiento y las suplencias*

En primer lugar, el régimen de nombramiento, que, de acuerdo con el artículo 9.2 Directiva de Recursos, estará sujeto “a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento”. La Ley 34/2010 procuró ajustarse al máximo a esta exigencia, previendo que los miembros del Tribunal Administrativo Central fueran nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Justicia (art. 41.1, párrafo sexto, TRLCSP; la misma regla han establecido la totalidad de las normas autonómicas²³, bien que refiriéndose al Gobierno o Consejo de Gobierno de la respectiva comunidad). Un ajuste completo hubiera sido, sin embargo, imposible, ya que los Magistrados son nombrados en España también por el Consejo de Ministros, pero a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 316.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial); propuesta que no hubiera tenido justificación alguna para el nombramiento de titulares de órganos puramente administrativos.

Puede plantear dudas de compatibilidad con la Directiva de Recursos, en cambio, el régimen de suplencias o sustituciones que prevén algunas de las normas autonómicas para los supuestos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento de alguno de los miembros del TRC respectivo. alguna de ellas lo regula de manera completa y plenamente ajustada a las exigencias de la Directiva de Recursos: es el caso de la Ley del País Vasco 5/2010, de 23 de diciembre, que en el apartado 11 de su disposición adicional octava dispone: “Dado el carácter de unipersonal con que se crea inicialmente este órgano y a fin de dar continuidad a las competencias asignadas al mismo, *el Gobierno Vasco*, a propuesta conjunta de los titulares de los departamentos de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública, designará en el mismo acto del nombramiento del titular o la titular del órgano a la persona o personas

²³ Con dos excepciones: Cataluña atribuye la competencia para el nombramiento de los miembros de su Tribunal a “la persona titular del departamento competente en el establecimiento de criterios y en la dirección y el control de la contratación pública” (art. 5.2 del Decreto 221/2013); y Canarias la confía al titular del Departamento competente en materia de contratación, pero previa conformidad del Gobierno autonómico (art. 4.2 del Decreto 10/2015). La reducción al nivel de Conseller del órgano competente para el nombramiento parece difícilmente compatible con la Directiva de Recursos.

que, *reuniendo los mismos requisitos exigidos para el titular del órgano*, estén llamadas a sustituirle con carácter temporal en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad”. Se cubren, de esta manera, los dos requisitos que la Directiva de Recursos exige, relativos a la autoridad competente para el nombramiento y la cualificación profesional del nombrado como suplente, que han de ser los mismos que los exigibles respecto del titular del cargo.

En otros casos, sin embargo, la regulación es mucho más escueta y, por ello, menos satisfactoria. El artículo 8.2 del Decreto de Andalucía 322/2011 prevé que el nombramiento del suplente se haga por el Consejo de Gobierno; pero sus requisitos personales se remiten a lo que se establezca por Orden del titular de la Consejería competente en materia de Hacienda. Justamente en sentido inverso, el artículo 8.5 del Decreto de la Generalitat de Cataluña 221/2013 exige que el sustituto reúna los mismos requisitos que el titular; pero no dice a quién corresponde su nombramiento. Y el artículo 208 bis, 3 de la Ley Foral 3/2013, así como el artículo 18.2 de la Ley de Aragón 3/2011, se limitan a prever la posibilidad de nombramiento de suplentes, pero sin mencionar la autoridad que haya de hacerlo ni aludiendo a los requisitos del así nombrado.

Todas estas lagunas son irrelevantes, debiendo entenderse cubiertas por la norma de la Directiva de Recursos, suficientemente concreta y precisa para permitir su aplicación directa: dicho de manera gráfica, la regulación que contiene la ley vasca sería aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

3.3.3. *La capacitación de los miembros del órgano*

El artículo 9.2 Directiva de Recursos solo establece un requisito de capacidad profesional, bastante impreciso y referido exclusivamente a quien ostenta la presidencia del órgano de resolución de recursos: “Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez”. Nada se dice de sus restantes miembros.

a) La Ley 34/2010 no quiso, sin duda, pecar por defecto en la transposición de esta norma, imponiendo a los miembros del Tribunal estatal dos requisitos acumulativos: primero, tener la condición de funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado; y segundo, haber desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años, preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo relacionado directamente con la contratación pública (art. 41.1, párrafos tercero y cuarto, TRLCSP). Los requisitos son bastante más rigurosos que los que la Directiva de Recursos impone, y no parece que ésta pueda interpretarse en el sentido de exigir la previa superación de las oposiciones para ingreso en la judicatura, que no tendría la menor lógica para el nombramiento de titulares de un órgano puramente administrativo.

No puede decirse lo mismo de un dato apenas perceptible en una lectura rápida del precepto citado, el cual, sorprendentemente, exige la titulación en Derecho al presidente del Tribunal Administrativo Central, pero no a sus vocales. Esta decisión, sin duda buscada de propósito, es, obviamente, disfuncional, porque difícilmente puede elaborar resoluciones fundadas en Derecho (y tan complejas como son los asuntos a las que se refieren) quien carezca de profundos conocimientos jurídicos; y es también un tanto absurda, porque no se explica cómo alguien que carezca de esta titulación haya podido trabajar más de quince años en temas jurídico-administrativos relacionados con la contratación pública. Es cierto, como hemos visto, que la Directiva solo exige esta preparación académica al presidente; pero también dice que esta exigencia es “como mínimo”, y no hay razón alguna para suponer que resulte difícil encontrar dos personas de este perfil entre los millares de funcionarios con titulación jurídica que existen en todas y cada una de las Administraciones. No parece razonable suponer que de esta manera quiso dejarse abierta la posibilidad de integrar en el Tribunal a personas de formación técnica o económica, cuyos conocimientos podrían ser útiles en diversos asuntos. La conveniencia de que el Tribunal disponga de asesoramientos de esta naturaleza es evidente; pero ello no tiene ningún sentido en un Tribunal integrado solo por tres personas, a menos que condenar a las que posean titulación jurídica a una insoportable carga de trabajo.

b) En este punto, las disparidades de la normativa autonómica son tantas como comunidades con tribunal propio: solo la del País Vasco se ajusta exactamente a los requisitos exigidos por la legislación estatal. Si las situamos en una escala de requisitos de exigencia decreciente, tenemos que (i) en Andalucía y en Cataluña, los Decretos 322/2011 y 221/2013 imponen la titulación en Derecho tanto al presidente como a los vocales²⁴; (ii) las Leyes de Madrid y de Galicia exigen al presidente y vocales la misma titulación que el TRLCSP, pero reducen a diez años el tiempo de experiencia profesional, tanto del presidente como de los vocales²⁵; (iii) la Ley de Aragón 3/2011 exige la titulación en Derecho a presidente y vocales, reduciendo, como Madrid, a diez años el tiempo de experiencia requerido a los vocales; (iv) la Comunidad Foral de Navarra, cuya Ley Foral 3/2013 exige, como la aragonesa, titulación en Derecho a todos los miembros del tribunal, pero reduce el tiempo de experiencia a diez y cinco años; y (v) la Comunidad de Canarias, que exige la titulación en Derecho al titular (unipersonal) del Tribunal, pero solo cinco años de experiencia (art. 4.2 del Decreto 10/2015).

²⁴ Debe hacerse la salvedad, no obstante, de que en ambas Comunidades Autónomas se exige meramente la titulación en Derecho, no la pertenencia a un cuerpo o escala para cuyo ingreso se haya exigido dicha titulación, que es distinto.

²⁵ El mismo tiempo de experiencia se requiere en el Decreto de Andalucía 322/2011.

Ninguna de estas diferencias respecto del modelo estatal puede juzgarse contraria al ordenamiento comunitario; y es, desde luego, elogiable el requerimiento de la titulación en Derecho a todos los miembros de los tribunales. La reducción de los tiempos de experiencia es, sin embargo, puramente caprichosa y no puede responder más que a razones personales (no, desde luego, al afán de crear un tribunal supuestamente más joven y dinámico, tratándose de una función cuyo desempeño equilibrado requiere una cierta *seniority*). Igual que decíamos líneas arriba a propósito de la no exigencia de titulación jurídica para el presidente que establece el TRLCSP, la reducción del tiempo de experiencia no tiene justificación alguna, porque, transcurridos más de treinta años de la fecha de establecimiento de todas las comunidades, es inverosímil que no puedan hallarse en sus cuadros funcionarios competentes de más de quince años de experiencia.

c) Menció n especial merece la singularidad de las normas catalana y vasca en el punto de la pertenencia funcionarial. Tanto el TRLCSP como las restantes normas autonómicas permiten que los funcionarios elegidos para ser nombrados miembros de cada TRC pertenezcan a cualquiera de las Administraciones Públicas. En contraste, el artículo 6.1 de Decreto 221/2013 establece como requisito para el nombramiento “ser funcionario o funcionaria de carrera del cuerpo A1, subgrupo A1 *de la Administración de la Generalidad de Cataluña o equivalente de la Administración local de Cataluña*”; y el apartado 8 de la disposición adicional octava de la Ley 5/2010 reserva el nombramiento a quienes “sean funcionarios o funcionarias de carrera que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años, *en cualquiera de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi*”.

Por evidentes, no es necesario explicitar las razones de esta singularidad.

3.3.4. *Inamovilidad y duración del mandato*

a) La Directiva de Recursos alude conjuntamente, en el mismo párrafo del artículo 2.9, a la duración del mandato de los miembros de los órganos de resolución de recursos, y a su inamovilidad o revocabilidad: “El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad”. Como se ve, la Directiva remite en ambos casos a las condiciones establecidas en el derecho de cada Estado para los miembros del Poder Judicial.

Esta remisión plantea un problema de fondo realmente capital. La legislación española, tanto en el nivel estatal como en el autonómico, han configurado los nuevos TRCs como órganos administrativos cuyos cargos, igual que otros muchos, son de desempeño temporal. La condición de juez, en cambio,

es permanente: al igual que la de funcionario, es una profesión que tendencialmente se desempeña hasta alcanzar la edad de jubilación.

Así las cosas, la traslación del *status* judicial a los miembros de estos órganos plantea dificultades insuperables, porque la condición de vocal de un TRC no es, en puridad, un *status* personal, sino meramente un puesto de trabajo de desempeño limitado en el tiempo. Supuesta, pues, esta configuración que se da a los TRCs, hablar de inamovilidad en sentido tradicional no tiene sentido alguno, ya que esta característica es solo predicable de los *status* personales, no de los puestos de trabajo que los servidores públicos ocupan. En el ordenamiento español, la inamovilidad alude primariamente a la necesaria duración indefinida de la condición funcional o judicial, de la que unos y otros solo pueden ser privados por razones penales o disciplinarias [arts. 379 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 14, letra a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público].

b) Esta dificultad, sin embargo, pone sobre la pista del problema al que antes aludíamos que, desde el punto de vista de la transposición que se ha hecho de la Directiva de Recursos, es realmente crucial: dado que, en la mayor parte de los Estados miembros de la Unión, la condición de juez es un *status* permanente y de duración indefinida, la cuestión a dilucidar es si la Directiva de Recursos, al exigir “las mismas condiciones aplicables a los jueces”, habría querido obligar a configurar la pertenencia a estos órganos también como un *status* personal y permanente en su duración. Es evidente que, de darse una respuesta positiva a este interrogante, la transposición hecha por España de la Directiva sería claramente incorrecta.

Aunque los preámbulos de los sucesivos textos de la Directiva de Recursos (el original de 1989, y las modificaciones de 2007) no aluden a esta cuestión, creemos que hay en ella elementos implícitos que permiten dar una respuesta negativa al interrogante que planteábamos. Los exponemos sin afán alguno de defender la solución adoptada por el Reino de España en la Ley 34/2010, porque, aunque dicha solución puede considerarse correcta, en nuestra opinión, hay también en la regulación que dicha Ley hace de ella algunas reglas que oscurecen esta conclusión y que deben ponerse de manifiesto.

c) La inexistencia de una obligación de configurar la pertenencia a los órganos de resolución de recursos como un *status* personal, en todo idéntico o equiparable al de los Jueces y Magistrados, puede derivarse, en primer lugar, del hecho de que la Directiva de Recursos acepte que los órganos a quienes se encomiende la resolución de los recursos sean puramente administrativos (o no judiciales). En cualquier país del mundo, los órganos y las unidades administrativas son, sencillamente, puestos de trabajo que nadie tiene derecho a ocupar de por vida, ni hasta la edad de retiro; las contadísimas excepciones que podrían citarse confirman esta regla. La inamovilidad se refiere a la posesión del *status*, no a la ocupación de un puesto de trabajo. Y puede deducirse,

también, de la referencia específica que la Directiva hace a la “duración del mandato”, que no tendría sentido si el cargo fuera de ejercicio indefinido; si ha de regularse la duración del mandato, se está aceptando implícitamente que su plazo pueda ser limitado.

La cuestión, por lo demás, ha de abordarse desde la perspectiva de la garantía de la independencia: lo que la Directiva de Recursos hace, al apelar al estereotipo judicial, es prohibir a los Estados que el plazo de duración del servicio, o las circunstancias que permitan la remoción del mismo, estén definidos de tal manera que el titular del cargo se vea condicionado en su imparcialidad por la conveniencia de seguir una determinada línea de conducta en relación con las autoridades a las que ha de fiscalizar y de las que, directa o indirectamente, depende su permanencia. Y a ello podría añadirse que tal diseño ha de asemejarse al aplicable al personal judicial (en lo que sea posible, dada la disparidad de supuestos). Este y no otro es el parámetro desde el que ha de analizarse el ajuste con la Directiva de Recursos de sus normas de transposición.

d) Empecemos, pues, con la inamovilidad, que el TRLCSP regula en el párrafo séptimo del artículo 41.1 enunciando (de modo exhaustivo, se supone) las causas que habilitan para proceder a la revocación del nombramiento de los miembros de estos órganos administrativos. Esta enumeración coincide mayoritariamente con la de causas de pérdida de la condición de juez que establece el artículo 379.1 de la LOPJ: hay coincidencia, en lo sustancial, en las letras b), c), e) y f), y las restantes son muy similares a las correlativas previstas en las letras a), b), d) y e) del artículo 379 de la Ley Orgánica; no se mencionan, en cambio, las causas de pérdida de la condición de juez consistentes en la jubilación y en la separación en virtud de sanción disciplinaria, sin duda por entender que se trata de circunstancias referidas a un *status* permanente, no a un cargo temporal. Por estas razones, parece indiscutible que, en este punto, la sintonía del TRLCSP con la Directiva de Recursos es completa.

No merecen una atención especial algunas singularidades del precepto mencionado del TRLCSP, que solo mencionaremos. Desde luego, están totalmente fuera de lugar las causas de cese mencionadas en sus letras a) y b), que no son, desde luego, causas de remoción o privación coactiva del cargo antes de la expiración del mandato (que es a lo que la norma dice referirse: “no podrán ser *removidos* de sus puestos...”); es obvio que la expiración del mandato y la renuncia al cargo no pueden ser consideradas, en modo alguno, como causas de *remoción*, sino de simple *cesación en su ejercicio*; como tampoco lo es la defunción del titular, que —de modo totalmente innecesario— mencionan el Decreto regulador del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y la Ley vasca. Y, aunque suponga la adición de una causa de cese no prevista en la normativa judicial, creo que la inclusión como tal de la condena a pena que conlleve la inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público [letra e) del artículo y párrafos citados del TRLCSP] es algo tan elemental que

no requiere justificación alguna ni, desde luego, supone atentado alguno a la independencia.

Y entre las que podríamos calificar de singularidades por omisión del mismo precepto legal (en el sentido de causas de cese que no se mencionan, pero que deberían haberlo sido) habría de aludirse a la pérdida de la condición de funcionario, ya que la tenencia de este *status* es requisito indispensable para acceder al cargo.

En contraste con las indicadas, sí debemos referirnos a dos causas de cese, de las contenidas en la relación del párrafo séptimo del artículo 41.1, que pueden suscitar alguna inquietud desde la perspectiva de la independencia: me refiero al “incumplimiento grave de sus obligaciones” y a la “incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función”. Una y otra circunstancia son conceptos de un alto nivel de indeterminación, cuya apreciación, si no es discrecional en sentido técnico, permite desde luego un margen de valoración muy amplio: sobre todo, en el primer caso, ya que ninguna norma enumera dichas obligaciones y cuando su grado de cumplimiento nunca puede ser considerado perfecto; en el segundo, porque no se indica —como podría haberse hecho sin dificultad— si se alude exclusivamente a la incapacidad derivada de circunstancias físicas, o de otro tipo. Por sí solas, ambas causas de remoción no pueden considerarse atentatorias al principio de independencia: todo depende de la aplicación, extensiva o no, que pueda hacerse de ellas en casos concretos. Entre tanto, creemos que la exigencia de un procedimiento contradictorio para el empleo de dichas causas²⁶, y la posibilidad —que no puede discutirse entre nosotros— de un control judicial posterior de las resoluciones que se adopten son suficientes para considerarlas compatibles con las exigencias de la Directiva de Recursos.

e) Al plazo de duración del mandato se refiere el párrafo noveno del artículo 41.1 TRLCSP, diciendo que será de seis años y que no podrá prorrogarse. Esta pauta solo ha sido seguida, en ambos puntos, por las normas reguladoras de los tribunales autonómicos de Aragón (art. 19.1 de la Ley 3/2011) y Madrid (art. 3.3, párrafo sexto de la Ley 9/2010). En las restantes comunidades, los criterios seguidos son variables: en cuanto a la duración, acogen el plazo seis años las de Galicia (art. 35 *quater* de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico), Navarra (art. 208 bis, 2 de la Ley Foral 3/2013) y País Vasco (disposición adicional octava, 9, b de la Ley 5/2010); en cambio, las de Andalucía (art. 2.3 del Decreto 322/2011), Cataluña (art. 7 del Decreto 221/2013) y Canarias (art. 4.2 del Decreto 10/2015) lo reducen a cinco. Y, en cuanto a la posibilidad de prórrogas del mandato, el Decreto andaluz permite una sola, mientras que las normas de Cataluña, Navarra, País

²⁶ Lo prevé expresamente el párrafo octavo del artículo 41.1. El artículo 3.3 del Decreto de Andalucía 322/2011 lo regula con detalle, pero sin aportar ningún elemento de garantía especial.

Vasco y Canarias prevén la posibilidad de reelección indefinida; la Ley gallega, por su parte, no prevé ningún tipo de prórrogas.

Es evidente que el lapso temporal al que el mandato se extiende, así como la posibilidad de ampliarlo mediante prórrogas, puede ser un elemento seriamente condicionante de la independencia. Lo es negativamente, sin duda, si este plazo fuera excesivamente breve (uno o dos años, por ejemplo), por cuanto la atención primordial de los nombrados se fijará en satisfacer las preferencias de los sucesivos Gobiernos; no cabe duda de que el nivel de independencia crece a la par que el tiempo de duración del mandato. Y, aunque no creo que sea preceptivo alcanzar un nivel de independencia máximo haciendo indefinido el plazo de mandato (hasta la jubilación), me parece que la combinación plasmada en la legislación estatal y seguida por Madrid y Aragón se queda sensiblemente corta. Es cierto que la percepción vital del tiempo depende mucho de cada persona y de su edad: pero me parece que, por término medio, seis años y ni uno más no es un plazo suficiente como para que un funcionario pueda experimentar una convicción íntima de ser independiente. Desde este punto de vista, me parecen más acertadas las soluciones propuestas por las normas de Cataluña, Navarra, País Vasco y Canarias; la de Andalucía (5 + 5), solo algo mejor que la del Estado.

Solo resta añadir que la fijación del plazo de mandato y sus prórrogas, en orden a asegurar un grado suficiente de independencia a los miembros de estos órganos, debe contemplarse desde la perspectiva de la independencia frente a la autoridad de nombramiento. La que es necesaria frente a los grupos económicos cuyos conflictos contractuales son resueltos por estos órganos especiales (en evitación de lo que los medios de comunicación han dado en llamar la práctica de las puertas giratorias) no ha de ser asegurada a través del sistema de plazos, sino del de las incompatibilidades *ex post*, como la que establece hoy, en el Estado, el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

3.4. Estructura y funciones de los órganos

La experiencia española, en el plano de los órganos autonómicos de resolución de recursos, plantea dos cuestiones que carecen de respuesta expresa en la Directiva de Recursos.

3.4.1. ¿Órganos colegiados, o también unipersonales?

En contraste con la solución colegiada que establece el artículo 41.1, párrafo segundo del TRLCSP, el apartado 4 del mismo artículo habilita a las Comunidades Autónomas a implantar, para la resolución de estos recursos especiales,

órganos de carácter unipersonal (“... debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente...”).

Esta posibilidad se estableció, quizá, con la vista puesta en algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuyo volumen contractual no hacía previsible la necesidad de dedicar al menos tres funcionarios a esta tarea; pero, en la práctica, la solución unipersonal fue aplicada inicialmente por cuatro comunidades de innegable entidad (Andalucía, Cataluña, País Vasco y Canarias; las dos primeras han pasado ya a dar carácter colegiado a su respectivo órgano).

¿Es esta posibilidad adecuada a la Directiva de Recursos? A nuestro juicio, la respuesta debe ser negativa. Aunque los indicios que su texto ofrece no son abundantes ni inequívocos, no puede negarse que su artículo 2.9 habla, en plural, de “*los miembros* de esta instancia independiente”; y que, al prever la existencia de un presidente, parece presuponer que éste deberá ser acompañado por algunos vocales.

Pero las interpretaciones literalistas son siempre insuficientes. Mucho más sólidas parecen las razones institucionales: de una parte, la complejidad técnica de los temas que son objeto de estos recursos y la delicadeza de muchas decisiones, que hacen casi imprescindible el contraste de opiniones (en el mundo del Derecho, la soledad puede llevar fácilmente a soluciones extravagantes o disparatadas). Y, de otra, el objetivo de independencia que todo el sistema ha de tender a conseguir: es notorio que la colegialidad es una de las más importantes garantías de este objetivo. Lo es frente a las autoridades competentes para el nombramiento: un funcionario aislado que es objeto de un nombramiento de esta envergadura, es personalmente mucho más vulnerable a las presiones políticas o de los gestores del gasto público —por mucha que sea su entereza personal— que si forma colegio con otras personas. Y lo es también, sobre todo, frente a los licitadores: no se olvide que la mayoría de los conflictos que estos órganos han de resolver no consisten tanto en enfrentamientos con la Administración contratante cuanto entre los propios licitadores, frecuentemente empresas poderosas dispuestas a defender a ultranza su principal activo de negocio, la cartera de pedidos; y que un órgano unipersonal es mucho más asequible que otro colegiado a supuestos de “captura” por alguno de los contendientes. Me parece que no es necesario explicarlo con fórmulas más explícitas.

Ello no debe interpretarse como una imputación de ilegalidad o desajuste con el derecho comunitario de los órganos unipersonales de resolución de recursos. Esta solución pudo ser admisible como fórmula de urgencia a aplicar en los primeros momentos de instauración del sistema, y en la medida en que el número de recursos y su relevancia económica no exigieran una dedicación de recursos desproporcionada; pero solo parece lícito utilizarla como solución transitoria y de corto recorrido. A medio plazo, la unipersonalidad resulta manifiestamente incompatible con la independencia.

3.4.2. ¿Uniformidad competencial y funcional?

a) Cabe preguntarse, finalmente, si es compatible con el ordenamiento comunitario que la función resolutoria de los recursos especiales sea encomendada a un órgano que tenga, a la vez, atribuidas otras funciones administrativas: no es un supuesto meramente hipotético, ya que, en España, al menos tres Comunidades Autónomas han seguido esta forma de actuar. Lo hicieron algunas, en la fase inicial de implantación del sistema, encomendando la tarea de resolución de recursos a su respectiva Junta Consultiva de Contratación Administrativa; y lo han establecido otras con carácter —tendencialmente— permanente, como las de Castilla y León y Extremadura, que atribuyen esta tarea a su respectivo Consejo Consultivo, siendo su presidente el que lo sea del Consejo, y sus vocales los Consejeros electivos.

Aunque la Directiva de Recursos no dice nada sobre el particular, este modelo solo parece conciliable con sus exigencias si el órgano al que se confíen estas funciones se encuentra dotado de todas y cada una de las características de independencia y régimen de sus miembros que aquélla impone; y ello requiere, además, que las funciones ajenas a la de resolución de recursos contractuales que el órgano ostente no estén sometidas, en su ejercicio, a ningún tipo de condicionamiento jerárquico; el cual, de existir, terminaría contaminando las de decisión sobre los recursos. Ello solo parece posible cuando las funciones distintas de las de resolución de recursos sean de naturaleza consultiva formal (no de *staff*), como sucede en el caso de la Comunidad de Castilla y León. La experiencia muestra que la coexistencia de funciones consultivas y resolutorias de recursos es factible, y que no afecta negativamente a la independencia del órgano que las desempeña conjuntamente: el caso, tantas veces citado, del *Conseil d'État* francés así lo acredita; aunque no es menos cierto que la independencia real y efectiva de un órgano no depende tanto de las prescripciones legales ni de la naturaleza de sus distintas funciones, cuanto de razones históricas y culturales.

b) Una segunda vertiente de la uniformidad alude no a las funciones del órgano, sino de sus miembros. Esta cuestión surge a propósito de algunas normas autonómicas (de Aragón y Navarra, en lo que se nos alcanza a saber) que han previsto expresamente que dichos miembros no actúen, por decirlo coloquialmente, en régimen de dedicación exclusiva, pudiendo compatibilizar su tarea en estos órganos con las que desempeñaban en sus puestos funcionariales de origen.

No parece que esta posibilidad (sin duda, inspirada en una sana política de reducción de costes) se encuentre excluida por la Directiva de Recursos, siempre que la actividad funcional ajena a la de pertenencia a estos órganos no guarde relación alguna con los departamentos de contratación de las Administraciones respectivas; esto es, que la “segunda actividad” de los miembros de los órganos especiales no sea susceptible de afectar a la independencia de

criterio que deben ostentar. La suficiencia o no de una “dedicación a tiempo parcial” para atender adecuadamente y en tiempo las funciones de resolución de recursos es una cuestión casuística y de eficacia ajena por completo a los fines que la Directiva persigue.

Las nuevas formas de actuación administrativa y la formulación clásica de la invalidez

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS NUEVAS HABILITACIONES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES.—III. LAS ACTUACIONES QUE CORRESPONDEN A LA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTIVIDAD TOLERADA.—3.1. El control y la supervisión del acceso a la actividad.—3.2. El control y la supervisión ligada al ejercicio de la actividad.—IV. LA TRASLACIÓN DEL ESQUEMA PREVIO AL ÁMBITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.—V. LA SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD.—VI. EL TRATAMIENTO DE LA INVALIDEZ DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.—6.1. Marco actual.—6.2. Proyección en el ámbito de la reforma de la LRJAP.—VII. LA TRASLACIÓN DE ESTE ESQUEMA AL ÁMBITO DE LAS NUEVAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y, EN CONCRETO, SOBRE LA ACTIVIDAD TOLERADA.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo central analizar la incidencia que las nuevas formas de actuación administrativa y de habilitación para el ejercicio de actividades tiene en el procedimiento administrativo y en su producto final como es el acto administrativo. De futuro la actuación expresa —acto administrativo— debe convivir con la mera tolerancia que en tanto habilitación para el ejercicio de actividades puede incidir en la esfera de terceros y se precisa determinar la forma de incidir en dicha esfera y la de formalización de su invalidez.

★ Profesor Titular (Acred.) de Derecho Administrativo. Magistrado de lo contencioso-administrativo.

PALABRAS CLAVE: Autorización administrativa, invalidez, procedimiento administrativo, declaración responsable, comunicación previa, nulidad, acto administrativo.

ABSTRACT

The center of this paper is to analyze the effect that the new forms of administrative action and empowerment for the exercise of activities has in the administrative procedure and its final product is the future act expressly administrative. The performance —administrative act— must live with more tolerance that while entitlement to pursue activities in the field can affect third parties and is required to determine how to affect that area and the formalization of their disability.

KEYWORDS: Administrative authorization, disability, administrative procedure, responsible statement, advance notice, nullity, administrative act.

I. INTRODUCCIÓN

Los últimos años de la histórica normativa general y, específicamente, en lo que se refiere a la forma de realización de actividades económica han sido, ciertamente, convulsos y caracterizados por la introducción de categorías y esquemas jurídicos que aún no han encontrado un encaje general en nuestro Ordenamiento.

En este sentido hemos pasados de una técnica única y clásica como era la autorización administrativa en la que la Administración realizaba un control previo de la actuación administrativa a un conjunto de títulos jurídicos y habilitaciones para dicha actuación —especialmente cuando se refiere a las denominadas actividad económicas— en las que la actuación de la Administración Pública se produce a posteriori. Sobre esta cuestión realizamos un desarrollo más completo en los apartados siguientes del presente trabajo.

Sin embargo, no es objetivo central de este trabajo el analizar dichas nuevas formas ni su incidencia en el ámbito de la libertad personal y de actuación frente a los poderes públicos sino que tiene por objeto, en un momento en el que se anuncia un nuevo rumbo para el procedimiento administrativo con la aprobación de una norma que sustituya y actualice el marco de la LRJAP de 1992, plantear cómo recibe el conjunto del procedimiento administrativo y las categorías clásicas de invalidez aplicadas al acto administrativo¹.

¹ Nos referimos al Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que fue presentado por el Gobierno el 11 de mayo de 2015 y calificado el 12 de mayo de 2015.

La primera sensación, que puede plantearse desde el principio, es que el legislador procedimental asume el cambio radical en los títulos de actuación administrativa pero que dicha asunción no tiene un reflejo claro y evidente en el ámbito del propio procedimiento y, por ende, de las causas de invalidez del acto administrativo. De alguna forma y, como primera aproximación, podríamos decir que el esquema del proyecto de ley es, esencialmente, continuista y, por tanto, muy apegado a que la actuación administrativa encuentra su reflejo en un actuación administrativa expresa e, incluso, en la ficción de la misma que supone históricamente el silencio administrativo sin que realmente se aclare la proyección que los nuevos títulos tienen sobre el procedimiento y las reglas de actuación administrativa y, por ende, por la proyección que sobre dichas actuaciones o admisiones de la actuación de los ciudadanos tiene la teoría general de la invalidez del acto administrativo.

De alguna forma parece que el legislador y los operadores jurídicos han transmutado los elementos clásicos en la exigencia y el valor central de la Administración de comprobar la legalidad y la validez de la actuación administrativa mediante las actividades de comprobación. Es cierto que, sin duda, este elemento —el de la comprobación— tiene un valor y un alcance que, sin duda, adquiere validez propia y realmente marca un ámbito de relaciones que tienen una dinámica propia que obliga a la Administración a la realización de la misma. Pero es cierto que la actividad de comprobación tiene una dinámica propia que no puede considerarse como excluyente de la existencia de otras relaciones.

En este sentido conviene indicar que la comprobación es una actuación adicional que opera sobre una realidad que, sustancialmente, se solapa sobre una relación adicional que debemos identificar como la relación de tolerancia que ciertamente produce efectos jurídicos y que permite el ejercicio de una actividad que afecta o perjudica a los propios interesados pero, también, a terceros que no pueden quedar únicamente pendientes de que la Administración ejerza o no la actividad de comprobación.

Esta actividad permitida o consentida produce efectos en la esfera interna del solicitante de la actividad pero produce, igualmente, efectos frente a terceros a los que es preciso buscar una solución a sus necesidades que vaya más allá de la exigencia de la actividad de comprobación. Los derechos reaccionales no pueden quedar condicionados a la actividad de comprobación ni a sus efectos sino que debe ir más allá y permiten que la esfera de libertad que se ha admitido pueda ser impugnada por los perjudicados. Para conseguir este efecto es preciso no trasladar miméticamente la habilitación a la actuación de comprobación como el único camino de imputación del acto en cuestión. Esta disociación ni se ha previsto en la LRJAP actual ni se ha proyectado en el ámbito del Proyecto de Ley que, en estos momentos, se debate en el Parlamento.

II. LAS NUEVAS HABILITACIONES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES

Como venimos indicando la referencia a este cambio de situación y de posición de la Administración en relación con el ejercicio de las funciones de habilitación para el acceso a actividades, servicios o, en general, para el ejercicio de actividades que las normas no configuran sobre la base de la libertad absoluta obliga a muchos cambios de actitudes, de criterios y, probablemente, cuando se hayan generalizado los nuevos instrumentos de ejercicio de la actividad la propia reformulación legal de las normas de control jurisdiccional y de control administrativo ya que habrá que “reconfigurar” totalmente la actividad de control.

A) El procedimiento autorizatorio²

La regulación del procedimiento administrativo común se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que constituye una pieza angular del funcionamiento y de la actividad administrativa. Su articulación se produce, también, en dos niveles que van desde la regulación sectorial más o menos general a la regulación territorial específica.

En el ámbito del procedimiento administrativo común referido a las autorizaciones y licencias es el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, el que adecua las normas reguladoras de los procedimientos administrativos para el otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones el que determina el régimen jurídico aplicable a las mismas. Su conceptualización es, por tanto, la de una norma de desarrollo sectorial (solo autorizaciones y licencias) pero de alcance general dentro de las mismas.

Con carácter general podemos indicar que esta norma reglamentaria encaja en el desarrollo previsto lo que indica la propia Exposición de Motivos del mismo cuando señala que “...La disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé que, reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se lleve a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango.

² LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006 y “La autorización administrativa: entre la Escila del dogmatismo y el Caribdis del relativismo”, en FERNÁNDEZ, T.R., LAGUNA DE PAZ, J.C., PIÑAR MAÑAS, J.L., GÓMEZ PUENTE, M., MARTÍN REBOLLO, L., “La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy”, Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 25 y ss.

En cumplimiento del referido mandato, este Real Decreto tiene por objeto adecuar a la Ley 30/1992, las normas reguladoras de los procedimientos para el otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, acogiendo una concepción amplia del citado término, del que se formula una definición sintética que pone el acento principal en la salvaguardia del ordenamiento jurídico y del interés público que corresponde a la Administración, con independencia del ámbito material en que se ejerce la potestad autorizatoria.

En consecuencia, el concepto utilizado permite entender incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento todos aquellos supuestos que, bajo diferentes denominaciones (autorizaciones, licencias, permisos, habilitaciones y otras), responden a las mencionadas características en el ordenamiento jurídico vigente...”.

De esta regulación nos corresponde señalar que no determina cual es el título habilitante para el ejercicio de cada actividad sino que, una vez determinado en la norma sustantiva, lo que hace es señalar algunos elementos comunes de homogeneización. De los más relevantes son los previstos en el artículo 3.º (Resolución)³ y, sobre todo, el artículo 4.º cuando determina los efectos de la falta de resolución expresa. El citado artículo establece que:

“... 1. Transcurrido el plazo máximo para resolver el procedimiento, sin que haya recaído resolución expresa, se producirán los siguientes efectos jurídicos:

- a) Las solicitudes de otorgamiento y modificación de autorizaciones podrán entenderse estimadas, salvo en los supuestos recogidos en el Anexo de este Real Decreto.
- b) Las solicitudes de extinción de autorizaciones podrán entenderse estimadas.
- c) En los procedimientos de modificación y extinción iniciados de oficio, se producirá la caducidad en los términos previstos en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992.

2. Para la eficacia de las resoluciones presuntas a que se refieren los epígrafes a) y b) del apartado anterior se requiere la emisión de la certificación prevista en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el plazo de veinte días desde que fue solicitada o que, habiéndose solicitado dicha certificación, ésta no se haya emitido transcurrido el citado plazo.

³ El artículo 3.º establece que “...1. El plazo máximo para la resolución de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones será el que establezca su normativa reguladora y, en su defecto, el de tres meses. 2. Las resoluciones de estos procedimientos serán siempre motivadas. 3. Las citadas resoluciones pondrán fin a la vía administrativa, excepto en los supuestos determinados en las normas correspondientes...”.

En el transcurso del plazo para la emisión de la certificación se podrá resolver expresamente sobre el fondo, de acuerdo con la norma reguladora de la **autorización**, y sin vinculación con los efectos atribuidos a la resolución presunta cuya certificación se ha solicitado...”.

Del acto autorizatorio se han dicho numerosas cosas en punto a su naturaleza y régimen jurídico. Con vocación de síntesis sobre dicho proceso de evolución y de análisis podemos indicar que la caracterización histórica se ha centrado en el carácter reglado o discrecional de la concesión y en la capacidad de la obtención por la vía del silencio administrativo.

En relación con la primera de las cuestiones —naturaleza reglada o discrecional— la doctrina del Tribunal Supremo podemos extraerla de la STSJ de Castilla y León de 21 de julio de 2000 que efectúa un correcto examen de dicha doctrina y señala que “...Y se ha de señalar en primer lugar lo que respecto de las licencias de obras recoge la STS de 14-4-1993 (RJ 1993, 2837), de la que fue Ponente D. Francisco Javier Delgado Barrio, y que dice textualmente:

“La licencia urbanística es un acto administrativo de **autorización** por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente: si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad —art. 76 del Texto Refundido— es claro que este derecho ha de ejercitarse “dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes” establecidos por el ordenamiento urbanístico. La licencia examinada de naturaleza rigurosamente reglada, constituye un acto debido en cuanto que necesariamente “debe” otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable —art. 178.2 del Texto Refundido—. Va de suyo que esta ordenación ha de estar vigente lo que dada la naturaleza normativa de los planes exige no sólo que haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva sino que se haya producido su publicación —arts. 93 CE, 45 y 46 TRLS y hoy muy especialmente 70.2 Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local—.

En este sentido existe una muy reiterada jurisprudencia —SS. 19 enero 1987 (RJ 1987, 1778), 8 julio (RJ 1989, 5592), 22 septiembre (RJ 1989, 6609), 16 octubre (RJ 1989, 7366) y 13 noviembre 1989 (RJ 1989, 8186), 29 enero (RJ 1990, 356) y 19 febrero 1990 (RJ 1990, 1322), 2 marzo (RJ 1991, 1968) y 25 mayo 1991 (RJ 1991, 4295), 8 julio (RJ 1992, 6157) y 25 septiembre 1992 (RJ 1992, 6985), etc.—.

Y es de advertir que este carácter reglado de la licencia urbanística aparece hoy terminantemente recogido en el nuevo TR de la Ley 26 junio 1992 del Suelo incluso de forma reiterativa pues, por una parte, el art. 242.3 advierte

que las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos y, por otra, el art. 243.3 concluye destacando expresamente “el carácter reglado de las licencias urbanísticas...”.

No obstante lo anterior es lo cierto que el problema no es únicamente el de su naturaleza reglada o discrecional sino que inmediatamente se proyecta sobre su régimen jurídico y, dentro del mismo, sobre la posibilidad de entender estimada/desestimada la solicitud por la vía del silencio administrativo. En este punto conviene indicar que es en la autorización para el ejercicio de la actividad donde se produce una evolución general más rápida en la admisión del silencio administrativo positivo. Suele ser común, en este punto, atribuir al famoso “Decreto-ley Boyer” la primera tendencia de inversión de la regla, vigente hasta ese momento con carácter general, de que el tiempo producía la desestimación de la solicitud por silencio administrativo y se situaba, por tanto, en un plano más procesal (de habilitación del proceso) que en el plano individual de obtención de facultades como consecuencia de la actuación administrativa o, en este caso, la falta de dicha actuación.

A partir de 1985 (Decreto-Ley Boyer) se han producido diversos intentos de modificación del régimen anterior y, desde luego, la LRJAP debe considerarse uno de ellos cuando, en su redacción inicial, señalaba en su artículo 43 que:

“... 2. Cuando en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados no haya recaído resolución en plazo, se podrán entender estimadas aquéllas en los siguientes supuestos:

- a) Solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo.
- b) Solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, en cuyo caso se entenderán desestimadas.
- c) En todos los casos, las solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa.

3. Cuando en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados no haya recaído resolución en plazo, se podrá entender desestimada la solicitud en los siguientes supuestos:

- a) Procedimientos de ejercicio del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución.
- b) Resolución de recursos administrativos. Ello no obstante, cuando el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una

solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el recurso si llegado el plazo de resolución de éste el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo....”.

Una vuelta de tuerca posterior se produce con la publicación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación parcial de la LRJAP. Según esta modificación, el artículo 43 quedaba redactado en la siguiente forma:

“... 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo. 2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo...”.

El régimen de silencio, sin embargo, ha sido modificado como consecuencia del proceso de transposición de la Directiva de Servicios y señala, en la actualidad —desde la LRJAPS un régimen que podemos resumir en la siguiente forma:

“... 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días....”⁴.

⁴ En este sentido, BALLESTEROS MOFFA, L.A. señala que “... Se trata de un interesante capítulo de europeización indirecta de la LRJPC, con la codificación a partir de la convergencia de las autorizaciones de servicios, normadas desde Europa... en el marco de la permanente influencia del Derecho europeo sobre esta Ley rituarial general... El origen del nuevo hito favorable al silencio positivo se remonta al art. 13.4 de la Directiva de Servicios, según el cual, “a falta de respuesta en el plazo fijado [...] se considerará que la **autorización** está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros”. Disposición transpuesta para los procedimientos de **autorización** de servicios, ámbito de liberalización de la Directiva, por el artículo 6 de la llamada Ley “Paraguas” 17/2009, de 23 de noviembre, al establecer con carácter previo a la evaluación de toda la normativa sectorial reguladora del acceso y prestación de actividades de servicios, que “los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley [...]”

Es cierto, sin embargo, que la aplicación del silencio administrativo ha estado, históricamente, muy condicionada. La STSJ de Andalucía de 30 de diciembre de 2005 contiene una referencia general a dicha facultad cuando señala que “...Así las cosas, la sentencia apelada se hace eco de una nutrida y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, de las que, a mayor abundamiento esta Sala cita las de 24 de julio de 2003 (RJ 2003, 5984), 8 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8045), 17 de noviembre de 2003 (RJ 2004, 27),

deberán garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general”. Lo que, lejos de quedar constreñido a dicho sector, acabó introduciéndose por la Ley “Omnibus” 25/2009, de 22 de diciembre, en el artículo 43 LRJPC, de manera que hoy se reconoce el silencio positivo para todas las solicitudes “excepto en los supuestos en que una norma con rango de ley (exigencia formal) *por razones imperiosas de interés general* (exigencia material) o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. En “... La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública...”. Revista Española de Derecho Administrativo. Núm. 161. enero-marzo 2014 (Versión digital).

La STS de 24 de mayo de 2011 analiza esta problemática y señala que “...En este sentido, sostenemos que el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción introducida por el artículo 2. Dos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que, en su apartado 1, prescribe que “en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”, debe cohonestarse en su aplicación con la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, que delimita el alcance aplicativo de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes, en los siguientes términos: “A los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”.

De ello, se desprende que el legislador español ha pretendido, al trasponer la Directiva 2006/123/CE (LCEur 2006, 3520) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en nuestro ordenamiento jurídico, estimar que concurren razones imperiosas de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros, que justifica que la falta de respuesta administrativa debe entenderse como denegación de la autorización, en aquellos procedimientos regulados en normas con rango de Ley, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 25/2009, en que se prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa, lo que no resulta ilegítimo en este supuesto, en que el régimen jurídico de las Escuelas Particulares de Conductores persigue asegurar objetivos estratégicos de la Unión Europea, vinculados a la salvaguarda y reforzamiento de la seguridad vial, con la finalidad de garantizar un alto nivel de protección de todos los usuarios de la carretera.

Así lo entendió el Consejo de Estado, en el referido informe de 18 de marzo de 2010, al sostener la corrección jurídica del artículo 22.6 del proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores, en los siguientes términos:

“En especial, se considera correcta la previsión contenida en el apartado 6 del artículo 22 del reglamento, que establece el plazo de tres meses como plazo máximo de tramitación del procedimiento para otorgar la autorización de apertura de las escuelas y el sentido negativo del silencio en el caso de no haber resolución expresa.

26 de marzo de 2004 (RJ 2005, 2268) y 14 de julio de 2004 (RJ 2004, 5728), que, en base a una interpretación conjunta del artículo 242.6 del TRLS/1992 (C, el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 7 de junio de 1955 y el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, declara la imposibilidad de que se adquiriera licencia de obra por silencio administrativo cuando contravenga lo dispuesto en la normativa urbanística. Por su parte la mercantil apelante junto con la invocación explícita del contenido de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, niega la vigencia de la solución legal adoptada por el Juzgador de Instancia, desde el punto y hora que la Ley 4/1999, de 13 de enero, modificó el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, en unos términos tan absolutos y contundentes, que no propician el mantenimiento de una doctrina jurisprudencia que descansaba en la redacción anterior de esa norma, y que por ello debe ceder ante aquélla conforme a la que, una vez transcurrido el plazo sin que se haya dictado resolución expresa, el acto presunto ya ha surgido y además con el contenido del silencio positivo, salvo que, lo que no ocurre en el caso de autos, una norma con rango de Ley establezca lo contrario, de tal manera que si la Administración quiere dejarlo sin efecto por su contradicción con la normativa urbanística, debe acudir a los procedimientos que para ese fin establece la

El artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé que, “en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, (...) el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. Ahora bien, la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece por su parte que “a los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquéllos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”.

En el caso previsto en el mencionado artículo 22.6 del Reglamento de Escuelas Particulares de Conductores concurre una razón imperiosa de interés general en los términos legalmente señalados, toda vez que la disposición adicional 29.^a de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, dispuso que, en el caso de solicitudes de autorización de apertura y funcionamiento de las citadas Escuelas, el silencio tendría carácter negativo. Por todo ello, no procede formular observación de legalidad alguna al texto elaborado”.

Conforme a los criterios expresados, descartamos el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la presunta incompatibilidad de la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, de 21 de diciembre, con el Derecho de la Unión Europea, y, concretamente, con el artículo 13.4 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en cuanto que, en el supuesto analizado, referente al régimen jurídico autorizatorio de las Escuelas Particulares de Conductores, cabe una interpretación aplicativa de dicha disposición legal, conforme al ordenamiento jurídico comunitario, que promueve la libre prestación de servicios y el derecho de ejercer esta actividad vinculada a la regular habilitación de los ciudadanos para conducir vehículos de motor, que garantiza la eliminación de barreras procedimentales que obstaculicen o entorpezcan el desarrollo de un mercado interior en este concreto ámbito...”.

LRJ-PAC, y no, como pretende la Administración apelada, entender que ese acto presunto no ha llegado a surgir con el sentido perseguido por la solicitante por contravenir la normativa urbanística.

Es por ello que la cuestión y problema que se somete a la consideración de esta Sala estriba en determinar el alcance del silencio administrativo en un ámbito del Derecho Administrativo, concretamente en el urbanístico, a la luz de las disposiciones legales vigentes en el momento en que solicitó la licencia. Cuando la Administración obligada a resolver un expediente de concesión de licencia urbanística no lo resuelve en plazo, existen varias tendencias sobre la concreción de la consecuencia de esa inactividad, que sin embargo por su grado de aceptación, podríamos reducir, básicamente, a dos. Así se puede considerar que se obtiene la licencia independientemente de si lo proyectado es conforme o no a la legalidad urbanística aplicable, distinguiendo, a su vez entre aquellos para los que sólo se produce el acto presunto cuando la contravención no es constitutiva de infracción grave, y quienes consideran que cuando el acto presunto contraviene el ordenamiento urbanístico de manera grave o leve, se estaría ante un acto presunto, nulo o anulable, susceptible de revisión a través de los sistemas previstos en el art. 102 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 noviembre de 1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento de Administrativo Común, en adelante LRJ-PAC. Frente a esa primera tendencia está la que podríamos valorar como mayoritaria y que entiende que nunca se podrá, cuando el acto es contrario a la legalidad urbanística, conseguir presuntamente nada que no hubiera sido posible obtener expresamente. En estos casos no se aplica la técnica del silencio administrativo, es decir, no hay acto presunto...”. Esta misma determinación podría plantearse cuando los documentos exigidos para el acceso a la licencia no están completos.

En este ámbito incluimos, por tanto, las referencias generales a la autorización como acto administrativo (expreso o presunto) de habilitación para el ejercicio de un derecho preexistente o la de comprobación del cumplimiento de requisitos para el ejercicio de una actividad⁵ que, adicionalmente, se

⁵ En este sentido, la STS de 27 de julio de 2002 cuando señala que “...Como ya declaramos en nuestra citada sentencia de 27 de junio de 2002, no se trata con la exigencia de una fianza para proceder a la inscripción en el correspondiente Registro de empresas de seguridad privada de la adopción de medidas cautelares en un procedimiento sancionador sino de un requisito legalmente previsto en atención a que la prestación de servicios de seguridad queda sujeta a control administrativo por ser complementaria del servicio público de seguridad, que es una competencia esencial del Estado (art. 149.1.29.ª de la Constitución), sin que tal requisito suponga una negación del derecho de libertad de empresa, reconocido por el artículo 38 de la Constitución, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden, entre ellas las licencias y autorizaciones administrativas, que constituyen una intervención pública en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a desarrollar sus actividades empresariales, tolerable siempre que no haga impracticable ese derecho o lo despojen de su contenido esencial (Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984 [RTC 1984, 83]).

El que la fianza exigible deba responder, en su caso, del pago de las sanciones pecuniarias, no afecta al principio de presunción de inocencia proclamado por el artículo 24 de la Constitución,

convierte en condicionante de su propio ejercicio futuro⁶. En algún otro momento, la jurisprudencia admite, incluso, que pueda ser (la autorización) una

puesto que no tiene carácter sancionador, según declaramos en nuestra repetida Sentencia de 27 de junio de 2002 (recurso de casación 857/1998), sino que constituye una garantía en orden a evitar que dichas empresas de seguridad privada puedan eludir, so pretexto de insolvencia, las multas que eventualmente pudieran serles impuestas con el fin de lograr el correcto funcionamiento de una actividad desarrollada en la esfera privada, que complementa el servicio público de seguridad que corresponde al Estado, requiriendo el interés general que se adopten cuantas medidas puedan contribuir a su correcto funcionamiento, razones todas por las que este último motivo de casación debe ser desestimado....”.

En el mismo sentido, la STSJ de Cantabria de 19 de julio de 2006 cuando señala que “...No resulta en modo alguno cuestionada, desde luego, la potestad municipal de fiscalizar o de controlar el establecimiento, la apertura y el funcionamiento de instalaciones y actividades y de subordinarlas al cumplimiento de las condiciones o la adopción de las medidas correctoras o preventivas que exijan la salvaguarda de la seguridad o la protección de la salud y el ambiente. Siendo inherente a la titularidad de las competencias que legalmente se reconocen a los municipios en materia urbanística, ambiental o sanitaria (arts. 25.2.d.f y h Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), dicha potestad está genéricamente reconocida por la legislación general de régimen local (art. 84 Ley 7/1985 y Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales —Decreto de 17 de junio de 1955—) y por la legislación sectorial (por ejemplo, art. 42.3.b Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; o art. 186 Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo) y tiene específica expresión preventiva a través de las licencias municipales de actividad y de apertura, cuyo otorgamiento ha de sujetarse a las disposiciones y exigencias procedimentales del RAMINP cuando se refieran a alguno de los establecimientos, instalaciones o actividades contemplados en el mismo...”.

Al tema se refiere el trabajo de SALVADOR ARMENDARIZ, M.A.: *La Directiva de Servicios y su transposición ¿Una ocasión para repensar el derecho a la libertad de Empresa? En “Mercado Europeo y reformas administrativas”*. Dir. RIVERO ORTEGA, R. Madrid, 2009.

⁶ Sobre la posibilidad de revocación de las autorizaciones de actividad, la STS de 5 de mayo de 2004 establece que “...Retomando de nuevo cuales fueron los contenidos del acto de requerimiento, ninguno de ellos tenía por qué ser notificado a todos y a cada uno de los accionistas, individualmente, sino que siendo una conminación, un ofrecimiento de ayuda para el saneamiento de la entidad y una constatación de que podía encontrarse, como se encontraba, la entidad en una de las situaciones que conforme a la norma permitirían —eso sí, tras el trámite adecuado—, la revocación de la **autorización** por causas objetivas, la comunicación se hizo a los órganos sociales de la misma a la que iba dirigida —artículo 5.º ya citado del Real Decreto 567/1980, de 20 de marzo—, teniendo la sociedad sus propios órganos sociales (artículos 128 y 129 de la Ley de Sociedades Anónimas). No existía razón alguna para notificar individualmente a los accionistas aquel requerimiento y, en cualquier caso, tuvieron conocimiento del mismo en el momento oportuno, según consta como extremo declarado probado por la sentencia de instancia, que al propio tiempo que establece que “resulta de la documentación obrante en autos y se reconoce expresamente en la sentencia dictada por la jurisdicción civil unida a estos que los accionistas tuvieron cumplido conocimiento del requerimiento en el momento oportuno, la correspondiente Junta General Extraordinaria de accionistas” (sic), —la sentencia a que se refiere es la de fecha 9 de septiembre de 1996, dictada por el Juzgado de 1.ª Instancia número 46 de los de Madrid, en el Juicio de Menor Cuantía número 272/1975, que desestimó la demanda interpuesta, pretendiendo la anulación de la Junta General Extraordinaria de Accionistas de 26 de marzo de 1994, sentencia hoy confirmada por la dictada con fecha 10 de enero de 2000, en el Rollo 744/1996, de la Sección Vigésima de la Audiencia Provincial de Madrid, hoy pendiente de Recurso de Casación— añade: “Por las mismas razones, no puede prosperar la pretensión de nulidad de pleno derecho del requerimiento por falta de audiencia individual a los accionistas en cuanto que la Sociedad Anónima es la titular de los derechos y obligaciones frente a la Administración, por mucho que el valor de las acciones se pudiera ver afectado por los actos administrativos”, e incluso el propio recurrente, en la demanda viene a reconocer que en la Junta General se Leyó el texto íntegro de la comunicación. En todo caso, como también afirma la sentencia de instancia, “la falta de notificación a los accionistas individualmente cuando el requerimiento va dirigido a una persona jurídica, la Sociedad Anónima y se notifica a su representante legal, no es causa de nulidad;

forma de coordinación administrativa para la prestación de servicios públicos llamados a entenderse en el marco prestacional⁷.

El nuevo régimen nos sitúa, por tanto, ante una regla general: el silencio administrativo de carácter positivo; y una regla excepcional: el silencio negativo. La opción por este segundo exige, con carácter general, una habilitación legal expresa fundada en criterios nacionales que, como se ha visto, exigen, adicionalmente, una motivación expresa en términos de la finalidad y de la opción y finalidad perseguida o amparada con aquella que puede, a su vez, tener una justificación puramente interna o de Derecho comunitario.

Esto nos permite afirmar, por tanto, que el régimen autorizatorio de conformación clásica y general es algo ciertamente residual en términos numéricos y que las nuevas formas de habilitación de la actividad son las llamadas a convertirse en los instrumentos centrales de la ordenación y de la posición de las Administraciones Públicas.

B) Formas adicionales de ejercicio de la actividad⁸

Como consecuencia del proceso al que nos acabamos de referir el nuevo artículo 71 bis de la LRJAP se refiere a las dos figuras que enlazan directamente con el esquema de transposición de la Directiva de Servicios y, por tanto, con la posibilidad de ejercicio de actividades en dicho ámbito sin necesidad de tramitar la autorización convencional que sería la que se identifica con el procedimiento completo al que se refiere el apartado anterior. El objetivo, como recuerda Sánchez Morón, “de esta legislación es facilitar el desarrollo de las actividades económica en el sector servicios —de largo el más importante para la economía europea— eliminando o reduciendo al máximo las trabas administrativas o burocráticas que lo condicionan...”⁹.

El artículo 71 bis de la LRJAP ¹⁰ es el que establece, como acabamos de indicar, las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa. En relación con las mismas indica Sánchez Morón que “hay que decir que este tipo de intervención administrativa, tradicionalmente denominada entre

la Ley de Sociedades Anónimas establece detalladamente quien ostenta la representación de la misma frente a terceros, en los artículos 128 y 129...”.

⁷ La STS de 17 de abril de 2000 señala que “...El requisito de la previa **autorización** es una de esas técnicas de coordinación, que tiene su justificación en la afectación del nuevo servicio a uno interurbano de competencia autonómica ya establecido, cuyo amparo se encuentra en el artículo 55 de la Ley de Bases del Régimen Local...”.

⁸ LÓPEZ MENUDO, F.: La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa. Revista española de la función consultiva, ISSN 1698-6849, n.º 14, 2010, pp. 111-150.

⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M.: Comentarios a la Ley 30/1992. Dir. SÁNCHEZ MORÓN, M., y MAURANDI GUILLEN. Valladolid. 2013, p. 475.

¹⁰ Añadido por art. 2.3 de Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

nosotros “actividades comunicadas” (por todos M.C. Núñez Lozano 2001) existía ya en nuestro Derecho, en otros, si bien limitado a supuesto muy concretos regulados en la legislación sectorial del Estado y de algunas Comunidades Autónomas...”¹¹.

Conforme a esta regulación podemos señalar:

a) Declaración responsable

Señala el artículo 71 bis de la LRJAP que se entiende por tal “...el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable...”.

Sobre este extremo, González García, J.V. señala que “Las declaraciones responsables presuponen un derecho previo al ejercicio de la actividad que no precisa de comprobación previa. Por ello, ninguno de los instrumentos usuales para demorar el comienzo de la actividad —inscripción en registros u otorgamiento de ratificación administrativa— se pueden utilizar en este ámbito. A los efectos de la Directiva serían considerados autorizaciones y, en consecuencia, habría que aplicar el régimen derivado de ellas...”¹².

Ciertamente la incorporación al derecho español (como en general a todos los Ordenamientos de corte francés) de este tipo de técnicas supone un importante contraste con las técnicas habituales de nuestro Ordenamiento jurídico que se había centrado, hasta el momento, a una actuación previa de comprobación y aseguramiento frente a todos de que el interesado cumple con los requisitos que el Ordenamiento jurídico establece.

La perspectiva ahora es diferente: las Administraciones Públicas —en esta materia— asumen la declaración del interesado como elemento constitutivo de la habilitación para la realización de la actividad y, consecuentemente, trasladan su actividad de la comprobación previa a la comprobación a posteriori.

En este sentido, el artículo 71 bis al que nos acabamos de referir la declaración responsable es un acto de iniciación de un procedimiento *sui generis* que tiene como característica especial el habilitar al ejercicio de la actividad siempre

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., Ob. cit. p. 476.

¹² GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Ob. cit. p. 278.

que asuma la carga de indicar que cumple con todos los requisitos necesarios para dicho ejercicio y que, además, posee los documentos que acreditan dicho cumplimiento. Esto le lleva a Sánchez Morón a señalar que “la diferencia textual más significativa sea que mediante la declaración responsable se puede acceder al reconocimiento de un derecho o una facultad y no solo al ejercicio de un derecho o actividad. Esto es, la declaración responsable podría ser un requisito para obtener el reconocimiento de derechos de prestación por parte de las Administraciones competentes ...cuyo ejercicio o ejecución no implica una actividad del interesado sino de la Administración misma...”¹³.

Esta declaración inicial se basa en lo que se necesita y lo que se posee en el momento de iniciar el ejercicio de la actividad pero a ello añade el artículo 71 bis el compromiso de futuro de mantenerse en este entorno de legalidad que permite el ejercicio de la actividad en cuestión.

Pero más allá de las generalidades a las que nos acabamos de referir en los apartados anteriores cabe indicar:

- Contenido de la declaración: los requisitos en el momento de efectuarla.

La declaración responsable se conforma como un elemento de cumplimiento de unos requisitos previamente establecidos. De esta forma es el propio artículo 71 bis el que establece que “...en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita...”.

- La declaración como un compromiso de futuro.

Frente a lo que se indicaba en el apartado anterior que cifra la declaración en la adveración del cumplimiento de una serie de requisitos en el momento en el que se produce la declaración y, por tanto, en el momento en el que se pretende iniciar el ejercicio de la actividad la virtualidad de la declaración es de otro tenor: asegurar o comprometer el cumplimiento de los requisitos a lo largo de todo el momento en que se ejerza la actividad.

Este requisito es, no obstante, confuso en su formulación si partimos de la caracterización de este tipo de autorizaciones desde una perspectiva histórica y según las cuales el titular de la misma está obligado a actualizar los requisitos exigidos para acceder a la actividad. Esta cuestión se complica en el momento presente porque no queda claro si genera una nueva declaración o si el compromiso de “mantenerlos” en el futuro al que se refiere, textualmente, el

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, M. Ob, cit. p. 477.

artículo debe entenderse abierto a los eventuales cambios que se pudieran ir estableciendo en la normativa¹⁴.

- Interdicción de las declaraciones genéricas: la concreción de los requisitos sobre los que opera la declaración.

Este aspecto está, expresamente, indicado en el inciso final del artículo 71 bis cuando indica que “...Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable...”.

Realmente esta referencia final a la concreción de los requisitos sobre los que opera la declaración responsable es ciertamente interesante en orden al ejercicio de las facultades de comprobación porque supone un punto de equilibrio. La declaración habilita únicamente en tanto en cuanto lo declarado se ajuste estrictamente a lo exigido procedimentalmente y se convierte, por tanto, en un instrumento central para el ejercicio de comprobación que se centrará,

¹⁴ El carácter abierto está reflejado en la STS de 21 de diciembre de 2001 establece que”...Se basa esta última alegación, partiendo siempre de la existencia comprobada de una primera licencia para el ejercicio de la industria de bar, en que la doctrina de esta Sala ha considerado procedente el requerir, previamente a la clausura del local, al titular de la actividad molesta que en el mismo se desarrolla para que solicite la oportuna autorización para el ejercicio de la misma, adoptando en su caso las medidas correctoras que sean procedentes, y tan sólo cuando se desatienda el requerimiento cabría optar por la medida de clausura.

Realmente los artículos 36, 37 y 38 del RAMINP se refieren a la necesidad de previo requerimiento de adopción de las medidas correctoras pertinentes en relación con las industrias que, aun teniendo la calificación de molestas, gocen de la licencia para este tipo de actividades y no se ajusten a las condiciones exigidas o demanden nuevas medidas correctoras que garanticen el sosiego del resto de los ciudadanos. En el caso contemplado, si bien es cierto que el anterior titular disponía de una licencia municipal de apertura de establecimiento para bar de 2.ª categoría expedida en el año 1984, y que el actual demandante —cuya nueva titularidad figura comunicada al Ayuntamiento de Arona con fecha 7 de diciembre de 1993— solicitó en la fecha indicada la expedición de una nueva licencia a su nombre, también lo es que esa nueva petición se sigue refiriendo exclusivamente a un bar de 4.ª categoría, que no se acredita el otorgamiento de la nueva licencia, ni tampoco la tramitación del expediente y el cumplimiento de las formalidades a que se refieren los artículos 30 y siguientes del Decreto de 30 de noviembre de 1961.

Ahora bien: pese a no poder considerarse infringidos los artículos 36 a 38 del RAMINP por el acto administrativo impugnado, lo cierto es que este Tribunal ha venido manteniendo el criterio de que no se adecua al principio de proporcionalidad y congruencia con los fines justificativos de la resolución a adoptar (artículo 84.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985) el acuerdo de cierre de un establecimiento, que goza de la correspondiente licencia de apertura, por la simple razón de que la actividad que en el mismo se venga ejerciendo no se ajuste a los términos de la licencia que le había sido otorgada, si es que no se le ha otorgado un plazo razonable para subsanar el defecto, solicitando y obteniendo en su caso la nueva licencia que corresponda. Así lo han declarado últimamente dos resoluciones de esta Sala de 11 de octubre de 2000 (recursos 213/1995 [RJ 2000, 8190] y 1275/1995 [RJ 2001, 435]), añadiendo la segunda de las mencionadas —en un caso en todo análogo al presente— que no cabe pretender al amparo de exigir el cumplimiento de la legalidad, vulnerar el ordenamiento jurídico a través de un cierre que significa la anulación de la licencia de apertura anteriormente concedida sin seguir el procedimiento adecuado para ello, ya que lo procedente en todo caso sería ordenar el cese de la actividad indebidamente ejercida, con los apercibimientos legales que fueren precisos...”.

como más adelante se señala, en si los documentos o requisitos son legales, si realmente se poseen y si con ellos se produce el cumplimiento de lo que determine la legislación vigente.

b) Comunicación previa¹⁵

Señala González García que la comunicación previa “...entroncaría con lo que doctrinalmente se ha definido como simple “comunicación previa sin control”, en donde lo razonable consiste en que la norma en que se desarrolle no prevea “el desarrollo de procedimientos de control administrativo caso a caso vinculados a la práctica de la comunicación...”¹⁶. La esencia, por tanto, es que se trata de una actividad que no tiene elementos adicionales derivados de la regulación sino que, únicamente, los requisitos de control se centran en la mera comunicación previa al ejercicio de la actividad.

Según el mismo artículo 71 bis se entiende por comunicación previa “...aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1...”.

Esta segunda figura se presenta como de menor intensidad respecto de la declaración responsable ya que en ella es suficiente con la aportación de los datos identificativos y el señalamiento de la intención de realizar la actividad. En consecuencia la actividad en cuestión debe estar rodeada de menores requisitos y el ciudadano no asume la obligación de aportación y mantenimiento documental que, como hemos visto, es consustancial a la declaración responsable a la que se refiere el apartado anterior. La comunicación no se sitúa, por tanto, en el ámbito de la admisión del cumplimiento de requisitos, sino esencialmente de la función de conocimiento de que la actividad se está realizando (se va a realizar) con la trascendencia registral y de orden interno que conlleve la declaración en cuestión.

c) Régimen jurídico de cara al ejercicio de la actividad

Este régimen jurídico común a ambas modalidades de iniciación de la actividad está previsto en el apartado 3 del artículo 71 bis cuando señala que “... Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los

¹⁵ El precedente de esta regulación puede encontrarse en NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2001.

¹⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *Ob. cit.* p. 277.

efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente...”.

Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza cabe indicar que la declaración es —al margen de las vicisitudes de control y comprobación— el acto de finalización del procedimiento. Formalmente su presentación habilita para la realización de la actividad. La ausencia de un acto administrativo finalizador del procedimiento exige algunas referencias convencionales que, en el momento presente, no encuentran una explicación sencilla por ejemplo cuando se trata de procedimientos triangulares en la que pueden existir terceros interesados que se oponen —en términos de legalidad— a la realización de la actividad por el declarante. En este mismo sentido, señala Sánchez Morón que “al no ser una solicitud o petición sino un acto de comunicación o manifestación, las declaraciones o comunicaciones previas no dan lugar a ningún procedimiento administrativo que haya de concluir por una resolución expresa o tácita...”¹⁷.

En este punto y teniendo en cuenta que no existe acto finalizador del procedimiento la posición del tercero interesado será más complicada. Así, la pregunta es ¿es impugnabile por un tercero interesado una declaración responsable o la habilitación para el ejercicio de derechos que la misma supone? Teniendo en cuenta que las autorizaciones podían ser discutidas en orden a la demostración de su legalidad el instrumento legal que las ha sustituido también podrá serlo. El problema es cómo y, sobre todo, como encaja esta impugnación con lo que establece la Ley Jurisdicción contencioso-administrativa.

Recordemos, en este punto, que el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional establece que “...1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos...”.

La impugnación que planteamos tiene un encaje complejo en la definición de la actividad impugnabile por parte de los interesados en el ámbito del recurso contencioso-administrativo ya que formalmente no hay acto —desde luego no expreso—, no estamos ante una vía de hecho ni ante una situación de inactividad de la Administración.

¹⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., Ob. cit. p. 478.

Lo más cercano conceptualmente sería la de entender que se trata de una actuación presunta aunque ni las reglas del silencio operan aquí con su conceptualización general (positivo-negativo, transcurso del plazo legalmente fijado, etc.) ni realmente puede decirse que exista una situación de inactividad de la Administración. Lejos de esto la Administración puede haber actuado, ha comprobado que se cumplen los requisitos pero como no se explicita la actuación de control no hay realmente más que una declaración-comunicación previa y una actuación fáctica de desarrollo de la actividad. Sin embargo, la posición del TC parece dejar claro que no hay analogía con el silencio. Así lo señala en la STC 49/2013, de 28 de febrero cuando indica que “...En cuanto a la regulación del carácter positivo del silencio que, en opinión de la recurrente, impone este precepto, debemos poner de manifiesto, antes de nada, que la técnica de intervención regulada en este apartado obedece a una figura, la notificación o comunicación previa, bien distinta de la autorización. Una figura a la que se refiere el artículo 71 bis LPC, en la redacción que le dio la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Con la notificación o comunicación previa el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración. Por ello, a diferencia del procedimiento autorizatorio que, necesariamente, debe terminar con un acto definitivo expreso que enerva la prohibición contenida en la norma, la notificación previa no requiere tal cosa, pues, con carácter general y sin perjuicio de lo que establezcan las regulaciones específicas, la prohibición del ejercicio del derecho o de la actividad en la que se basa la denominada actividad administrativa de “policía” se dispensa con la presentación de la correspondiente notificación o comunicación previa. Y si no existe obligación de dictar un acto administrativo expreso, tampoco puede entrar en juego la institución del silencio, ficción jurídica que solo actúa una vez transcurrido el plazo para resolver y notificar la resolución sin que esta obligación se haya cumplido por la Administración...”.

A partir de esta consideración y retomando la cuestión relativa a la impugnabilidad por terceros habrá que entender que se centra en la actuación material de realización de la actividad —admitida (previo control) o tolerada por la Administración. El recurso, por tanto, sería contra la “admisión de la realización de la actividad” como actividad administrativa impugnabile lo que, claro está, plantea problemas adicionales en relación con los plazos de impugnación ante la inexistencia de una certeza o evidencia como es el acto matriz. Sin lugar a duda esto debe llevar a flexibilizar la interpretación del artículo 58.3 de la LRJAP cuando señala que “...3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la

resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda...”.

Esto nos permite indicar que la impugnación de terceros obliga o a provocar una notificación formal mediante la intimación a la Administración de una certificación de si el titular de la actividad presentó la declaración o comunicación y que sobre la misma se proyecta la actividad admitida por la Administración, intimación que tendría como objetivo central el de carácter reaccional de habilitar plazos procedimentales y procesales que, de otra, forma estarían constantemente abiertos o, como mucho, matizados por la referencia a la que nos hemos referido de realización de actos que supongan el conocimiento del acto en cuestión.

d) Una perspectiva adicional y complementaria: La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Aunque, formalmente, no tiene una regulación diferente a la propuesta en los apartados anteriores es lo cierto que condiciona el régimen de reglamentación cuando, por ejemplo, el artículo 17 establece el principio de instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad y los requisitos que, eventualmente, pueden considerarse discriminatorios en el ámbito de las limitaciones al acceso a la libertad económica prevista en el artículo 16 del propio Texto.

Es, sin embargo, el artículo 19 de la Ley el que se refiere a los efectos de la libertad a la que nos hemos referido cuando señala que “...Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar ...”. Este precepto hay que, ponerlo en relación, a su vez, con la eficacia para el conjunto del territorio nacional que se contempla en el artículo 20 cuando establece que “...Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales...”.

Nos limitaremos, en este punto, a señalar que, desde la concepción clásica de la actividad de intervención como previa al ejercicio de otras actividades puramente administrativas como la de inspección o, incluso, la sancionadora, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado introduce una problemática

específica al producir el efecto de apertura de la entrada sin que el régimen jurídico total sea, igualmente, común lo que, claro está presenta una problemática novedosa que se une a la que con carácter común se analiza en este trabajo.

III. LAS ACTUACIONES QUE CORRESPONDEN A LA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTIVIDAD TOLERADA

En el marco precedente a la normativa procedimental común que se nuclea actualmente en el entorno del artículo 71 bis de la LRJAP podríamos convenir que la facultad de supervisión y control de las actividades de los particulares exigía una habilitación legal como consecuencia de la actividad de regulación.

De alguna manera podríamos decir que allí donde había una actividad de ejercicio libre, la facultad de supervisión del ejercicio de la actividad carece realmente de sentido y finalidad porque al no haberse establecido un marco previo ni para el acceso a la actividad ni para su propia realización lo razonable es pensar que tampoco hay un régimen sancionador asociado al incumplimiento de las obligaciones.

Desde esta perspectiva podríamos intentar diferenciar dos presupuestos que son, en sí mismos, diferentes a los efectos de lo que aquí se analiza. En concreto:

3.1. El control y la supervisión del acceso a la actividad

Frente a lo que ha sido, hasta ahora, el régimen común ligado —como se indicaba— a la potestad sancionadora pero controlado en origen por la existencia de una licencia que acreditaba el cumplimiento de los requisitos, ahora, nos vamos a encontrar con que la función de supervisión no afecta al ejercicio —en sí mismo e inicialmente— sino al acceso a la actividad cuando esta actividad está rodeada de la obligación de cumplir determinados requisitos sobre los que opera la “declaración” responsable.

El presente supuesto parte de la existencia de una actividad que no se considera libre en su ejercicio sino para la que hay que cumplir una serie de requisitos y cuyo incumplimiento tiene, de común, una traducción en un régimen sancionador previsto en la norma como forma de intimación para que el ejercicio de la actividad se ajuste al marco previamente establecido. Es cierto que se trata de un régimen o un planteamiento completo (requisitos de acceso —requisitos de actividad— régimen de incumplimiento) que no siempre se visualiza con este esquema en el ámbito de la actividad administrativa en la que alguno de los tres tramos teóricos que hemos diseñado pueden no darse pero es, también cierto que la composición inicial que ahora proponemos debe contar con el panorama completo.

Pues bien, llegados a este punto cabe indicar que, ahora, tras la publicación del artículo 71 bis de la LRJAP existe una facultad de control y supervisión que opera en función del título habilitante. De esta forma si el título habilitante para el ejercicio de la actividad puede mantenerse, conforme al esquema diseñado, en la autorización clásica, la facultad de control operará en la misma que lo ha hecho hasta el presente momento y, sobre todo, en clave de potestad sancionadora por el incumplimiento de las condiciones de ejercicio o de las que se consolidan en la licencia o autorización correspondiente. Sin embargo el esquema teórico es más claro porque realmente podemos indicar que la licencia constituye un acto de reconocimiento de derecho que habilita para el ejercicio pacífico del mismo de forma que la incidencia en dicha esfera personal-patrimonial solo puede hacerse mediante la revisión de oficio o, eventualmente, mediante la potestad sancionadora que puede llegar a incidir en la capacidad de utilización pacífica que habilita la licencia como consecuencia, precisamente, del incumplimiento de las condiciones que para su ejercicio establece la legislación reguladora de la actividad.

Al lado de esto si la normativa reguladora se sitúa en el ámbito de los nuevos títulos habilitantes aparece el régimen específico del artículo 71 bis de la LRJAP que permite comprobar si el acceso a la actividad se ha realizado conforme dispone la regulación correspondiente y, finalmente, la actuación del interesado, plasmado en la declaración responsable o en la comunicación previa, se ajusta estrictamente a los caracteres de la misma.

En este punto surge una duda importante en lo que se refiere al “momento” temporal de ejercicio de la función de control. De alguna forma la sensación que producen los nuevos títulos habilitantes es que esa función de control se realiza siempre a posteriori, esto es, cuando la actividad está siendo desarrollada. Es lo cierto, sin embargo, que esto no es más que una impresión porque realmente puede darse un supuesto diferente: que se reciba la comunicación (declaración responsable o comunicación previa) y la Administración pueda actuar antes del comienzo de la actividad su propia función de control.

El supuesto, desde una perspectiva práctica, es claro aunque la forma y las consecuencias de su habilitación sean ciertamente complejas. Lo relevante para resolver si en el marco de la actuación de control la Administración puede impedir el ejercicio de la actividad no es el momento sino, sobre todo, la naturaleza de la función. Desde esta consideración es perfectamente posible que, en el marco de la actividad de control y supervisión, pueda negarse el acceso a la actividad como puede impedirse el ejercicio de la actividad o como puede obligarse a cesar en la actividad.

Lo relevante para impedir el ejercicio de la actividad no es sino que la Administración competente actúe en el marco de la función de supervisión y control. Es cierto que esta función —cuyos contornos y facultades no aparecen suficientemente claros en la actualidad— exige algunas concreciones en relación

con el propio margen de actuación de la Administración. En este ámbito de las concreciones necesarias de orden procedimental se encuentran cuestiones como las de si caben requerimientos de subsanación, si puede pedirse que se completen los requisitos y, en general, si la actuación únicamente se centra en los documentos o requisitos declarados o puede establecerse un “cierto” debate sobre el alcance de los mismos. En el plano práctico la opción por un sistema rigorista con una normativa que, a menudo, no es nada sencilla de interpretar puede llegar a conformar la actividad de comprobación como arbitraria o, simplemente, desproporcionada.

Desde nuestra consideración lo relevante no es, por tanto, el momento sino el alcance de la función de comprobación que podrá ejercerse desde el momento en el que el interesado presenta su comunicación a la Administración. Si la Administración comprueba que no cumple los requisitos podrá no admitir el acceso a la actividad u obligar a cesar en la misma en los términos que se exponen en el apartado final del capítulo.

Finalmente no es, por tanto, el momento lo que marca la competencia ni alcance de las facultades de la Administración, lo determinante es que se trate de facultades control y supervisión en los términos y con el alcance que se precisa en los apartados siguientes y como función de adveración frente a la actitud y las declaraciones de los interesados.

3.2. El control y la supervisión ligada al ejercicio de la actividad

Es cierto que más allá del momento inicial podemos indicar que el ejercicio de la actividad puede quedar, de hecho queda, igualmente sometido al cumplimiento de los requisitos que habilitan el ejercicio de la actividad. Nos encontramos —en un segundo momento— y en un segundo estadio de la actuación de los nuevos títulos habilitantes que, eso sí, quedan sometidos a la condición de mantener la situación y los requisitos sobre los que ha operado la admisión previa al ejercicio de la actividad.

A partir de aquí caben diferentes posiciones con un reflejo y unas condiciones jurídicas diferenciadas en lo que podríamos denominar la patología del sistema.

La primera actitud posible es, claro está, la de no declarar (o no presentar la comunicación previa) teniendo que hacerlo lo que subsume en el supuesto de omisión que se analizan posteriormente y que van encontrar como efecto jurídico casi inmediato el de privación del efecto querido, esto es, el mantenimiento en el ejercicio pacífico de la actividad.

La segunda posibilidad es que la declaración sea correcta pero que la insuficiencia sea sobrevenida, esto es, que cumpliéndose los requisitos inicialmente se haya producido una “decadencia” en los mismos. Esta no actualización

puede ser, por ejemplo, por dejar de renovar alguno de los requisitos o documentos que estuvieran sometidos a plazo o bien porque se produzca una actualización (modificación) de los requisitos que no vaya seguida de la correspondiente adaptación en el cumplimiento de los que permiten el ejercicio de la actividad. Realmente aunque los acabamos de agrupar se trata, de dos supuestos netamente diferenciados. En el primero es la propia actitud del recurrente la que permite el ejercicio de la actividad control y supervisión y es su propia actitud la que conduce, en su caso, al cese de la actividad por pérdida del presupuesto objetivo para el desarrollo de la actividad teniendo en cuenta que, como se ha visto, la declaración responsable cubre no solo el acceso a la actividad sino el compromiso de mantener los requisitos durante el periodo que ejerza la actividad. El segundo es, claro está, una cuestión diferente que arranca de un presupuesto diferente: el cambio en la normativa reguladora que genera la obligación de adaptarse desde la entrada en vigor de la modificación regulatoria. En este supuesto y frente al anterior se trata en el de insuficiencia sobrevenida del título habilitante provocada por hechos posteriores que, por tanto, solo habilitaría para la adopción de medidas suspensivas siempre que se mantuviera la situación de falta de adaptación y desde que la norma de regulación así lo establezca. El elemento central que debe valorarse es la propia necesidad de adaptación que, como se ha indicado, surge como consecuencia de la modificación de la normativa reguladora previa¹⁸.

Finalmente un último elemento dentro de este capítulo está en lo que pudiéramos denominar como “mal ejercicio”, esto es, se trata de un actuación correcta en el inicio pero que devine incorrecta como consecuencia de que, durante la fase de ejercicio se pierden los requisitos previos o no se renuevan —si se trata de elementos temporales— o no se mantienen en los términos que exigía la normativa inicial.

Las consecuencias comunes, en los términos que se expondrá, son los de privar (inicial o subsiguientemente) a los interesados del pacífico ejercicio de los derechos que se habían obtenido con las declaraciones presentadas más otros adicionales en orden a la posibilidad de ejercicio de su función.

IV. LA TRASLACIÓN DEL ESQUEMA PREVIO AL ÁMBITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Una vez situado en sus estrictos términos el ámbito de la comprobación a la que se quiere referir el artículo 71 bis de la LRJAP podemos analizar la forma en la que articula su propia ordenación jurídica partiendo de la base de que ya hemos indicado que es la norma de cada procedimiento la que determina cual

¹⁸ Un planteamiento general, en ESTEVE PARDO, J.: La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible. *Revista de Administración Públicas*. Núm. 149, mayo-agosto 1999, Madrid.

es el título habilitante que permite el ejercicio de la actividad o del derecho en cuestión.

Por tanto, partimos en este momento, de que las respectivas normas ya aclaran en qué supuestos se produce la exigencia de uno u otro título habilitante. Cuando este título habilitante sea la licencia nos situaremos en el esquema previo y, probablemente, enlacemos directamente con el régimen sancionador (si está previsto) que normalmente prevé las consecuencias de la no solicitud de la licencia o, en general, del ejercicio de la misma actividad sin el título correspondiente.

Fuera de este supuesto y para el caso de que nos encontremos ante un título habilitante de los previstos actualmente en el artículo 71 bis de la LRJAP las consecuencias son diferentes porque, como hemos visto, también es diferente la propia actuación administrativa y, por ende, la documentación y las posibilidades de recurso. En este sentido, Sánchez Morón señala que "...si, a resultas de los controles ejercidos se comprueba que la actividad comunicada no es conforme a Derecho o afecta negativamente a los intereses generales, lo lógico será que, de conformidad con la normativa aplicable, la Administración competente pueda dictar una resolución por la que se prohíba o modifique la actividad en cuestión..."¹⁹.

El artículo 71 bis LRJAP, en su apartado 4, establece que "...4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar..."

Esta regulación nos obliga a diferenciar entre supuestos que claramente tienen una configuración no idéntica:

a) Inexactitud, falsedad u omisión respecto de lo declarado

Se trata de tres conductas que tienen una referencia común: operan sobre lo ya declarado y, por tanto, en este punto, quedan al margen otras conductas que, aunque tengan reflejo en la supervisión e, incluso, en la sanción no se correspondan con la actitud previa del interesado que se plasma en la realización de su actividad.

¹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M.: Comentarios a la Ley 30/1992. Dir. SÁNCHEZ MORÓN y MAURANDI GUILLEN. Valladolid, 2013. p. 480.

A partir de esta referencia introductoria se trata de señalar algunas características relativas a la tipicidad de las conductas. Se incluyen en el apartado:

1) Inexactitud

El juicio de inexactitud se centra, por tanto, en la inclusión en la declaración de algún dato o requisito o, incluso, de la forma de demostración de los mismos que no se ajuste estrictamente a la norma de cobertura.

La inexactitud es realmente difícil de deslindar de las dos categorías que sucesivamente se incluyen en el mismo apartado ya que la inexactitud lo razonable es que se produzca por una falsedad o bien porque existe una omisión respecto de lo que debería declararse en función de la respectiva reglamentación que legitima el acceso y el ejercicio de la actividad. En todo caso y acudiendo a una interpretación puramente gramatical podríamos indicar que la inexactitud es o se plasma en una declaración-o comunicación que no se corresponden con la verdad. A partir de esta simple referencia nos correspondería indicar si dicha característica es consecuencia del dolo o de la negligencia o del error lo que realmente suele tener un componente evidente en la graduación de la responsabilidad pero que se presenta como más discutible cuando se trata de una actividad de comprobación no sancionadora en la que realmente lo que importa es si la declaración realizada se ajusta o no a lo exigido por el Ordenamiento y por la regulación sobre la que gira la acción del particular.

2) Falsedad

Ciertamente los problemas de utilización de expresiones que, finalmente, pueden llegar a tener referencia, incluso, penal no es nueva en nuestro derecho y plantea no pocos problemas de interpretación y de colisión de responsabilidades.

Para facilitar la cuestión podríamos indicar que la falsedad a la que se alude en el presente supuesto es una falsedad que no debería tener una reflejo penal pero que supone la “declaración” sobre requisitos que no se poseían en el momento del acceso a la actividad o que, teniéndose, no cumplían los requisitos que se detallaban en la norma de regulación que habilitaba el acceso a la actividad en cuestión.

Lo razonable es pensar que la falsedad a la que se quiere referir el artículo 71 bis de la LRJAP es la de la declaración y no, claro está, a los documentos que acreditan el cumplimiento de los respectivos requisitos donde es, ciertamente, complejo pensar que no existe incidencia penal.

Es evidente, no obstante, que si la actuación del particular tiene reflejo penal opera la regla común de la suspensión del procedimiento administrativo hasta

que se resuelva el penal y, finalmente, la previsión que se contiene en el artículo 137 de la LRJAP cuando señala que “...2. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien...”.

3) Omisión

Sin duda esta es, probablemente, la conducta más sencilla de interpretar y no es otra que la elusión en la declaración del cumplimiento de alguno de los requisitos previstos en la correspondiente reclamación. Ciertamente esto es lo que explica la insistencia del artículo 71 bis en que en la correspondiente declaración previa se deje constancia expresa de los requisitos sobre los que opera y, por tanto, es sobre este ámbito específico y concreto de la declaración sobre el que opera la potestad que ahora analizamos ya que el resto de conductas que pueden ser subsumidas en la expresión omisión —cuando no se refieren a la declaración— se subsumen en el supuesto a que se refiere el apartado siguiente.

Lo que debe quedar claro es que la referencia final y común de los tres supuestos analizados es que su vinculación se produce respecto de la declaración realizada. Cuando no es la declaración sino la conducta, los hechos tienen encaje en el supuesto siguiente.

b) Insuficiencia y omisión sobre lo necesario para el ejercicio de la actividad

Como señalábamos este es el apartado centrado en que lo declarado es insuficiente respecto de la normativa reguladora de carácter general. En concreto, se trata de dos conductas a las que se asocia el mismo efecto: insuficiencia y omisión. Realmente aunque, como se indica, el efecto es el mismo, las conductas no tienen la misma entidad ya que la omisión denota un mayor “ilícito” frente a la insuficiencia. En esta segunda hay un intento de cumplir que se plasma en la declaración de algunos elementos que justifican el cumplimiento del requisito exigido por la norma de regulación general.

A partir de simple constatación caben, sin embargo, diversas cuestiones. La primera, a la que ya nos hemos referido en otro momento, a la necesidad de que la Administración explicita de forma clara los requisitos para el ejercicio de la actividad como elemento de objetivación de la propia actuación de los interesados y como elemento de certeza sobre las exigencias que puede establecer la Administración.

La segunda, el grado de proporcionalidad en la valoración de la insuficiencia y en la omisión. Recordemos, en este punto que la doctrina general del procedimiento administrativo había convertido el mismo en un instrumento

esencialmente antiformalista como una forma indirecta de protección de los derechos de los ciudadanos. Nada ha cambiado en dicha interpretación y, por tanto, la valoración final de la concurrencia de los elementos de insuficiencia y omisión deberán girar sobre la diferencia entre requisitos subsanables y los que no son que, recordemos es la esencia del propio procedimiento administrativo. De alguna forma el principio de antiformalidad nos lleva a considerar que el ejercicio del derecho a ejercer la actividad solo decae cuando el documento o el requisito tiene la entidad suficiente para producir el efecto de impedir el acceso a la actividad.

A partir de esta afirmación que plantea, claro está, un problema adicional en relación no tanto con la interpretación de lo que es realmente constitutivo y lo que no que, ciertamente., no encuentra un apoyo explícito en la norma general aunque es cierto que sí puede encontrarse en el ámbito de la norma procedimental concreta lo que realmente obliga a una interpretación de conjunto.

La tercera, no es el ejercicio únicamente sino el acceso y el ejercicio sin cumplir los requisitos teniendo en cuenta que la dicción literal del artículo 71 bis de la LRJAP establece la obligación de “mantenerse” en el pleno ejercicio y operatividad de los requisitos que justifican la pacífica tolerancia de la Administración porque se trata, claro está, de una actividad que se ajusta al Ordenamiento Jurídico.

Con carácter general podemos indicar que la opción legislativa ha pasado por utilizar expresiones ciertamente amplias que deben de dar cobertura a un conjunto de actuaciones que tienen como premisa esencial la de no ser válidas para producir el efecto de la “tolerancia pacífica” al que nos venimos refiriendo. La diferenciación de motivos y de causas obliga, eso sí, al órgano que debe efectuar la función de control y supervisión a justificar la subsunción en alguno de los enunciados y, claro está, a diferenciar unas conductas de otras. Es cierto que, como inmediatamente se verá, la graduación de la responsabilidad que podría deducirse del planteamiento expuesto no encuentra, después, un reflejo nítido en las medidas de deshabilitación de la tolerancia pacífica y eso, claro está, complica el esquema y, sobre todo, la operatividad de la distinción propuesta.

V. LA SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD

Como se ha dicho y en una formulación que exige algunas aclaraciones en su conformación jurídica clásica el artículo 71 bis utiliza una expresión —ciertamente poco técnica— cuando señala que las omisiones e inexactitudes “determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos...”.

Nótese en la expresión utilizada por el legislador que no es otra que “la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad”. Sobre esta referencia cabe, por tanto, indicar que se cesa en el ejercicio pacífico y ordenado de la actividad iniciada como consecuencia de la declaración responsable o de la declaración previa.

No obstante estas referencias generales podemos intentar un desglose de mayor entidad en relación con el apartado 4 del artículo 71 bis que es el que regula los efectos de las situaciones patológicas que hemos analizado en el apartado anterior.

A) Suspensión convencional

Como acaba de decirse una de las características centrales del artículo 71 bis de la LRJAP es la consecuencia que anuda al incumplimiento de requisitos para el ejercicio de la actividad o el reconocimiento del derecho en la imposibilidad de seguir realizando la función. Esta expresión por más que de la misma pueda decirse que es gráfica determina, en su traducción jurídica, algunas consideraciones adicionales en orden a la comprensión de la forma en la que la misma puede ser ejercida.

De esta forma podemos comenzar por precisar que la imposibilidad deriva —como señala el propio artículo 71 bis— de la constatación de que concurre alguna de las siguientes circunstancias “La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa...”. Como anticipábamos se trata de un conjunto de actuaciones a las que se anuda una única consecuencia: la suspensión cuando la intensidad de la responsabilidad es ciertamente diferente según los respectivos casos.

Desde esta perspectiva y por más obvio que parezca podemos indicar que el cese de la posesión pacífica se configura como causal: la Administración tiene que demostrar que se da alguna de las causas previstas y que acabamos de transcribir.

Adicionalmente y como consecuencia de lo anterior: la Administración tiene que desarrollar una actividad de comprobación suficiente que permite acreditar que se ha producido la situación indicada y, por tanto, que no se tienen o son insuficientes los documentos y requisitos que se dice poseer para el ejercicio de la actividad o el reconocimiento del derecho. Esta constatación exige un procedimiento y la adopción final de una decisión administrativa por el órgano competente para hacer decaer en los derechos a quienes acceden a la misma.

En este sentido, en el procedimiento, es donde ciertamente el modelo legal es parco en detalles. No define ni el procedimiento ni los requisitos procedimentales de cómo adoptar la decisión que se enmarca por tanto en la facultad de comprobar los requisitos declarados. Esto nos reconduce a la problemática expuesta sobre la necesidad de la formulación detallada sobre las actividades de comprobación. No obstante y con el carácter limitado y diferenciado de las funciones de inspección al que nos hemos referido cabe ahora indicar que la comprobación es esencialmente fáctica: se han producido o no la declaración o la comunicación, se han declarado todos los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad, se mantiene su actualización, etc... Cuando como consecuencia de esto se produce una pérdida de los derechos derivados y que hemos convenido en denominar “posesión pacífica” la actuación administrativa exige formalización. La Administración debe dictar un acto de “contrario imperio” que constate los hechos y determine la imposibilidad de mantenerse en el ejercicio del derecho o en el desarrollo de la actividad.

Por tanto, las normas procedimentales deberían asegurar algún procedimiento de contradicción y de audiencia antes de la pérdida de los derechos contemplada. En todo caso si no fuera así lo que es evidente es que se precisa es una resolución administrativa, dictada por el órgano competente, que declare la imposibilidad de continuar en el pacífico ejercicio de la actividad en cuestión. Esta resolución administrativa es, claro está, impugnabile en los términos comunes tanto en vía de recursos administrativos como jurisdiccionales. Desde una perspectiva exegética es claro que la necesidad de resolución viene recogida en el inciso inicial del párrafo segundo del apartado 4 cuando indica que “Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica...”.

Adicionalmente esta resolución produce un efecto evidente: constituye al pacífico ejerciente en el sujeto eventual en el responsable de una acción ilegal si decide desobedecer la decisión y continuar en lo que, hasta ese momento, era un ejercicio pacífico y, posteriormente y desde la resolución, una acción que contraviene el régimen regulatorio y que razonablemente se asimila al ejercicio de la actividad sin haber efectuado la declaración o la comunicación exigida.

Es necesario, sin embargo, reinterpretar la redacción del artículo 71 bis de la LRJAP en el plano temporal. De este modo, la dicción literal del artículo 71 bis de la LRJAP según la cual “determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos...” parece apuntar a que la acción administrativa se produce siempre con carácter secuencial posterior, esto es, cuando se ha accedido a la actividad. No cabe negar, sin embargo, que un correcto funcionamiento de la organización administrativa puede generar una decisión administrativa, fruto de la comprobación, cuando ni siquiera se ha accedido a la actividad. Es cierto que la comprobación en este punto opera sobre los

requisitos precisos para el ejercicio de la actividad y, por tanto, el efecto real de la comprobación es realmente el no poder acceder a la actividad o al reconocimiento del derecho propuesto. Si esto fuera tan rápido como es deseable para evitar situaciones de facto de ejercicio de la actividad, el efecto real de la decisión es puramente impeditivo del ejercicio de la actividad y no, por tanto, del ejercicio pacífico de lo amparado por la declaración o la comunicación previa.

Desde nuestra consideración y a modo de conclusión podríamos indicar que se trata una resolución, dictada tras el procedimiento de comprobación, que impide o hace decaer el derecho de los interesados en relación con las actividades que no precisan licencia y que se amparan en una declaración responsable y/o comunicación previa.

B) Suspensión con obligación de reposición de las cosas al estado anterior

El artículo 71 bis ap. 4 de la LRJAP admite una variante de carácter adicional en relación el cese en el pacífico desarrollo de la actividad o del derecho al que nos referíamos en el apartado anterior.

Este efecto adicional permite a la resolución que declara la imposibilidad de continuar en el pacífico ejercicio de la actividad que "...Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación...".

Como puede verse se trata de un contenido posible pero no obligado ni aplicable de forma inexorable y según el cual, en función de las circunstancias que se den con carácter específico, podrá determinarse la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho en cuestión.

Ciertamente debe indicarse que estamos ante una perspectiva de actuación potestativa, esto es, la Administración decide en qué momento, en qué circunstancias es preciso o necesario obligar al interesado a reponer las situación al momento anterior teniendo en cuenta que lo que es la transformación pura del suelo y las edificaciones tienen una reglamentación propia y adicional que se solapa sobre la del ejercicio de la actividad. Es claro, por tanto, que un acto de transformación urbanística puede ser legal pero el ejercicio de la actividad que se pretende sobre el mismo puede devenir ilegal en los términos que venimos exponiendo. Es la actividad en cuestión la que pierde su título jurídico y la que no puede ejercerse aunque, desde una perspectiva de la ordenación de la propiedad urbanística la actividad sea correcta.

En consideración a lo anterior la facultad de imponer la restitución deberá ser ponderada desde la perspectiva del interés público de forma que se imponga, precisamente, cuando el interés público precise o justifique esa restitución. Más allá de entender que se trata de un acto de gravamen y que, por tanto, debería hacerse con un carácter proporcional al sacrificio que supone y teniendo en cuenta, claro está, que tanto desde la perspectiva urbanística como desde la legitimidad de la actuación ésta se produce en un espacio físico de propiedad o utilización legítima.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la previsión a la que acabamos de referirnos es complementaria —en el plano de las potestades— a la que prevé el artículo 130 de la LRJAP en el ámbito puramente sancionador cuando señala en su apartado segundo que “...2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente...”.

C) La inhabilitación para instar un nuevo procedimiento por un periodo determinado

El tercero de los factores asociados a la función de comprobación que se analiza en este apartado es la imposibilidad de ejercicio de la actividad por un periodo determinado. En concreto, el artículo 71 bis de la LRJAP establece que “... Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación...”.

Desde una perspectiva exegética podemos indicar que la medida afecta a la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante el periodo de tiempo que se determine. Se trata, por tanto, de una inhabilitación temporal y centrada únicamente en el ámbito territorial de la resolución que la adopta sin que, claro está, suponga una habilitación general para el ejercicio de la actividad.

Las inhabilitaciones en cuanto afectan directamente al ejercicio de los derechos deben tener una interpretación restrictiva y limitada y, sobre todo, deben encontrar un reflejo directo en una norma con rango de ley. En este sentido,

el propio inciso final del artículo 71 bis de la LRJAP deja claro que la imposibilidad de iniciar procedimiento con el mismo objeto debe realizarse en los términos que señalen las normas sectoriales de aplicación. Esta referencia final nos lleva directamente a indicar que se trata de una medida impeditiva del ejercicio de derechos que sólo procede cuando aquella lo establezca expresamente y con el alcance que la misma determine que, en todo caso y con carácter natural, deberá afectar al ámbito territorial de la Administración que la declare o la imponga de conformidad con la citada norma sectorial.

VI. EL TRATAMIENTO DE LA INVALIDEZ DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

6.1. Marco actual

La invalidez de los actos administrativos es, sin duda, uno de los temas más relevantes en el ámbito del procedimiento administrativo porque afecta al fruto final de aquel: el acto administrativo. La invalidez es la consecuencia del contraste entre la legalidad del Ordenamiento Jurídico y su aplicación al caso concreto además de la consecuencia de la producción del acto sobre la base de los trámites previstos en el Ordenamiento Jurídico.

Con carácter general podríamos indicar que, como señalan García de Enterría y TR. Fernández “la teoría de las nulidades de los actos administrativos sea tributaria, en principio, de la dogmática iusprivatista, que era el modelo con el que inicialmente contaba el juez de lo contencioso...”²⁰. Esta misma consideración la realiza Santamaría cuando señala que “...el régimen de la invalidez de los actos administrativo se encuentra construida, en sus líneas fundamentales, sobre los principios clásicos que esta teoría ha adquirido en el Derecho Civil a lo largo de la historia....Sin embargo, el concreto régimen jurídico que se halla implícito en dicha teoría sufre muy importantes distorsiones y matizaciones en su aplicación a los actos de la Administración habida cuenta de los privilegios que ostenta...”²¹.

En este contexto señala Santamaría que la presencia de la posición privilegiada de la Administración se traduce por la vía de la presunción de validez de los actos administrativos en tres consecuencias inmediatas: la inversión de los esquemas civiles y el predominio de la anulabilidad como regla de invalidez, la presencia de las irregularidades no invalidantes y la existencia de un conjunto de técnicas tendentes a sanar o excluir parcialmente la invalidez.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TR., *Curso de Derecho Administrativo*, 13 Ed., p. 615.

²¹ SANTAMARÍA PASTOR, J., *Principios de Derecho Administrativo General II*. Madrid. 2004.

Lo que es constatable, en efecto, es que la posición de la Administración al dictar los actos administrativos acaba afectando a la estructura de éstos. Sobre esta base se ha ido articulando un conjunto de instituciones que diferencian la incidencia que, sobre el acto administrativo, tiene la concurrencia de determinados motivos que afectan a su configuración o a su propio ajuste a la legalidad. Esto nos permite diferenciar entre la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad.

Señalan García de Enterría y TR. Fernández que “se dice que un acto o negocio es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece ab initio de efectos jurídicos, sin necesidad de una previa impugnación. Este supuesto máximo de invalidez o ineficacia comporta una serie de consecuencias características: ineficacia inmediata, ipso iure, del acto, carácter general erga omnes de la nulidad e imposibilidad de sanarlo por confirmación o prescripción...”²².

Es cierto que la apreciación de estas causas —por su propia esencia— ha sido modulada por la jurisprudencia. Muestra de esta doctrina puede encontrarse en la STS de 21 febrero 2000 RJ 2000\795 cuando señala que “...que la teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos ha de ser apreciada con especial moderación y cautela, de suerte que no basta sólo que se produzcan infracciones, sino que los trámites omitidos sean esenciales y que, en todo caso, su omisión o infracción acarree la indefensión del administrado, teniendo en cuenta que ésta consiste en la situación en que queda el titular de un derecho o interés discutido cuando se ve imposibilitado para ejercer los medios legales para su defensa, siendo preciso para saber si se ha producido indefensión con la omisión del trámite de audiencia del interesado, el influjo que haya podido tener en el acto resolutorio tal omisión, esto es, si hubiese o no variado por la omisión del trámite de audiencia, dada la improcedencia de anular actuaciones, en aras del principio de economía procesal, cuando por la naturaleza de la situación en su conjunto establecida, el resultado, a la postre, vaya a ser el mismo, puesto que en definitiva la finalidad sustancial del trámite aparece cumplida...”.

La perspectiva que presenta esta definición es ciertamente clara: la invalidez es estructural y el acto realmente no llega a producir efectos jurídicos. Es cierto, sin embargo, que la eficacia de la invalidez está, en gran medida y desde una perspectiva práctica, condicionada por la actuación del interesado que busca en vía de recurso administrativo o jurisdiccional la declaración de tal circunstancia y la evitación de que se produzcan efectos que de otra forma se producirán inexorablemente.

Al lado de esto y en la misma definición de García de Enterría y TR Fernández “...la anulabilidad o nulidad relativa tiene, por el contrario, unos efectos

²² GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TR., *Curso. Ob. Cit.* p. 616.

mucho más limitados. Su régimen propio viene delimitado por dos coordenadas: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica. De acuerdo con estos presupuestos el o los afectados por un acto anulable y solo ellos, pueden pedir la declaración de nulidad dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción, el acto sana y el vicio de nulidad queda purgado. El inejercicio de la acción de nulidad y el consentimiento expreso o tácito de quien puede ejercitarla producen el efecto sanatorio...”.

A estas dos categorías se añade la de las “irregularidades no invalidantes”. Ciertamente se trata de una categoría cuyos perfiles no aparecen seriamente definidos en el ámbito de la LRJAP y ha sido la jurisprudencia la que ha venido estableciendo los perfiles concretos de su aplicación. Como muestra de ésta la STS de 8 junio 2004 RJ 2004\3683 en la que se afirma que “...que se recoge en la sentencia es de la clase de aquellas que no pueden ser invalidantes del acto recurrido, conforme al criterio, reiteradamente mantenido por esta Sala, de que las formas —salvo en las exigencias indicadas— son de carácter adjetivo, secundario y contingente frente a lo que es sustantivo, principal y nuclear del fondo de la cuestión, sin que, en principio, puedan obstar a una decisión sobre este fondo, con las salvedades destacadas que aquí no concurren...”.

Finalmente puede indicarse que en el límite aparece, incluso, la categoría de los errores materiales que admite la modificación de los mismos sin contar con un procedimiento privilegiado. La cuestión es, claro está, delimitar el propio concepto de error materiales. La STS de 31 octubre 2000 RJ 2000\9045 intenta esta modificación indicando que “... La facultad atribuida a la Administración, por el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para poder corregir o rectificar, sin ningún apremio temporal, los simples errores materiales apreciados en un acto administrativo, tiene como exclusiva finalidad que un simple error de esa naturaleza, pueda pervivir, o produzca efectos desorbitados, como los que supondría que para corregir esa simple equivocación de hecho o material, intrascendente para el acto administrativo, fuera necesario acudir a los largos trámites de los procedimientos de revisión. Ahora bien, es claro que esa simple y directa rectificación, sin más trámites, ha de limitarse a los supuestos en que el propio acto administrativo sea revelador de una equivocación manifiesta y evidente por sí misma, sin afectar a la idéntica pervivencia del mismo —sentencias del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1984 (RJ 1984, 4248), 27 de febrero de 1990 (RJ 1990, 1521) y 21 de septiembre de 1998 (RJ 1998, 6935), entre otras—.

No puede, pues, calificarse como error material de un acto administrativo, cuando la rectificación del mismo, implique un juicio valorativo, o cuando represente claramente una alteración del sentido del acto, de tal modo que si la rectificación implica en realidad, un sentido y alcance contrario o diferente del acto originario, modificando su contenido en la descripción y valoración de datos, la rectificación se convierte en realidad en revocación de oficio que requiere el procedimiento específico de los artículos 109 y 110 de la Ley de

Procedimiento Administrativo, sentencias del Tribunal Supremo de 27 de febrero (RJ 1990, 1521) y 25 de —mayo de 1990, 16 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 9877) y 9 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 8824) —...”²³.

Este esquema podemos completarlo en el plano teórico con una referencia a los efectos de cada una de las categorías a las que nos acabamos de referir. En este punto, la nulidad de pleno derecho se caracteriza por la imposibilidad de producir efectos alguno y, esencialmente, a la imposibilidad de su convalidación. Sus efectos son, por tanto, *ex nunc* y la acción y la

²³ Este concepto se ratifica en la STS de 13 junio 2000 RJ 2000\6531 en la que se señala que “...sí, al enfrentarnos al problema capital que surge en relación a aquella noción, cual es el de marcar la frontera o las diferencias entre el error material, de hecho o aritmético y el error de derecho, hemos negado que estemos en presencia del primero siempre que su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica, entendiendo que aquél, el error material, de hecho o aritmético, se caracteriza por poseer una realidad independiente de lo opinable; por ser evidente; hasta el punto de negar la facultad de rectificación prevista en aquellos preceptos en los casos de duda o cuando la comprobación del error exija acudir a datos de los que no hay constancia en el expediente administrativo. Se trata, en fin, de una interpretación especialmente rigurosa de aquella noción, exigible para evitar que a través de una actuación no sujeta a formalidad alguna ni a límite temporal se modifique en lo más mínimo el significado jurídico de los actos administrativos...”.

En un sentido similar, la STSJ de Madrid. 10233/2010 de 26 marzo RJCA 2010\489 en el que se indica que “...No debemos olvidar que esta Sala y Sección ya se ha pronunciado sobre la cuestión planteada en Sentencia de 26 de Diciembre del 2007 (JUR 2008, 100650) entre las mismas partes procesales resolviendo un recurso contencioso administrativo en los que se planteó idéntica cuestión, y en la que se afirmaba que “la TGSS procedió de plano a revisar de oficio el acto por el que se dio el alta y la baja de la apelante en fechas 1 de septiembre de 1989 y 31 de mayo de 1996, alegando que las mismas fueron mecanizadas erróneamente, es decir, procedió como si el alta y la baja hubieran obedecido a un error material ó de hecho, cuando ello no fue así por cuanto que el alta y la baja se realizaron tras solicitarlo —como hemos expuesto con anterioridad— la Oficina Española de Patentes y Marcas y dar traslado a la TGSS de su Resolución de fecha 21 de junio de 2000 en que así lo acordaba. Resolución que en aquél momento debió de ser valorada y entenderse correcta por la Tesorería ya que procedió a cursar el alta y la baja solicitada, por lo que, si con posterioridad mediante otro juicio valorativo, entiende que tal alta no procedía no puede revisarla de oficio sin más sino que tiene que acudir al procedimiento establecido en el artículo 56 del RD 84/1996 ó si los actos que se pretende dejar sin efecto se entiende son declarativos de derechos debe de acudir a la Jurisdicción Social, ya que tampoco nos encontramos ante una revisión motivada por la constatación de omisiones o inexactitudes en las solicitudes y demás declaraciones del beneficiario, único supuesto exceptuado de tal necesidad según el artículo 145-1 Real Decreto Legislativo 2/1995 (RCL 1995, 114, 1563). “Dicha Sentencia estima el recurso de apelación y anula las resoluciones administrativas impugnadas. La Administración inicia el correspondiente expediente de revisión de oficio, conforme a lo prevenido en el artículo 56 del RD 84/1996, anulando el periodo de alta de la Sra. Cristina en la OEPM en el periodo comprendido entre el 2/9/1989 al 31/5/1996. Dicha segunda revisión es objeto de recurso de alzada y contra la resolución desestimatoria del mismo se interpone el presente recurso contencioso administrativo, que es estimado por la Sentencia de 19 de Mayo del 2009, que sin entrar en el examen del fondo del asunto, condena a la Administración demandada a seguir el procedimiento correspondiente para la anulación de los actos declarativos de derechos.

La mencionada resolución judicial entiende que nos encontramos ante un acto declarativo de derechos, ya que determina o puede determinar en el futuro la pensión de jubilación y otras prestaciones devengadas por el demandante y a cargo de la Seguridad Social, por lo que el procedimiento de revisión no es el adecuado, condenando a la Tesorería General de la Seguridad Social a seguir el procedimiento de anulación de actos declarativos de derechos que corresponda (sin pronunciarse, por tanto, si la TGSS debe acudir a la Jurisdicción Social, 145-1 del Real Decreto Legislativo 2/1995, o seguir el procedimiento establecido en la Ley 30/1992 para la revisión de actos que sean declarativos de derechos).

posibilidad de su constatación y declaración pueden realizarse en cualquier momento.

Al lado de esto, la anulabilidad es la segunda de las referencias estructurales que pueden afectar al ámbito administrativo. Su configuración en este esquema opera a partir de una condición residual y una positiva. La residual parte de la consideración de que para que opere la anulabilidad es preciso que no concurra una causa de nulidad de pleno derecho ya que la mayor relevancia e importancia de éstas proscriben la posibilidad de incidencia de las de anulación que se sitúan en el plano de las infracciones comunes del Ordenamiento Jurídico. La positiva —como inmediatamente veremos— que tiene que declararse la existencia de una infracción del Ordenamiento Jurídico.

Sobre esta configuración no debe extrañar en el plano conceptual que su configuración sea abierta —cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico— pero que su carácter secundario y vinculado justifique que la detección de las mismas no se mantenga indefinidamente en el aire o en la posibilidad de utilización y que, por tanto, el ejercicio y la propia expulsión del Ordenamiento Jurídico se someta a plazo.

En último término se ha introducido, como decimos, entre nosotros una tercera categoría que realmente no tiene una delimitación propia y que su propia denominación intenta la definición por sus efectos: irregularidades procedimentales que no afectan a la invalidez del acto, esto es, que no pueden ser subsumidas en cualquiera de las dos categorías a las que hemos aludido.

Sabida la consecuencia: no producen efecto invalidante solo queda la referencia a su propia delimitación que solo podemos realizar sobre la base de aquellas irregularidades —es decir defectos en la tramitación y aplicación de las normas a un procedimiento— que no puedan considerarse infracciones del mismo y que no estén en el marco de una causa de invalidez. Sus efectos se plantean, por tanto, sobre una relación jurídica a la del acto que normalmente no puede ser otra que la de eventual responsabilidad del funcionario tramitador o de la organización y su actuación frente a terceros. En suma, de una u otra forma, mecanismos de responsabilidad.

Sobre la base de esta aproximación conceptual que nos acompaña en nuestra legislación administrativa durante bastante tiempo podemos ahora profundizar un poco más en la configuración jurídica de las mismas no sin antes indicar, como se hace en el apartado siguiente, en la disección y delimitación de estas categorías se han producido, especialmente, en el ámbito de las formas jurídicas algunas aproximaciones claras en relación con las infracciones procedimentales y de forma que hacen que se diluyan los esquemas que tan nítidamente establecen las normas administrativas.

6.2. Proyección en el ámbito de la reforma de la LRJAP

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas presenta un cierto sentido continuista que se refleja desde el artículo 1.º del mismo cuando señala que “...La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria...”. En este sentido el eje de la actuación administrativa sigue siendo el acto administrativo o su ficción cual es el silencio administrativo.

De hecho todo el Título III del Proyecto se refiere a los actos administrativo que sigue diciendo, en línea con la tradición común que “...1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido...”. El resto de precepto que regulan esta materia se mantiene, igualmente, en el marco común y así, por ejemplo, el artículo 36 señala que “...Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. 2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido. 3. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado...”.

El resto de determinaciones se mantienen, igualmente, en el contexto clásico que incluye, asimismo, la notificación de los actos como condición de la eficacia de los mismos (art. 40). En el mismo sentido, el artículo 47 del Proyecto de Ley se refiere a la nulidad de pleno derecho y señala que “...1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.

- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal...”.

Pero, junto a estas determinaciones el artículo 69 contiene la declaración responsable y la comunicación como formas posibles de la iniciación del procedimiento administrativo²⁴.

Esto nos permite indicar, sin mayor análisis, que la posición del Proyecto de Ley es, ciertamente continuista: procedimiento administrativo —acto administrativo— invalidez del acto pese a que su regulación para la actuación y el desarrollo de las actividades es moderna, esto es, admite que puede no existir acto y que puede existir —sin perjuicio de la función de comprobación— una actividad meramente tolerada como consecuencia de una comunicación o de una declaración responsable. Esto nos permite indicar que el Proyecto de ley no resuelve ni analiza el problema central de lo que venimos denominando como actividad meramente tolerada bien porque la Administración no ejerce la función de supervisión bien porque la ejerce y considera que no existe oposición al Ordenamiento Jurídico de la actividad tolerada. Es cierto, que desde

²⁴ En concreto, establece que “...1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente...”.

una perspectiva puramente procedimental la cuestión es nítidamente diferente en tanto en cuanto en la segunda existe una posibilidad de interposición de recurso contra la actuación de la Administración en vía de comprobación mientras que en la primera la mera inacción o tolerancia no tiene una vía procesal clara ni un esquema de invalidez definido.

VII. LA TRASLACIÓN DE ESTE ESQUEMA AL ÁMBITO DE LAS NUEVAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y, EN CONCRETO, SOBRE LA ACTIVIDAD TOLERADA

La actividad, en tanto, produce la habilitación para el ejercicio de una actividad que tiene, incluso, reflejo en relaciones con terceros debe ser una actividad impugnabile por aquellos que resulten afectados y que puedan considerarse legitimados para la impugnación.

De alguna podríamos decir que la actividad impugnada es la actividad administrativa que habilita el ejercicio de la actividad en cuestión por la aceptación (con supervisión o no) de la declaración responsable o la comunicación previa que deba obtenerse conforme a la norma del respectivo procedimiento.

a) Actividad tolerada después o como consecuencia de la supervisión y comprobación

En este caso la actuación administrativa susceptible de impugnación se traslada o puede trasladarse al propio acto de comprobación. La documentación de la comprobación se convierte así en la actividad impugnabile aunque, desde luego, no dejan de reconocerse las dificultades que para un tercero ajeno a aquellos actos tiene el conocimiento de la actividad de comprobación y su propia documentación y que, probablemente, exigen personarse en el expediente, con carácter previo, para la articulación de la impugnación.

Este traslado de la actividad impugnada desde la tolerancia a la comprobación y la documentación de esta última en el curso de un expediente o una actividad administrativa clásica tiene, igualmente, algunos problemas conceptuales porque trata de equiparar el acto de comprobación con un acto clásico lo que ciertamente no es del todo correcto en tanto en cuanto la actividad de comprobación no tienen la misma estructura que el acto finalizador del procedimiento clásico, especialmente, porque se trata de una actividad que puede repetirse en el tiempo ya que la facultad de comprobación de las Administraciones Públicas no puede considerarse ni configurarse como limitada en su ejercicio. Siendo esto así es necesario reconstruir la doctrina del acto consentido y, probablemente, en el sentido de flexibilizarla en estos casos para

permitir que los afectados puedan ejercer los derechos que le corresponden como interesados.

b) La actuación reaccional del beneficiado inicialmente por la tolerancia

En este ámbito parece lo razonable es pensar que el beneficiado por la actuación administrativa actuará en el ámbito reaccional con motivo del ejercicio de la actividad de comprobación o supervisión y como consecuencia de las decisiones que en dicho ámbito se planteen. Desde esta consideración y sin perjuicio de la problemática a la que nos referimos en el apartado siguiente podríamos intuir que las posibilidades reaccionales se centrarán en una actuación administrativa clásica plasmada en el acto que se dicte como consecuencia de la actuación de supervisión o comprobación.

Desde nuestra consideración, la normalización de la actividad tolerada y, al margen de la obligación de supervisión y sus consecuencias, debe realizarse sobre la base de entender que la misma no es un área de impunidad que conduciría finalmente a grandes debates sobre la responsabilidad patrimonial derivada del no ejercicio de la función de supervisión, sino que es una actividad que tiene amparo administrativo en tanto habilita para el ejercicio de la actividad y que dicho amparo puede ser discutido por los interesados en vía de recurso y por la propia Administración en vía de revisión de oficio.

Es cierto que para que esta normalización se produzca es necesario superar algunos obstáculos jurídicos como son los requisitos procedimentales y, posteriormente, procesales de impugnación y, sobre todo, la literalidad de un esquema revisor que se refiere a actos administrativos que, como venimos repitiendo, no se producen —como tales— cuando operan aquellos títulos de habilitación del ejercicio de la actividad.

Esta necesidad de adaptación se proyecta sobre la revisión jurisdiccional que tampoco está pensada para la impugnación de la actividad tolerada y que deberá reformular el alcance y la interpretación literal del artículo 25 de la Ley Jurisdiccional.

El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA VIVIENDA COMO PARTE DEL HÁBITAT: VIVIENDA, CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE.—II. PRECISIÓN DEL CONCEPTO: ALOJAMIENTO Y VIVIENDA.—III. LOS REQUISITOS DE DIGNIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA.—IV. EL CONTENIDO DEL DERECHO: EL DISFRUTE DE LA VIVIENDA, DIFERENCIACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA.—V. LAS RELACIONES CON OTROS DERECHOS CONEXOS, DESDE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA.—VI. ALGUNOS EJEMPLOS DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EUROPA.—VII. MIENTRAS TANTO, EN MADRID.

RESUMEN

El derecho a una vivienda digna y adecuada está proclamado en la Constitución española y cada día en más textos internacionales y constitucionales. En este artículo se estudian su contenido y sus relaciones con el derecho al medio ambiente y el derecho a la ciudad, así como los progresos recientes en su desarrollo legislativo, que concluye con un breve análisis de la situación. Right to housing, right to the city, right to opuesta de nueva dirección con un breve análisis en la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad, derecho al medio ambiente.

★ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

ABSTRACT

The right to decent and adequate housing is enshrined in the Spanish Constitution and in some other international and constitutional texts. This article studies its content, its relations with the right to an adequate environment and the right to the city, as well as recent progress in its legal development. The study concludes with a brief analysis of the situation in the Region of Madrid.

KEYWORDS: *Right to housing, right to the city, right to the environment.*

I. LA VIVIENDA COMO PARTE DEL HÁBITAT: VIVIENDA, CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE

Al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la vivienda ha ido abriéndose camino a partir de la segunda mitad del siglo XX primero en las declaraciones internacionales de derechos, después también en algunas Constituciones, tanto en Europa como en Latinoamérica.

La Constitución española de 1978 (a la que en adelante me referiré también con el acrónimo CE) lo proclama en su artículo 47 en estos términos:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Si se observa la expresa vinculación que traba el precepto entre suelo y vivienda como bienes jurídicos y en su localización dentro la estructura del texto constitucional, se puede afirmar que el concepto de vivienda manejado se refiere a la vivienda como *hábitat*¹ de la persona². En efecto, el derecho a

¹ De hecho, el término “vivienda” es excepcional en el panorama comparado. En todas las lenguas romances de nuestro entorno se utilizan términos procedentes del *habitare* latino, como *habitatge* en catalán, *habitação* en portugués, *habitation* en francés o *abitazione* en italiano, o bien del latín *allocare*, como *alloggio* en italiano o *logement* en francés. De acuerdo con esta aproximación etimológica, nuestro derecho a la vivienda equivaldría a un derecho de “habitación” o de “alojamiento”, aunque más adelante veremos las especialidades de la vivienda como bien jurídico dentro de dicho género.

² Véanse VAQUER, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Justel, 2011, pp. 21 y ss. y PONCE SOLÉ, J., en PONCE SOLÉ y SIBINA TOMÀS (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 103.

la vivienda está sistemáticamente ubicado dentro de lo que podemos calificar como la Constitución ambiental³, es decir, el bloque formado por los artículos 45 a 47 de la Constitución, que empieza proclamando el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, sigue ocupándose de la utilización racional de los recursos naturales —esto es, del medio natural—, después lo hace del medio artificial cuando protege el patrimonio cultural y finalmente proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La Constitución de Portugal de 1976 también trata de forma sucesiva y consistente los derechos a la vivienda y al medio ambiente en sus artículos 65 y 66. Y la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (también conocida como de *Montecristi*) reúne “hábitat y vivienda” en una misma sección, la sexta, del capítulo segundo de su título II, dedicado a los que denomina “derechos del buen vivir”. El artículo 30 encabeza esta sección con el siguiente tenor:

“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”

Esta conexión lógica entre vivienda y medio o hábitat cobra pleno sentido si se tiene presente que la vivienda es el medio más inmediato de la persona, el medio o entorno en el que disfruta de su intimidad individual y personal y, por ello mismo, el más directamente conectado con el valor de la dignidad personal, fundamento último de los derechos y deberes fundamentales y clave de bóveda de toda la parte dogmática de la Constitución, de conformidad con lo proclamado en el artículo 10 que introduce el título dedicado a los derechos y deberes fundamentales en el caso de España.

Habida cuenta de esta sucesión sistemática de preceptos constitucionales, puede afirmarse también que el derecho a la vivienda es inescindible del derecho a disfrutar del medio ambiente (urbano o rural) en el que la vivienda se integra⁴ y en particular, más recientemente, del llamado “derecho a la ciudad”.

Antes de avanzar, conviene precisar algo el sentido y alcance de estos derechos al medio ambiente y a la ciudad. El primero tiene una mayor raigambre, tanto en el Derecho internacional como también en el interno. Y teóricamente, la noción de medio ambiente incluye tanto al medio natural como al artificial o cultural y, por tanto, tanto al medio rural como el urbano. Así lo afirmaba ya la Declaración de Naciones Unidas de Estocolmo sobre el medio humano,

³ Acerca del bloque ambiental de la Constitución española formado por sus artículos 45 a 47, véase PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.

⁴ A esta conexión entre la vivienda y el medio urbano o rural como bienes constitucionales ya se refirió tempranamente BASSOLS COMA, M. “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 85, octubre-diciembre 1983, pp. 20-21.

de 1972: “Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

Pese a ello, es cierto que la política ambiental ha estado tradicionalmente más volcada en el cuidado del medio natural y que éste plantea problemas algo diversos de los que suscita el medio urbano. La protección de la naturaleza demanda sobre todo medidas de ordenación física del espacio y conservación de la biodiversidad, mientras que la calidad del medio urbano obliga a una articulación más intensa de éstas con medidas de orden socio-económico⁵: la ciudad es un asentamiento humano caracterizado por la aglomeración, donde se concentran la población, el capital, la actividad económica y la diversidad cultural. La alta demanda del medio urbano encarece sus precios y ello provoca que el acceso de las personas a las dotaciones y servicios urbanos —sin el cual los habitantes de la ciudad no pueden ser llamados *ciudadanos* en sentido pleno— no sea ya una mera cuestión de accesibilidad física (diseño para todos, supresión de barreras, etc.) sino también socio-económica (acceso gratuito o asequible a la vivienda, al agua, al transporte, a los equipamientos y servicios educativos, sanitarios y deportivos y demás recursos de una vida digna en la ciudad).

La paternidad del concepto de “derecho a la ciudad” se le atribuye a Henri Lefebvre, cuyo libro *Le droit a la ville* fue publicado en 1968⁶, cuando ya se empezaban a hacer evidentes los efectos perversos de la especialización funcional de los espacios urbanos y de las ciudades-dormitorio masivas construidas en los suburbios de las grandes ciudades para alojar a población obrera e inmigrante. “En un periodo en el que los ideólogos discurren profusamente sobre las estructuras, la desestructuración de la ciudad manifiesta la profundidad de los fenómenos de desintegración (social, cultural)”, frente a los que Lefebvre propone un derecho a la ciudad “como llamada, como exigencia” que “sólo puede formularse como *derecho a la vida urbana*, transformada, renovada”⁷.

Poco a poco, han ido creciendo los problemas de las aglomeraciones urbanas: pobreza urbana, degradación de barrios y segregación espacial de la población, privatización del espacio público, etc. Y el derecho a la ciudad ya no es sólo una reivindicación doctrinal, sino que va afirmándose en el Derecho positivo de algunos países⁸, que inserta el derecho a disfrutar de una vivienda

⁵ De ahí, por ejemplo, que la Unión Europea apueste por políticas urbanas integradas. En los términos de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007: “Una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana.”

⁶ En español, puede consultarse LEFEBVRE, H. *El derecho a la ciudad*, prólogo de Mario Gaviña, 4.^a ed., Barcelona, Ediciones Península, 1978.

⁷ *Ibid.*, pp. 135-138 (la cursiva en el original).

⁸ En el plano internacional y en el contexto del impulso de una Carta Mundial por el Derecho

digna y adecuada en el más amplio derecho a disfrutar de un medio urbano asimismo adecuado. Porque la vivienda no es una isla, sino una pieza del puzzle urbano que le da servicio y al que da sentido.

Primero en Francia, la Ley n.º 91-662, de 13 de julio de 1991, *d'orientation pour la ville*, proclamó el “*droit a la ville*”, para cuya efectividad los poderes públicos deben “asegurar a todos los habitantes de las ciudades las condiciones de vida y de hábitat que favorezcan la cohesión social” para lo cual afirmó a la política urbana como un elemento de la política de ordenación del territorio, declaró de interés nacional a la vivienda social y, entre otras cosas, instituyó por primera vez un estándar de vivienda social obligatorio para todos los ayuntamientos de las aglomeraciones de más de 200.000 habitantes. En Brasil, la Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001 o *Estatuto da Cidade*, proclama en su artículo 2.1 como directriz general de la política urbana “garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones futuras”⁹. En España, como veremos más ampliamente en el último epígrafe de este estudio, el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, también vincula el derecho a la vivienda con el de “acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate”¹⁰. Y en Ecuador, a continuación del derecho al hábitat y la vivienda del artículo 30 antes citado, el artículo 31 de la Constitución de Montecristi proclama el derecho a la ciudad en estos términos:

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

a la Ciudad, puede verse Coalición Internacional para el Hábitat, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, Ciudad de México, 2008.

⁹ Cito por la traducción española incluida en ROLNIK, R. (coord.) *et al.*, *El estatuto de la ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, Instituto Polis (www.polis.org.br).

¹⁰ Sobre esta Ley, me permito remitir a mi estudio preliminar *Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico*, en PAREJO L. y GERARDO R. FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley de Suelo*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Pues bien, esta concatenación entre derecho al medio ambiente, derecho a la ciudad y derecho a la vivienda reclama la necesaria coordinación entre políticas de vivienda y urbanismo¹¹ o, más genéricamente, entre políticas de vivienda y políticas urbanas y rurales (sobre todo las primeras en un país como España, donde cuatro de cada cinco habitantes viven en ciudades)¹². Es esto una consecuencia de la debida interpretación de la Constitución, sin duda, pero también un aprendizaje de los errores del pasado. En España y en otros países de nuestro entorno ya hemos comprobado que muchas soluciones de las políticas de vivienda de hace medio siglo son problemas de las políticas urbanas actuales: me refiero a las actuaciones de dotación, mejora y renovación urbana que hoy se tienen que impulsar sobre antiguas urbanizaciones para desarrollos masivos de vivienda protegida de entonces, degradados social y ambientalmente¹³.

En tercer lugar, importa destacar que el objeto del derecho protegido por el artículo 47 de la Constitución española no es la vivienda como *bien de inversión*, sino como *bien de uso*, y más en particular para residencia habitual. El derecho tiene por objeto *una* y no más viviendas, pues la vivienda cuyo disfrute se protege es sólo la vivienda habitual, aquélla que constituye la primera residencia de la persona.

No es que una y otra sean incompatibles: una misma cosa (una “casa”, si se me permite el juego de palabras) puede cumplir ambas funciones (inversión y uso) simultánea o sucesivamente. Pero sí tienen características diferenciales como bienes económicos y jurídicos y es necesario diferenciarlos. De lo contrario, uno corre el riesgo de sorprenderse por el hecho de que, durante el

¹¹ El precedente del artículo 65 de la Constitución de Portugal, ya citado, es muy expresivo, ya que se ocupa conjuntamente de vivienda y urbanismo, y en su apartado 2.º manda al Estado “programar y ejecutar una política de vivienda inserta en planes de ordenación general del territorio y apoyada en planes urbanísticos que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social”. En España, el artículo 47 de la Constitución se ocupa de vivienda y suelo conjuntamente, y su artículo 148.1.3.ª integra en un mismo título competencial “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

¹² Sobre la base de la jurisprudencia constitucional en la materia, JUAN-CRUZ ALLI concluye que “la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son subsistemas del sistema medio ambiental” (“Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 219, julio-agosto 2005, p. 878).

¹³ La rehabilitación del barrio de La Mina de Barcelona o los estallidos de violencia de hace unos años en los *banlieues* del extrarradio de París son ejemplos paradigmáticos de lo expuesto. Sobre ellos, puede verse respectivamente LÓPEZ DE LUCIO, R. (ed.), *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2009, pp. 121 y ss., y GRÉGOIRE ALLIX, “L’utopie manquée des cités-dortoirs”, *Le Monde*, 6 diciembre 2005 o VÉRONIQUE INSERGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 29, para quien “Los acontecimientos de invierno de 2005 han recordado a los poderes públicos la necesidad de subsanar los errores cometidos en la década de 1960 con las zonas de urbanización prioritaria. La satisfacción cuantitativa de las necesidades de vivienda no debe ocultar la necesidad de actuar sobre su medio ambiente dentro de una acción más global sobre la ciudad”.

ciclo expansivo o *boom* inmobiliario ocurrido entre 1997 y 2007, la oferta de vivienda aumentara espectacularmente, mucho más que la población y que la creación de nuevos hogares y, sin embargo, los precios subieran de forma igualmente espectacular, mucho más que la renta disponible de los hogares. Y es que buena parte de esa oferta, por su tipología, por su localización y por su precio, estaba orientada a la demanda de inversión, turística o de segunda residencia. Mientras tanto, la oferta de vivienda protegida —que tiene su uso y su precio tasados para dirigirse derechamente a dar efectividad al derecho a disfrutar de una vivienda— no hacía otra cosa que disminuir¹⁴.

Si la primera aproximación que hacíamos páginas atrás nos llevaba a afirmar que el bien protegido por el derecho que nos ocupa es la vivienda como hábitat y a incardinar este derecho dentro de la *Constitución ambiental*, esta segunda reflexión según la cual este bien protegido es un bien de uso y, más en particular, la vivienda habitual de la persona, nos lleva a emparentar este derecho con los otros de la *Constitución social*. En efecto, la vivienda habitual es un bien de primera necesidad de la persona, una condición ambiental para el desarrollo de la personalidad, la calidad de vida y el disfrute de otros derechos como el de la intimidad personal y familiar¹⁵, y su carencia bien puede ser considerada como una situación de necesidad y un factor de exclusión a los que debe subvenir la acción social del Estado.

Esta perspectiva social es la que adoptan mayoritariamente las declaraciones internacionales y supranacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas enuncia en su artículo 25 el derecho a la vivienda junto al derecho a la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, concebidos todos ellos como elementos del derecho más general “a un nivel de vida adecuado”¹⁶. Análogamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proclama en su artículo 11 “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados”. La Carta Social Europea, en su versión revisada de 1996, no sólo proclama un derecho autónomo a la vivienda en el apartado 31 de su Parte I y en su artículo 31,

¹⁴ Entre 1996 y 2005, el número de viviendas libres terminadas en España aumentaba un 171,34 %, pese a que el número de hogares crecía un 25,80 % y la población lo hacía sólo un 12,70 %, según el INE. Y, sin embargo, el precio de la vivienda aumentó un 178,96 %, según el Banco de España, al tiempo que las viviendas protegidas terminadas descendían un 24,15 %, según datos del Ministerio de Fomento.

¹⁵ Nuestro Tribunal Supremo ha constatado que la vivienda “constituye el espacio necesario para poder desarrollar derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar y el de la dignidad de la persona” (STS de 27 de junio de 2006, FJ 1.º).

¹⁶ Etimológicamente, esta asociación entre la vivienda, el alimento y las demás necesidades de la vida tiene mucho sentido. El sustantivo español “vivienda” proviene del latín vulgar *vivenda*, “cosas en que o de que se ha de vivir”, de donde se tomó el castellano “vianda” o el francés *viande*, que originalmente significaba también alimento, aunque hoy ha quedado reservado a la carne. COROMINAS, J., *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3.ª ed., Madrid, Gredos, 1973, p. 609.

sino que además la considera como elemento del derecho de los minusválidos, las familias o las personas mayores a la protección social (arts. 15, 16 y 23) y del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30). Y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se ocupa de la vivienda en su Título IV, dedicado a consagrar los derechos al servicio del valor de la solidaridad, dentro del artículo 34 relativo a la seguridad social y ayuda social, cuyo apartado 3.º afirma que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”¹⁷.

Y aunque la sistemática adoptada en el título primero de la Constitución española sea otra, pues hemos visto que inserta la vivienda dentro de su bloque ambiental, eso no significa que no participe también de esta perspectiva social, de forma incidental pero clara, cuando manda en su artículo 50 a los poderes públicos promover el bienestar de los ciudadanos de la tercera edad “mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, *vivienda*, cultura y ocio” (la cursiva es mía).

Y es que las dos aproximaciones —la ambiental y la social— guardan una estrecha relación y no son contradictorias, sino complementarias. Como ya se ha afirmado, la vivienda es el ámbito del hábitat de la persona destinado a su residencia habitual y, por tanto, el más sensible para su dignidad, aquél sobre el que proyecta más intensamente su personalidad y en el que se desarrolla su vida individual o familiar en intimidad. Su disfrute efectivo y pacífico es, pues, manifiestamente un factor de calidad de vida y de integración social.

II. PRECISIÓN DEL CONCEPTO: ALOJAMIENTO Y VIVIENDA

La función de residencia o de alojamiento pueden cumplirla muy distintos tipos de bienes inmuebles. En efecto, las personas pueden alojarse en inmuebles distintos de las edificaciones (vehículos terrestres como las autocaravanas, embarcaciones fluviales o marítimas, tiendas de campaña, cuevas, iglús, etc.) y, cuando lo hacen en edificaciones, éstas pueden tener muy distintas tipologías: edificaciones de uso individual o familiar (edificios unifamiliares), edificaciones colectivas divididas en elementos privativos en régimen de propiedad horizontal (edificios plurifamiliares) o no (residencias de ancianos, internados

¹⁷ La Comisión Europea dedica un capítulo central al tema de la vivienda y la inclusión social en su Informe sobre la situación social en la Unión Europea en 2009, por el papel que el sector residencial ha jugado en la crisis económica, por el peso de los costes de la vivienda para las familias europeas y porque “*access to good quality and affordable housing is a fundamental need and right, and a key factor determining people’s social situation*”. Comisión Europea, *The social situation in the European Union 2009*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010, p. 99.

de menores), o incluso las colectivas cuyo uso es mucho más amplio que el residencial pero que lo integra (instituciones penitenciarias, hospitales, hoteles, etc.).

El de vivienda es un concepto cultural. Y la acepción que de él maneja la Constitución española debemos entender que no incluye cualquier forma de alojamiento: la vivienda, en nuestra cultura y en nuestro ordenamiento jurídico, es necesariamente un uso de la edificación¹⁸, lo que desde luego no quita para que, en contextos diversos, otras formas diferentes de alojamiento o habitación también puedan considerarse una vivienda digna y adecuada.

Luego el español es un concepto compuesto de un elemento funcional (uso residencial permanente o habitual) y otro físico u objetivo (edificación). Inspirándonos en la Ley catalana del Derecho a la Vivienda, podríamos definir la vivienda como una edificación o un departamento independiente de la misma, junto con los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos vinculados a él, en su caso, de forma que el conjunto aporte a las personas que residan en él el espacio, las instalaciones y demás medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación habitual o permanente.

De acuerdo con esta acepción, todo edificio o elemento del mismo funcionalmente autónomo y apropiado para ser habitado por una o más personas puede ser considerado vivienda a los efectos jurídico-constitucionales que nos ocupan, también las residencias o alojamientos colectivos en edificios con servicios comunes (siempre y cuando éste sea su destino principal y no meramente accesorio de la prestación de otros servicios no residenciales)¹⁹. No es esto pacífico, pero sí en mi opinión acertado, ya que el carácter personal, familiar o colectivo puede predicarse del uso, no del espacio y, además, todos ellos son formas posibles de habitación o residencia. Otra cosa es que no todo espacio sea apto o idóneo para cualquier intensidad de uso y por eso la normativa de habitabilidad establezca un mínimo de superficie, un máximo de habitantes por vivienda y/o ratios entre la una y los otros. Pero eso ya no forma parte de la

¹⁸ Esta concepción de la vivienda como uso de la edificación está muy consolidada en nuestra legislación: se encuentra claramente tanto en los artículos 2 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, 3a) de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, 5 de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, y 3.1 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, como también en el artículo 2.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

¹⁹ El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que se ocupa del acceso a la “vivienda” en su artículo 16, recoge sin embargo entre los derechos de las personas mayores de su artículo 13.5 el acceso a un “alojamiento” adecuado. Dado que no cabe interpretar que las personas mayores son de peor derecho que las restantes ni que el Estatuto las excluye del acceso a la vivienda, debemos entender que utiliza este término en el sentido amplio aquí defendido, inclusivo que cualquier forma de alojamiento digno y adecuado. Y la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía regula su disfrute no sólo en forma de vivienda libre o protegida, sino también en forma de “alojamientos transitorios” que pueden consistir en edificaciones intermedias entre la vivienda habitual y la residencia colectiva, como se verá en el apartado 2 de este trabajo.

noción sustantiva de “vivienda”, sino más bien de su adjetivación como “digna y adecuada”, de la que nos ocuparemos en el apartado siguiente de este estudio. Lo que aquí importa es que nada impide denominar vivienda al alojamiento de un grupo de personas, aunque no les una un vínculo familiar, como ocurre habitualmente entre los jóvenes que comparten piso y puede afirmarse respecto de cualquier otra forma de convivencia.

III. LOS REQUISITOS DE DIGNIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA

El último elemento del objeto del derecho que es necesario dilucidar ya no tiene carácter sustantivo, sino adjetivo, pero es asimismo importante: no tenemos derecho a disfrutar de una vivienda cualquiera, sino justamente de una vivienda “digna y adecuada”, según la dicción de las Constituciones española y ecuatoriana. Estos dos adjetivos no son gratuitos ni redundantes entre sí.

La dignidad es un concepto abstracto, mientras que la adecuación es una característica relativa. Todas las personas somos igualmente dignas y por ello los requisitos de dignidad de una vivienda pueden asimismo establecerse de forma general: una vivienda es digna cuando tiene la superficie, las condiciones ambientales (calidades, aislamiento térmico y sonoro, etc.) y las instalaciones y los servicios mínimos (electricidad, agua, etc.) que la hacen apta o idónea para cumplir su función residencial²⁰. Sin embargo, una vivienda sólo es adecuada cuando se adapta a las necesidades concretas de la persona, familia o grupo que la habita. Y así, por ejemplo, si se trata de personas dependientes o con movilidad reducida deberá estar adaptada, del mismo modo que si debe albergar a una familia numerosa, deberá tener una superficie superior, etc. La adecuación de la vivienda requiere su adaptación a las necesidades de las personas, que son diversas entre ellas y cambiantes a lo largo de su vida individual y familiar.

Es este criterio de la adecuación de la vivienda el que nos permite introducir, a mi juicio, el carácter privativo del uso, antes rechazado para la definición general. Cuando la vivienda vaya a albergar a un individuo o una familia, su adecuación requiere que sus usuarios puedan ejercer en ella su derecho fundamental a “la intimidad personal y familiar” (art. 18 CE) y, en consecuencia, la vivienda deberá constituir un edificio o un elemento privativo del mismo, en condiciones físicas de separación y aislamiento capaces de permitir dicha intimidad. Por ello mismo, las prestaciones residenciales en forma de alojamientos

²⁰ Esto no quita para que la dignidad de la vivienda sea un concepto cultural, que puede variar histórica o geográficamente entre sociedades. Según sean sus costumbres y grado de desarrollo, las sociedades pueden requerir distintas superficies, calidades o instalaciones y servicios a una vivienda para considerarla digna. En palabras de nuestro Tribunal Supremo, “el concepto de vivienda «digna y adecuada» hay que ponerlo en relación con la situación general de un país y con los medios económicos y financieros disponibles” (STS de 17 de julio de 1990, FJ 4.º).

colectivos —salvo excepciones en las que la colectividad sea voluntaria y adecuada a los requerimientos vitales especiales de las personas alojadas, como puede ocurrir con residencias de estudiantes o de ancianos, por ejemplo— deberán reservarse para situaciones de necesidad y, por tanto, ser meramente transitorias para dar satisfacción al derecho que nos ocupa²¹. Porque con ellas no se está tanto dando satisfacción cabal a su derecho a una vivienda digna y adecuada ex art. 47 CE, sino más bien subviniendo a una situación de necesidad ex art. 41 CE.

Este último apunte nos devuelve a la dimensión social del derecho de la vivienda del art. 47 CE y su relación con el derecho a la protección social (o la seguridad social en su sentido *beveridgeano*, amplio y sistemático) del art. 41 CE. Todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, pero no todas se encuentran obviamente en la misma situación de hecho ni de derecho, ni tienen la misma necesidad y urgencia de la actividad prestacional de la Administración para la efectividad de su disfrute.

Existen personas sin hogar por carecer de medios para procurárselo en el mercado o por padecer algún trastorno psíquico o estado transitorio de exclusión residencial (por ejemplo, víctimas de la violencia de género o doméstica obligadas a abandonar el hogar familiar), jóvenes con pocos ingresos que no pueden emanciparse aún mucho después de la mayoría de edad, ancianos que requieren una vivienda adaptada y/o servicios personalizados para atender una situación de dependencia o una enfermedad crónica, por ejemplo. En estos casos, existe una situación de necesidad que requiere la asistencia y prestaciones sociales del régimen público a que se refiere el artículo 41 CE.

Es común que estas prestaciones no formen parte del ramo administrativo de los servicios de vivienda, sino del de la asistencia social o los servicios sociales, al menos de forma transitoria o temporal para superar la situación de necesidad aludida. Y también es lógico, ya que en muchos casos la prestación no puede ni debe limitarse al elemento residencial, sino incluir servicios de carácter socio-sanitario. Ahora bien, respecto de determinadas necesidades básicas de la persona, la Constitución española no se conforma con esta acción administrativa de carácter incidental o paliativo, sino que establece auténticos derechos de prestación y sus correlativos mandatos de servicio público: así ocurre con la educación (art. 27), la salud (art. 43) o la vivienda (art. 47).

²¹ Por ejemplo, la escolarización en internados, el tratamiento sanitario hospitalizado, las residencias sociales, etc.

IV. EL CONTENIDO DEL DERECHO: EL DISFRUTE DE LA VIVIENDA. DIFERENCIACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA

De lo ya expuesto se sigue que el bien constitucionalmente protegido en el derecho del artículo 47 CE es una fruición personal (uso y disfrute de una vivienda por la persona), no un tráfico patrimonial (facultad de adquirir, de disfrutar en la acepción iuscivilista del término y de enajenar una vivienda). Dicho en otros términos, el significado de “disfrutar” en el artículo 47 de la Constitución española es similar al que tiene en su artículo 45: significa “gozar” del uso, no “explotar” económicamente para percibir frutos o rentas de la cosa²². De ello se coligen, a su vez, dos consecuencias.

La primera es que el derecho se configura constitucionalmente *prima facie* como un derecho típico de prestación y no como un derecho de libertad, a diferencia de cuanto ocurre con el derecho de propiedad del artículo 33 CE. Así se constata en el segundo inciso del artículo 47, según el cual “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”. Eso no significa que no tenga también —como se verá en el apartado siguiente— una dimensión de libertad, consistente en el derecho a no ser inquietado en el disfrute pacífico de una vivienda digna y adecuada.

La segunda consecuencia es que la efectividad de este derecho no consiste necesariamente en adquirir la propiedad de la vivienda habitual ni ningún otro derecho real o personal sobre la cosa, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es sólo una opción. Expresado en términos más sencillos: el disfrute de la vivienda a que se refiere la Constitución no requiere su propiedad, sino su posesión pacífica por cualquier título que garantice su uso privativo.

El contraste con el Derecho constitucional italiano es concluyente sobre este matiz, porque la Constitución italiana no proclama el derecho a disfrutar de una vivienda, pero sí manda en su artículo 47 favorecer el acceso al ahorro popular para la propiedad de la vivienda. Sobre esta base, la doctrina italiana diferencia entre “propiedad de la vivienda”, “derecho a la vivienda” y “propiedad (iuscivilista) de la casa”, partición según la cual el artículo 47 de su Constitución se ocuparía del primero de ellos²³, a lo que podemos añadir nosotros

²² Decimos que el significado es análogo, pero no idéntico, porque el disfrute de la vivienda debe contener la facultad de su uso privativo, para poder gozar asimismo de la intimidad personal y familiar, mientras que el disfrute del medio ambiente *exterior* no tiene dicho carácter y puede obtenerse con el uso común de los bienes y recursos ambientales.

²³ Véase DOMENICO SORACE, “A proposito di «proprietà dell’abitazione», «diritto d’abitazione», e «proprietà (civiltica) della casa»”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1977, la Sentencia de la Corte Costituzionale de 15 de julio de 1983, n.º 252 (FJ 11.º) y, en español, STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI y GIANLUCA GARDINI, *El derecho a la vivienda y la igualdad sustancial: de la*

que el artículo 47 de la Constitución española se ocupa del segundo. Como también la Constitución portuguesa de 1976 en su artículo 65, cuyo apartado 2.º se cuida de precisar que el acceso que debe estimular el Estado puede ser “a la vivienda propia o arrendada”.

La doctrina del Tribunal Constitucional español confirma esta opinión cuando afirma que el artículo 47 de la Constitución protege a los arrendatarios de vivienda y justifica la delimitación del derecho de propiedad del arrendador en que consiste el deber de soportar la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento, pese a la merma de utilidad económica que reporta a su derecho, por entender que forma parte de su función social (STC 89/1994, de 17 de marzo, FJ 5.º)²⁴. Luego el derecho a la vivienda no sólo es diverso del derecho de propiedad sobre la vivienda, sino que también lo limita cuando concurren con titulares distintos sobre un mismo bien.

Además, la opción de los poderes públicos de promover la plena propiedad de la vivienda habitual no es necesariamente la idónea en términos constitucionales en España. ¿Por qué?

Como se ha visto, los poderes públicos están constitucionalmente obligados a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Obviamente, estas condiciones requieren una acción positiva de los poderes públicos, ya sea de mera iniciativa económica (como la actividad promotora que desarrollan las empresas públicas de vivienda y suelo), ya sea prestacional (parque público de vivienda social), ya sea de fomento (ayudas directas, incentivos fiscales), para facilitar el disfrute efectivo de una vivienda a quienes no pueden acceder a ella en condiciones de mercado por su escasa capacidad económica. Esta acción positiva, sea cual sea la opción elegida, tiene un coste. Y eso obliga a considerar también el artículo 31 de la Constitución, que exige a los poderes públicos eficiencia en el gasto público.

Eficiencia significa eficacia con minimización de recursos empleados. En este caso, pues, los poderes públicos están constitucionalmente conminados a

construcción económica y popular a los programas de rehabilitación urbana, en PONCE, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 201-204, y STEFANO CIVITARESE MATEUCCI, *La política de vivienda en Italia*, en LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*, op. cit., pp. 91-97. Es cierto que la jurisprudencia de la Corte Costituzionale posterior a la Sentencia citada de 1983 ha evolucionado hasta afirmar también “un derecho social a la vivienda colocable entre los derechos inviolables del hombre del artículo 2 de la Constitución”, pero lo hace no tanto a partir del artículo 47 cuanto de las declaraciones internacionales de derechos humanos (vid. Sentencia de 24 marzo-7 abril 1988, n.º 404, FJ 3.º y 4.º).

²⁴ En Francia, donde veremos más adelante que la Constitución no proclama el derecho a la vivienda pero el Consejo Constitucional ha establecido que la posibilidad de disfrutar de un alojamiento adecuado es un objetivo de valor constitucional, también ha dejado sentado que el interés general de dicho objetivo puede limitar lícitamente el contenido del derecho de propiedad. Sobre la base de este fundamento, en la Decisión n.º 2000-436, de 7 de diciembre de 2000, considerando 18.º, confirma por ejemplo la constitucionalidad de la reserva para viviendas orientadas a la *mixité sociale* establecida en la Ley sobre Solidaridad y Renovación Urbanas.

promover el disfrute de una vivienda digna y adecuada del máximo número de personas necesitadas de ello con el mínimo consumo de recursos financieros y materiales.

La propiedad es el derecho patrimonial más cabal: por su duración indefinida y por su contenido potencialmente ilimitado (derecho a usar, disfrutar y disponer de la cosa) aunque legalmente delimitable por la función social que cumpla su objeto. En consecuencia, su adquisición es *a priori* la más cara. Así pues, si el parque público de suelo o de vivienda se enajena en plena propiedad, no cabe ya su rotación a favor de futuros beneficiarios, mermando su eficacia en el largo plazo; y en el caso de las ayudas económicas, sean subvenciones o beneficios fiscales, para ser eficaces en su objeto de remover los obstáculos que impidan o dificulten el acceso a la vivienda, serán en principio más costosas —*coeteris paribus*— si se dirigen al acceso en plena propiedad.

La eficiencia en la promoción del disfrute universal y efectivo de una vivienda apela, en consecuencia, a arbitrar títulos jurídicos limitados tanto en la duración como en el contenido del derecho, de manera que puedan ceñirse en lo posible a la duración del estado de necesidad de la persona y a las facultades de uso y disfrute precisas para la satisfacción del bien constitucionalmente protegido. Ya sean derechos de carácter personal o real, tales como el arrendamiento²⁵ o el derecho de superficie²⁶, respectivamente, que tienen mucho más arraigo en otros países europeos que en España²⁷.

²⁵ Aunque tradicionalmente obviado por nuestra legislación en materia de vivienda, el alquiler ya cobra en ella un protagonismo creciente. El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 manda en su artículo 27 a los poderes públicos de la Comunidad promover el derecho a una vivienda digna, “facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler”. La Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia sitúa entre los principios que regirán el diseño, programación y ejecución de la política de vivienda “el fomento del alquiler como modalidad de acceso a la vivienda”. Y la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León consagra un entero título de su estructura al fomento del alquiler.

²⁶ El derecho de superficie ha tenido tradicionalmente escasa utilización en España y su regulación se centraba en el que tenía por objeto el suelo. El Texto Refundido de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) ya lo concibe en su artículo 10 como una forma de acceso a la vivienda y regula tal objeto entre los que puede tener el derecho en su artículo 40.

²⁷ En Europa la vivienda social se oferta principalmente en alquiler. En Francia, por ejemplo, aunque también existen ayudas públicas para la adquisición de vivienda, todas las viviendas sociales están en régimen de alquiler y suponían en 2002 un 17,3 % del total de los hogares. Sólo en Île-de France hay más de un millón. Vid. JEAN CLAUDE DRIANT, *La política de vivienda en París*, en LEAL MALDONADO, J. (coord.), *La política de vivienda en las grandes ciudades europeas*, Ayuntamiento de Madrid, 2007, pp. 57-95. Del mismo coordinador y serie editorial, puede verse también *Las políticas de vivienda en alquiler en las grandes ciudades europeas*, 2008. Algo similar se puede afirmar de los países escandinavos (con la excepción de Suecia, donde no hay vivienda social en alquiler pero sí un importante parque municipal de vivienda en alquiler, que alcanza el 23 % del stock de viviendas). Vid. MARTTI LUJANEN (ed.), *Vivienda y política de vivienda en los países nórdicos*, Nordic Council of Ministers / Ministerio de Vivienda, 2005. Sobre la utilización del derecho de superficie en otros países desarrollados, sobre todo entre los nórdicos y anglosajones, Vid. Steven C. Bourassa y Yu-Hung Hong (eds.), *Leasing public land. Policy debates and international experiences*, Canadá, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

Como conclusión, puede afirmarse que la acción de los poderes públicos para promover el disfrute de una vivienda es menos eficiente si se emplea en promover la plena propiedad de la vivienda. Porque la propiedad es un derecho de duración indefinida que incluye facultades patrimoniales que exceden del disfrute a que se refiere el derecho constitucional a la vivienda. Otra cosa sería que existieran razones diferentes a las del estricto mandato del artículo 47 CE para preferir esta opción: por ejemplo, razones de estructura económica como una escasa socialización de la propiedad que desincentivase el ahorro. Pero no es ese hoy el caso de España, que es uno de los países de la OCDE donde mayor es el porcentaje de propietarios de vivienda sobre otras formas de disfrute²⁸, lo que plantea más bien otros problemas, como son la erección de una auténtica barrera a la movilidad geográfica y laboral de la población y a la emancipación de los jóvenes, o el riesgo de sobreendeudamiento de un buen número de familias.

Lo expuesto no significa, claro está, que la propiedad de la vivienda no reciba tutela constitucional: la propiedad, cualquiera que sea su objeto, es un derecho constitucional (en España, protegido por el artículo 33 CE). Y la que tiene por objeto una vivienda habitual es, sin duda, una forma de disfrute de entre las tuteladas por el artículo 47 CE.

V. LAS RELACIONES CON OTROS DERECHOS CONEXOS, DESDE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

La consideración de la vivienda como bien de uso —como *hábitat*— y no como bien de inversión tiene varias consecuencias para la necesaria interpretación finalista y sistemática del precepto: la primera, la de su necesaria separación lógica del derecho de propiedad, como ha quedado expuesto, y la segunda la de su vinculación con el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, también apuntada más atrás. Como ya ha tenido ocasión de afirmar el Tribunal Supremo español en su Sentencia de 27 de junio de 2006, la vivienda “constituye el espacio necesario para poder desarrollar derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar y el de la dignidad de la persona”. En efecto, los derechos de la persona no suelen consistir exclusivamente en situaciones de libertad, de participación o de prestación, sino más bien componer una combinación entre ellas²⁹, y las situaciones jurídicas

²⁸ Según el *Censo de Población y Viviendas 2001* del INE, sólo el 10,85 % de viviendas principales están ocupadas en alquiler.

²⁹ Esta clasificación “opera, en realidad, más con tipos ideales o históricos que con especies concretas actuales perfectamente separables. Las técnicas respectivas que singularizan a unos y otros tipos (...) se han intercambiado, en realidad, y hoy resulta difícil separar netamente dentro de los derechos fundamentales proclamados por la Constitución, los que responden a una sola y exclusiva de esas técnicas”. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “La significación de las libertades públicas para el Derecho administrativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 1, 1981, pp. 117 y 118.

de libertad más íntimamente conectadas con el derecho a la vivienda no serían tanto la de la propiedad como las de la inviolabilidad del domicilio y la libre elección de residencia reguladas consecutivamente en los artículos 18 y 19 de la Constitución española.

Los españoles tienen reconocido el derecho fundamental “a elegir libremente su residencia” y, allí donde fijen ésta, “el domicilio es inviolable”. Una vez hemos dejado sentado que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se refiere exclusivamente a la vivienda donde se reside habitualmente, mientras que las libertades que nos ocupan de los artículos 18 y 19 CE incluyen todo el hecho residencial, ya sea habitual o eventual, la vinculación entre estos tres preceptos es evidente. El derecho a disfrutar de una vivienda es un derecho de prestación que tiene su correlato en dos libertades públicas: en el momento lógico originario del acceso a la vivienda, lo tiene en la libre elección de residencia, y en el momento lógico sucesivo del mantenimiento en el disfrute de la vivienda, lo tiene también en la inviolabilidad del domicilio.

La libre elección de residencia es el derecho fundamental de los ciudadanos para elegir el lugar del territorio donde fijar su residencia. Esta libertad será tanto más efectiva cuanto más eficaces e igualitarias sean las políticas al servicio del acceso a la vivienda. Estas políticas, a su vez, deberán configurarse de tal modo que no infrinjan, ni restrinjan de forma arbitraria o desproporcionada, la libre elección de residencia de los ciudadanos³⁰.

Como tiene establecido el Tribunal Constitucional español, “la diversidad de situaciones jurídicas derivadas de las regulaciones y normas vigentes en las diferentes zonas del territorio nacional (sean estas normas de origen estatal, autonómico o local) no puede considerarse vulneración de la libertad de residencia, *en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga, o por trasladarla a un lugar distinto*, lo que constituye el presupuesto jurídico necesario del trato diferente entre diversas regiones.” (STC 90/1989, de 11 de mayo, FJ 5.º, la cursiva es mía). Es decir, la diversidad regulatoria territorial no supone, en sí misma o de forma general, una infracción de la igualdad ni de la libertad de residencia, mientras no impida el ejercicio de ésta. Este último inciso parece formulado como una mera prevención incidental, pero podría llegar a tener aplicación en materia de vivienda.

El objeto de la libertad de elección de residencia, por lo demás, es más indeterminado que el de la inviolabilidad del domicilio o el derecho a la vivienda: porque su contenido esencial e indisponible por el legislador sólo incluye la selección del área o zona, urbana o rural, en la que residir, pero no la concreta

³⁰ Cuestión ésta que anima el debate sobre la posibilidad, comúnmente utilizada por las Administraciones territoriales, de otorgar preferencia para la adjudicación de viviendas públicas o protegidas a los residentes en el barrio o sus familiares, o de excluir de ella a los no residentes o a los de poca antigüedad.

vivienda o espacio físico en que fijar su domicilio³¹. Eso no quiere decir que las personas no puedan elegir libremente en qué parcela y vivienda habitan, sino que tal libertad puede ser ampliamente modulada por el legislador en confrontación con otros derechos (por ejemplo, la propiedad) e intereses (por ejemplo, los intereses generales de la cohesión social en la política de vivienda o la eficacia en la gestión urbanística por expropiación o reparcelación forzosa)³².

Por su parte, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a disfrutar de una vivienda sí pueden concebirse como dos facetas o dos elementos de un mismo derecho, dentro del ámbito material en el que coinciden, que es el de la residencia habitual de las personas físicas³³.

En el Derecho constitucional alemán se encuentran ejemplos en los que el derecho a una vivienda (*Wohnung*) o habitación (*Wohnraum*) adecuadas se complementa en el mismo precepto con la proclamación de su inviolabilidad, como ocurre con los artículos 106 de la Constitución del Estado de Baviera de 2 de diciembre de 1946, 14 de la Constitución de la Ciudad Hanseática Libre de Bremen de 21 de octubre de 1947 y 28 de la Constitución de la Ciudad-Estado de Berlín de 23 de noviembre de 1995. También el ejemplo de Brasil es expresivo, ya que su Constitución de 1988 proclama la inviolabilidad no ya del domicilio, sino de la casa en su artículo 5.11: “*A casa é asilo inviolável do indivíduo*”.

En dicho ámbito, el objeto del derecho a la vivienda y de la inviolabilidad del domicilio coincide, aunque algunas Constituciones diferencien ambos derechos: se trata en ambos del disfrute de un espacio físico reservado, digno y adecuado a las necesidades de cada persona, en el que desarrollar libremente su personalidad y ejercer la intimidad de la vida personal y/o familiar³⁴, mientras que su contenido se complementa, por consistir el primero en una libertad en ese disfrute y el segundo en una prestación para poder acceder y mantenerse en él.

³¹ Al igual que ocurre con el concreto itinerario de desplazamiento en la libertad de circulación contenida en el mismo artículo 19 CE.

³² El Tribunal Constitucional ha dejado sentado que la libre elección de domicilio sólo forma parte del contenido eventual o disponible de la libertad de residencia proclamada en el artículo 19 CE, en términos que permiten sostener la opinión defendida en el cuerpo de este trabajo: “No hay dificultad alguna en entender que la libertad de residencia *no tiene por qué limitarse* al derecho a fijar la propia residencia en un determinado espacio de amplitud mayor al del domicilio (localidad, villa o pueblo). La libertad de residencia *puede legítimamente extenderse* a concreciones mucho más específicas, sin excluir siquiera el derecho a fijar la residencia en una vivienda concreta y determinada, *siempre* desde luego, y eso sí, *que* con ello no se vean afectados otros derechos subjetivos.” (STC 28/1999, de 8 de marzo, FJ 7.º, la cursiva es mía).

³³ Las personas jurídicas son también titulares del derecho a la inviolabilidad del domicilio. Por todas, STC 137/1985, de 17 de octubre.

³⁴ La Constitución de Portugal es explícita a este respecto, porque cuando cualifica la vivienda a la que todos tienen derecho según su artículo 65, exige “que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar”.

Esta coincidencia en el objeto de los dos derechos requiere una matización. El “domicilio” de las personas físicas puede ser cualquier “ámbito espacial determinado” que sea apto para desarrollar vida privada en él y en el que se alojen³⁵, ya sea de forma habitual, temporal, eventual o incluso accidental³⁶. Mientras que una vivienda digna y adecuada no es cualquier espacio físico sino —según la concepción ya expuesta más atrás— una edificación o un departamento independiente de la misma, junto con los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos vinculados a él, en su caso, de forma que el conjunto aporte a las personas que residan en él el espacio, las instalaciones y demás medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación habitual o permanente.

Quiere esto decir que el domicilio de una persona no es *necesariamente* una vivienda digna y adecuada. Como ya se ha dicho, existen otras formas de habitación, residencia o alojamiento distintos de la vivienda. Pero sí lo es *normalmente* en nuestra cultura, de ahí el mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos para que promuevan la efectividad del disfrute de una vivienda así cualificada: por su dignidad y su adecuación a la persona que la habita.

La eficacia jurídica más consolidada del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio (reserva de ley orgánica para su desarrollo, procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria, acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, etc.) obedece en parte a su contenido, al consistir en un derecho de libertad, cuya eficacia requiere primariamente un deber general de abstención³⁷ y es, por tanto, más fácil de garantizar jurídicamente. Y en parte también a su genealogía, ya que es un derecho humano de los de primera generación alumbrados en el siglo XIX bajo el paradigma del Estado

³⁵ En este sentido, por todas, STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2.º.

³⁶ El concepto constitucional de domicilio tiene “mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico-administrativo” (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 2.º; 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º), y no “admite concepciones reduccionistas [... como las] que lo equiparan al concepto jurídico-penal de morada habitual o habitación” (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º). El Alto Tribunal también ha afirmado “la irrelevancia a efectos constitucionales de la intensidad, periodicidad o habitualidad del uso privado del espacio si, a partir de otros datos como su situación, destino natural, configuración física, u objetos en él hallados, puede inferirse el efectivo desarrollo de vida privada en el mismo (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º; en sentido similar sobre la irrelevancia de la falta de periodicidad, STEDH 24 de noviembre de 1986, caso Guillo w. Reino Unido)”, de modo que, por ejemplo, “las habitaciones de los hoteles pueden constituir domicilio de sus huéspedes” (STC 10/2002, de 17 de enero, FFJJ. 6.º y 7.º).

³⁷ En palabras del Tribunal Constitucional, “el contenido del derecho es fundamentalmente negativo: lo que se garantiza, ante todo, es la facultad del titular de excluir a otros de ese ámbito espacial reservado” (STC 22/2003, de 10 de febrero, FJ 4.º), en el bien entendido de que el objeto de protección “no es sólo un espacio físico, en sí mismo considerado, sino lo que hay en él de emanación de una persona y de su esfera privada” (por todas, STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5.º) y que su contenido impide no sólo la penetración física en ese espacio, sino también “cualquier tipo de invasión o agresión exterior de otras personas o de la autoridad pública, incluidas las que puedan realizarse ... por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos” (STC 22/2003, de 10 de febrero, FJ 3.º).

liberal de Derecho, mientras que el derecho a la vivienda es un derecho de tercera generación alumbrado mucho más tardíamente, ya en la segunda mitad del siglo XX y como producto típico de la cláusula de Estado social, cuya eficacia requiere una prestación efectiva y, por tanto, la administración de medios humanos, materiales y/o financieros limitados.

Pero incluso estas diferencias no son absolutas, sino relativas o de grado³⁸. La efectividad de las libertades civiles y políticas requiere principalmente una abstención del Estado, sí, pero también una acción positiva, en forma de erogación de servicios públicos (en sentido amplio) que también tienen un coste presupuestario, como los servicios de policía de orden público, los registros (registro civil, de penados y rebeldes, de la propiedad, mercantil, de patentes y marcas) o la administración de justicia. Y el respeto al derecho a la vivienda, como a cualquier otro derecho económico, social o cultural, exige asimismo deberes de abstención del Estado. Así, por ejemplo, el deber de abstenerse de desalojar o inquietar a nadie en el disfrute de su vivienda habitual si no es por causa de interés general proporcionada a tal acción y respetando su derecho al realojo en los términos que se determinen legalmente. Como afirma la doctrina más progresiva en materia de derechos sociales, todos los derechos constitucionales —ya sean de libertad, de participación o de prestación— imponen a los poderes públicos deberes de respeto, de protección y de satisfacción (o de garantía y de promoción), si bien en distinto grado³⁹.

Como consecuencia de todo lo expuesto, podemos afirmar que ese distinto tratamiento jurídico de los artículos 18 y 47 CE no puede interpretarse como una suerte de jerarquía o preeminencia de un derecho sobre otro, ni menos aún como una barrera infranqueable entre uno y otro. Como ya he defendido en otros lugares, no está más cerca del valor de la dignidad de la persona la inviolabilidad del domicilio que el disfrute de una vivienda digna y adecuada⁴⁰.

³⁸ En las certeras palabras de LUIGI FERRAJOLI, “la diferencia entre el carácter de expectativas negativas de los derechos de libertad clásicos y aquél de expectativas positivas de los derechos sociales es sólo de grado, dado que tanto unos como otros incluyen expectativas de ambos tipos” (*Prólogo* a VÍCTOR ABRAMOVICH y CHRISTIAN COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2.ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 10; en el mismo sentido, los autores en pp. 21 y ss. y MUÑOZ MACHADO S. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo I, 2.ª ed., Madrid, Istel, 2006, p. 1041).

³⁹ Abramovich y Courtis, op. cit., pp. 27-31.

⁴⁰ Hasta el punto de que, como ha apuntado MARTÍN-RETORTILLO, L. “para garantizar la inviolabilidad del domicilio (...) es obvio que hay que comenzar por asegurar la vivienda donde radique el domicilio”. MARTÍN-RETORTILLO, L. *Prólogo* a BELTRÁN DE FELIPE, M. *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, Lex Nova, 2000, p. 19. En el mismo sentido, GERARDO PISARELLO, para quien “una vez el principio de dignidad se postula como fundamento de los derechos de la persona, la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos civiles, políticos, sociales y culturales resulta obligada. Sin derechos sociales básicos, los civiles personalísimos corren el riesgo de verse vaciados en su contenido” (*Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 40).

Y, en consecuencia, no podemos seguir leyendo la Constitución social con los anteojos del jurista liberal⁴¹, sino que estamos obligados a todo lo contrario, es decir, a leer los derechos de cuna liberal a la luz de la cláusula del Estado social, que hoy tiene ya rango constitucional tanto en su misma formulación (art. 1.1 CE) como en su principal destilación, que es la misión promocional de los poderes públicos para remover las barreras y promover la efectividad de la igualdad y la libertad (art. 9.2 CE).

Expresado en otros términos: la Constitución española diferencia entre distintos conjuntos de derechos a los efectos de distinguir sus técnicas de garantía, no de establecer un orden de prelación general y necesario entre ellos. Si no fuera así, plantearía una aporía difícilmente resoluble la interpretación del artículo 25 de la Constitución, por ejemplo, cuyo apartado 2.º integra dentro de un derecho fundamental de la Sección 1.ª del Capítulo II los beneficios de la Seguridad Social correspondientes a un trabajo remunerado o el acceso a la cultura, en ambos casos cuando se trata de los condenados a penas de prisión. Porque estas prestaciones adquieren un alcance singular para este colectivo, hasta el punto de que el constituyente las ha considerado prestaciones necesarias para salvaguardar la efectividad de las libertades públicas del preso (“En todo caso, tendrá derecho a ...”) y, en consecuencia, las rodea de las mismas garantías que tales libertades. Pero ni la seguridad social (art. 41 CE) ni el acceso a la cultura (art. 44) son derechos fundamentales de la Sección 1.ª para el resto de los ciudadanos. Conviene tener asimismo presente que la Sección 1.ª también contiene derechos de prestación (como el derecho a la educación) y derechos de configuración legal (como el derecho a la tutela judicial efectiva), lo que confirma el carácter convencional de la estructura del Título I de la Constitución.

Esta necesidad de interpretar de forma sistemática los derechos constitucionales invita a investigar las relaciones entre ellos buscando complementariedades —como aspectos o elementos que son todos al servicio de un mismo valor superior: la dignidad de la persona (art. 10.1 CE)— pasando por encima de toda taxonomía convencional. Y viene confirmada además por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con los cuales debemos interpretar aquéllos (art. 10.2 CE). En la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 estos no aparecen segmentados en forma alguna, más allá de la formulación en artículos sucesivos, pese a su muy diversa naturaleza. Y así, por ejemplo, ya se ha mencionado en un apartado anterior que el derecho a la vivienda se enuncia en el artículo 25 junto al derecho a la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, concebidos todos ellos como elementos del derecho más general

⁴¹ Véase VAQUER, M., *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 91-94, y *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, cit., pp. 37 y ss., que sigo aquí.

“a un nivel de vida adecuado”. Y viene precedido en la Declaración de los derechos relativos al trabajo y sucedido por el derecho a la educación. Es decir, trasladando tales derechos a la estructura formal del Título I de la Constitución española, se trata de derechos del Capítulo III inmediatamente precedidos de otro de la Sección 2ª y sucedidos por uno de la Sección 1.ª.

Desde esta perspectiva, el disfrute de una vivienda digna y adecuada entra en íntima conexión, como decía más atrás, con la efectividad real e igualitaria de la inviolabilidad del domicilio. Porque difícilmente podremos convenir que goza efectivamente de la inviolabilidad de su domicilio quien carece de domicilio, esto es, de un ámbito espacial determinado y reservado, de forma que sea apto para ejercer la privacidad de la vida personal y familiar.

Una similar conexión ya ha sido hallada por el Tribunal Constitucional español entre los derechos al medio ambiente (art. 45 CE), de un lado, y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), de otro, siguiendo la *doctrina López-Ostra* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴². Esta nueva doctrina le ha permitido arropar con la protección de los derechos fundamentales más clásicos a un daño ambiental de contaminación acústica y afirmar que esos derechos no sólo tienen un contenido negativo, sino que “han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales”, efectividad que puede requerir no sólo un deber de abstención de los poderes públicos y de terceros, sino también deberes positivos de hacer.

El paralelismo entre estas dos conexiones aquí planteadas es notable y no debe pasarnos por alto: el derecho a disfrutar de una vivienda —si se entiende vivienda como primer círculo del hábitat personal y familiar— puede concebirse como una especificación cualificada del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, mientras que el derecho a la inviolabilidad del domicilio es instrumental del derecho a la intimidad⁴³. En ambos casos, pues, se alcanza la misma conclusión: el disfrute de unas condiciones ambientales mínimas puede ser esencial para la efectividad de la protección de la intimidad personal y familiar de la persona.

De prosperar esta interpretación, del mismo modo que ha podido protegerse en amparo constitucional a quien se ve inquietado en su domicilio por ruidos, otro tanto podría hacerse en el futuro con quienes deban soportar la degradación del edificio en el que habitan por omisión de las obras preceptivas de conservación y rehabilitación, o se vean desprovistos del suministro de agua

⁴² STEDH de 9 de diciembre de 1994, *López-Ostra contra España*, y SSTC 119/2001, de 24 de mayo (FEJJ. 5.º y 6.º) y 16/2004, de 23 de febrero (FJ 3.º).

⁴³ Así viene afirmándolo el Tribunal Constitucional desde la STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5.º a la también citada STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2.º, pasando por la STC 136/2000, de 29 de mayo, FJ 3.º, o la STC 10/2002, de 17 de enero, FJ 5.º.

o electricidad en su domicilio por destrucción o inutilización por terceros de las instalaciones necesarias. Porque en todos estos casos se produce una injerencia en el ámbito físico de la vivienda que, no siendo imputable a la persona que la disfruta, perturba su calidad de vida y la dignidad y adecuación de la vivienda a cuyo disfrute tiene derecho. Si dicha vivienda constituye su domicilio y si la perturbación, además, es tal que provoca que ese ámbito deje de ser adecuado “para mantener una calidad mínima de la vida humana”⁴⁴, entonces cabría concluir que se está vulnerando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

VI. ALGUNOS EJEMPLOS DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EUROPA

En el Derecho comparado europeo empieza a abrirse camino la legislación que instituye y configura no ya sólo un Derecho objetivo *de* la vivienda, sino también un derecho subjetivo *a* la vivienda. Así, por ejemplo:

El Reino Unido fue pionero en regular el derecho al alojamiento de las personas y familias sin techo. Gracias a la gran concepción sistemática de la Seguridad Social impulsada por Lord Beveridge a mediados del siglo XX, puede atribuirse a la *National Assistance Act* de 1948 la primera imposición de la correlativa obligación de alojamiento temporal a las autoridades locales. Después, esta prestación pasaría del ramo de la seguridad social al de la vivienda gracias a la *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977, donde se ha mantenido y sigue hoy regulada para Inglaterra y Gales mediante la *Housing Act* de 1996 y la *Homelessness Act* de 2002⁴⁵. De forma similar, en Escocia la *Housing (Scotland) Act* de 2001 y la *Homelessness (Scotland) Act* de 2003 reconocen a las personas sin hogar el derecho a un alojamiento temporal y a los que tienen una necesidad prioritaria y carecen de hogar de forma no intencionada, un derecho a alojamiento permanente.

En Francia⁴⁶, la Ley n.º 2007-290, de 5 de marzo de 2007, que instituye el derecho a un alojamiento exigible y aprueba diversas medidas a favor de la co-

⁴⁴ Expresión que utilizan las SSTC 186/2000, de 10 de julio, FJ 5.º, y 119/2001, de 24 de mayo, FJ 5.º.

⁴⁵ Nicolás GUILLÉN NAVARRO, A., *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona, Atelier, 2010, pp. 177-179.

⁴⁶ La Constitución francesa, de una generación anterior a la española, no proclama expresamente el derecho a la vivienda. Sin embargo, el Consejo Constitucional ha declarado en sus Decisiones n.º 94-359, de 19 de enero de 1995, n.º 2000-436, de 7 de diciembre de 2000, y n.º 2009-578, de 18 de marzo de 2009, que la posibilidad para cualquier persona de disfrutar de un alojamiento adecuado “es un objetivo de valor constitucional”. Y en la Decisión n.º 2004-503, de 12 de agosto de 2004, ha sentado asimismo que le corresponde al legislador “prevenir mediante disposiciones adecuadas la ruptura de la igualdad en las posibilidades de acceso a un alojamiento digno de las personas desfavorecidas”.

hesión social (*Loi n.º 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, más conocida como “*loi DALO*” por el acrónimo de *droit au logement opposable*) garantiza asimismo el derecho a un alojamiento digno e independiente a quienes no se encuentren en condiciones de acceder a él o mantenerse en él por sus propios medios⁴⁷.

En España, hasta hace poco la legislación en la materia se limitaba a recordar el derecho constitucional a la vivienda para configurar el régimen jurídico de la acción administrativa a su servicio. Por ello, la primera ley que cabe afirmar que da desarrollo legal al derecho, avanzando en su configuración y delimitación como tal derecho subjetivo, ha sido la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, hoy incorporada al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Su artículo 4 a) proclama el derecho de todos los ciudadanos a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.

Este precepto positiviza, en efecto, una síntesis de todo lo expuesto más atrás sobre la cabal interpretación del marco constitucional sobre suelo y vivienda, al que además actualiza introduciendo las necesarias referencias a la accesibilidad y el paisaje. Esta actualización se hace mediante precisiones de cierto interés:

- El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada lo es a que ésta sea además “accesible”, puesto que sin accesibilidad no hay adecuación ni, por tanto, disfrute efectivo, lo que puede ser interpretado tanto en términos económicos como físicos: accesibilidad económica, es decir, bajo un precio proporcionado a la capacidad económica del sujeto, y accesibilidad también física, es decir, sin barreras que impidan su disfrute efectivo por parte de las personas con problemas de discapacidad o de movilidad. De hecho, no está de más recordar que el artículo 49 de la Constitución manda a los poderes públicos amparar especialmente a los discapacitados para el disfrute de los derechos que la propia Constitución otorga a todos los ciudadanos, como es el caso del derecho a la vivienda. Por eso la Ley manda a continuación que la vivienda

⁴⁷ Sobre esta Ley, puede verse VINCENT RENARD, “El problema de la vivienda en Francia en 2007: crisis de la vivienda y perspectivas políticas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 151, 2007, pp. 177-181; VÉRONIQUE INSERGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, op. cit., pp. 27 y ss.; y PEARL NGUYEN-DUY, “Premières applications de la loi Dalo”, *Actualité Juridique. Droit Administratif*, n.º 3/2009.

esté “*concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas*”, principio cuya formulación general y más acabada se encuentra en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU)⁴⁸.

- El derecho a disfrutar de una vivienda no se refiere, obviamente, sino a aquélla en que se pueda desarrollar libremente la vida individual o familiar, es decir, la que constituya el domicilio del beneficiario, lo que confirma la vinculación de este derecho con el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, como se ha razonado en un apartado anterior de este trabajo.
- El disfrute de esa vivienda en la que se constituye el domicilio personal o familiar y en la que se disfruta de la intimidad individual o familiar requiere que esté “*libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable*”, es decir, en unas condiciones ambientales interiores mínimas⁴⁹.
- Por último, el disfrute de una vivienda digna y adecuada no puede aislarse del disfrute de un medio ambiente asimismo adecuado, por lo que la vivienda deberá estar rodeada de unas condiciones ambientales externas adecuadas. Y estas condiciones deberán ser tanto objetivas —es decir, de calidad ambiental— como también de percepción y de acceso, ya que no se trata del derecho a un medio ambiente adecuado, sino a *disfrutar* de dicho medio. La percepción se introduce en el precepto a través de la moderna noción de “paisaje”, definida justamente en el artículo 1.º del Convenio Europeo del Paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Y el acceso se garantiza a continuación en la letra b) del mismo precepto, que introduce el *derecho a la ciudad* cuando afirma el derecho a “acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos

⁴⁸ Mediante Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, se han aprobado las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, dando cumplimiento al mandato contenido en la disposición final novena de la LIONDAU, aunque fuera del plazo en ella establecido.

⁴⁹ Mediante Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, se ha aprobado el Documento Básico de Protección frente al Ruido con el que se completa el Código Técnico de la Edificación, aprobado a su vez mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Con ello, el Estado culmina su regulación de las exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad de los edificios, en cumplimiento del mandato incluido en la disposición final segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate”.

Ahora bien, a este esfuerzo de desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda no le sigue, en la Ley de Suelo, un ejercicio igualmente cabal de configuración de sus facultades y garantías, por las evidentes limitaciones de su objeto y de las competencias legislativas del Estado en la materia según han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional. La ley estatal se limita a regular las consecuencias de este derecho en materia de suelo, a partir de la afirmación de principio contenida en su artículo 2.3 según la cual “el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Este principio le sirve de puente entre el derecho subjetivo a la vivienda, el estatuto de la propiedad inmobiliaria y el régimen objetivo del suelo, que son su objeto propio y en cuyo comentario nos detendremos en la última parte de esta monografía. Por lo demás, la legislación sobre vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas⁵⁰, algunas de las cuales han avanzado recientemente en la configuración legal del derecho subjetivo a la vivienda⁵¹.

En España, como hemos visto que ha ocurrido en el Reino Unido, el legislador ha configurado antes el derecho a un alojamiento ante situaciones de necesidad que un derecho a la vivienda en sentido propio. Expresado en otros términos, el derecho subjetivo ha cobrado forma primero en la legislación de servicios sociales y sólo ahora está empezando a hacerlo en la legislación del ramo vivienda.

El alojamiento —normalmente temporal y colectivo, con servicios sociales de acompañamiento— de personas en situaciones de necesidad está bastante generalizado entre las prestaciones garantizadas por la legislación de acción social. Así, por ejemplo, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra incluye en su artículo 20 entre las prestaciones mínimas y garantizadas de su cartera de servicios sociales de ámbito general “los recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida para personas sin techo, mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual y menores en situación de desprotección” y “el acceso a una plaza residencial permanente o temporal a las personas que no puedan continuar en su domicilio

⁵⁰ Lo que no quita para que el Estado pudiera avanzar algún día en la regulación de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda al amparo del artículo 149.1.1.ª CE, según una interpretación de este título competencial que he defendido en los trabajos citados en la nota n.º 41.

⁵¹ Además de las leyes que se comentarán en los párrafos que siguen, también se han aprobado la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, pero estas leyes se inscriben en la tradición de configurar los principios y reglas del régimen jurídico de una prestación objetiva, no un derecho subjetivo de prestación.

por su situación de dependencia, grave conflicto familiar o ausencia de soporte familiar adecuado”. La Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears proclama el alojamiento como una de las “prestaciones básicas garantizadas” en su artículo 25. Y la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha incluye asimismo entre sus prestaciones garantizadas el alojamiento temporal de las personas en situaciones de urgencia social por “carencia de recursos propios o grave crisis de convivencia personal” en sus artículos 7.3.h) y 36 f).

Del otro lado, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, afirma que todas las personas deben poder acceder a una vivienda y ocuparla, siempre que cumplan los requisitos legales y contractuales aplicables en cada relación jurídica, sin sufrir discriminaciones, directas o indirectas, ni acoso.

Más recientemente, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía sostiene en su artículo 1.º que “tiene por objeto garantizar (...) el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma”.

Por último hasta donde tenemos noticia, la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha, estableció por primera vez una doble garantía jurídica del acceso a la vivienda a favor de los demandantes de vivienda protegida: la que denomina “garantía de plazo” y la “garantía económica”, que se explicarán más adelante. Ahora bien, estas garantías sólo regían respecto de quienes hubieran superado una edad normal de emancipación (22 años) y tuvieran una fuente modesta pero regular de ingresos de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley, lo que evidencia una aproximación al problema muy distinta de la que hemos reseñado en las primeras leyes citadas, en cualquier caso efímera, porque la ley fue derogada al poco tiempo de su aprobación sin llegar a desarrollarse ni surtir efectos.

En efecto, desde su mismo título se observa que los textos legales citados de Navarra, Baleares y el primero de Castilla-La Mancha abordan el problema residencial desde una perspectiva radicalmente distinta a la de las Leyes catalana, andaluza y la última castellano-manchega: en vez de descansar sobre el sistema prestacional de los servicios de vivienda, lo hacen sobre el de los servicios sociales. Sin duda, ello obedece en gran medida a razones organizativas, esto es, a la competencia material de la Consejería impulsora de la iniciativa legal en cada caso. Pero también puede encontrarse una explicación menos peregrina y más sustantiva, en las fuentes supraleales de inspiración utilizadas: mientras las Leyes de vivienda siguen la estructura lógica del artículo 47 de la Constitución y se apoyan en el binomio suelo-vivienda (como se observa claramente en las técnicas de planificación utilizadas y ya mencionadas, por ejemplo), las Leyes

de acción social siguen la lógica del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (que la balear cita expresamente en su exposición de motivos), esto es, se ocupan de los servicios sociales básicos para procurar un mínimo vital a las personas y protegerlas del riesgo de exclusión social: en primer lugar, el alojamiento, la alimentación y el vestido.

Y es que la vivienda, en su sentido constitucional ya comentado, es un bien de primera necesidad, que requiere una política sectorial para promover las condiciones socio-económicas en las que puedan disfrutarla todos de forma estable pero, mientras no se dan estas circunstancias y existen personas en situación o en riesgo de exclusión residencial, también requiere servicios temporales de habitación o alojamiento tradicionalmente incluidos en el sector de la acción social o los servicios sociales. Como cláusula de cierre del sistema de prestaciones sociales de nuestro Estado social de Derecho, la acción social también se ocupa del alojamiento de las personas que se encuentran en una situación de necesidad por carecer de una vivienda digna y adecuada, como resulta de la lectura conjunta de los artículos 41, 47 y 50 de la Constitución⁵².

En todo caso, ya se sitúen en el grupo normativo de la vivienda o en el de la acción social, todas las leyes de que nos ocupamos en este apartado se diferencian de las precedentes españolas en su forma de regular la prestación de que se trata, que no configuran sólo como una prestación objetiva sino también como un derecho subjetivo de sus beneficiarios.

Obviamente, ninguna de las leyes estudiadas garantiza por su propio imperio un acceso universal a una vivienda digna y adecuada a todas las personas. La efectividad de un derecho de prestación requiere una acción administrativa necesitada asimismo de una financiación que no es ni puede ser ilimitada. Las diferencias entre estas leyes son, además, notables, tanto en cuanto al objeto y contenido de los derechos que proclaman como a sus titulares. Veremos que sus avances son muy desiguales: mientras en las disposiciones citadas de Reino Unido, Francia, Navarra, Baleares o Castilla-La Mancha se llega a imponer auténticas obligaciones de resultado a las Administraciones públicas, en Andalucía sólo la disposición de medios e instrumentos es exigible judicialmente, pero no propiamente el alojamiento de las personas más necesitadas. Pero sí establecen un régimen legal general para el ejercicio de derechos subjetivos residenciales susceptibles de tutela judicial efectiva, y ello constituye en sí mismo un importante avance.

Las principales características de este avance pueden ser resumidas en torno a tres grandes notas generales:

⁵² Sobre el carácter híbrido de los servicios de vivienda, a medio camino entre los servicios a la persona (o de carácter social) y los servicios al territorio (más convencionalmente llamados servicios económicos), sobre las prestaciones residenciales típicas de la acción social y sobre la naturaleza y alcance de esta actividad de la Administración, me permito remitir a VAQUER, M., *La acción social*, op. cit., en particular pp. 79, 86, 113, 162-171 y 180.

1. Instauración de la **actividad administrativa de planificación** para dotar de la necesaria previsibilidad (que es, como es bien sabido, una de las dimensiones de la seguridad jurídica), estabilidad y adaptabilidad al cambio a la acción administrativa positiva al servicio del derecho a la vivienda.

La actividad de planificación es especialmente necesaria para la efectividad de los derechos subjetivos de prestación. Dado que el número y las necesidades del colectivo titular del derecho varían en el espacio y en el tiempo, lo hace también la necesaria dotación de medios personales, materiales y financieros, cuya provisión hay que planificar de forma rigurosa y periódica ya que no puede venir predeterminada de forma general y abstracta por la Ley. De ahí que todas estas Leyes prevean su desarrollo no tanto mediante reglamentos generales y abstractos como ellas, cuanto mediante planes.

En Reino Unido, tanto la Ley para Inglaterra y Gales como la escocesa contemplan las *Homelessness strategies* que deben aprobar los entes locales (arts. 1 y 3 y 1 de las Leyes de 2002 y 2001, respectivamente). En Francia, el *plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri* que deben aprobar los *Départements* y que deben establecer determinados ratios de plazas alojativas en los municipios más poblados o integrados en aglomeraciones urbanas (art. 2).

En Cataluña, el Plan territorial sectorial de vivienda, los programas supra-locales de vivienda y los planes locales de vivienda (art. 11.2), además de las determinaciones sobre reservas y calificaciones de suelo para vivienda protegida contenidas en los planes urbanísticos. Un sistema de ordenación complejo, en fin, que trata de integrar la planificación territorial con la planificación sectorial. Similar es el caso de Andalucía, donde la Ley prevé la realización de actuaciones de interés supramunicipal mediante planes de ordenación del territorio (art. 14.2) y la ordenación del uso residencial, libre o protegido, del suelo en los planes urbanísticos (art. 4), a los que añade un sistema de planificación sectorial formado por los planes de vivienda y suelo de ámbito autonómico (art. 12) y municipal (art. 13). De forma general, en estas y en las restantes Comunidades Autónomas, la prestación y el fomento de la vivienda protegida se regulan mediante planes temporales dictados en ejercicio de su autonomía y también en desarrollo de las bases sentadas en los planes estatales, para poder beneficiarse de su financiación mediante transferencias de capital finalistas del Estado.

Por lo que hace al ramo de la acción social, en Baleares se establece el plan estratégico de servicios sociales de las Illes Balears y los planes sectoriales (arts. 29 a 33). Y en Navarra, los planes —asimismo clasificados en estratégicos y sectoriales— y programas de servicios sociales (arts. 15, 16 y 24 a 27).

2. Regulación de tipos de **alojamientos diferenciados para las personas en situación de necesidad** o con dificultades de acceso a la vivienda de libre mercado.

En Inglaterra y Gales, el *social housing* y en Escocia, las *houses for housing purposes*, en ambos casos gestionadas por los *registered social landlords* (arts. 1 de la Ley de 1996 y 5 de la de 2001, respectivamente). En Francia, las *places d'hébergement d'urgence* y los *logements locatifs sociaux*. En España, los planes estatales y autonómicos de vivienda establecen diversas categorías de vivienda protegida. En Cataluña, la Ley que citamos se refiere a las viviendas de inserción, las viviendas dotacionales públicas y las viviendas de protección oficial (arts. 17, 18 y 70, 77 y siguientes). En Baleares, el objeto de la prestación garantizada ni siquiera es denominado vivienda sino “alojamiento” para dejar abierta su modalidad y no generar la expectativa de que se trata de viviendas individuales o unifamiliares sino que puede tratarse de formas de alojamiento colectivo (art. 25). Similar es el caso de la Ley navarra, que se refiere a “recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida” y a “una plaza residencial” sin mayor especificación (art. 20). Y en Andalucía se combinan las dos tipologías residenciales: las viviendas protegidas (art. 6) y los alojamientos transitorios “mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva” para personas con riesgo o en situación de exclusión social acreditada por los servicios sociales y que no puedan acceder a una vivienda protegida (art. 20).

3. Garantía de la oponibilidad o exigibilidad del derecho, incluso mediante la tutela judicial efectiva.

En Francia, los demandantes de alojamiento social y demás personas sin alojamiento pueden solicitarlo a una comisión de mediación existente en cada Departamento (art. 7) y, si no ven satisfecha su pretensión, en determinados casos pueden ejercerla por la vía contenciosa ante los órganos judiciales (arts. 8 y 9)⁵³.

En Cataluña, las garantías sustantivas se complementan con ciertos derechos reaccionales, como son la acción pública (art. 6), la prueba por indicios con inversión de la carga de la prueba en los procedimientos por discriminación,

⁵³ Esta tutela judicial tuvo aplicación por primera vez con la *Ordonnance* de 20 de mayo de 2008, *Mme. Fofana*, del Tribunal Administrativo de París, al que recurrió una inmigrante con dos hijas menores de edad, que estaban alojadas en un centro de acogida (*centre d'hébergement et de réinsertion sociale*) y, antes del vencimiento de su contrato, solicitaron acceder a un alquiler social (*logement sociale*), lo que fue desestimado por la comisión de mediación de París por considerar su solicitud prioritaria pero no urgente, habida cuenta la obligación de la recurrente de llevar a término su contrato con el CHRS. Pues bien, el Tribunal accede a suspender la ejecución de esta decisión y requiere a la comisión a que vuelva a pronunciarse dentro del plazo máximo de un mes a partir de la notificación de esta resolución. Seis meses después, el Tribunal Administrativo de París dictó otras seis resoluciones que consolidan y perfilan su doctrina aplicativa de esta novedosa ley (TA Paris 20 noviembre de 2008, *Mme. Nouisser*, n.º 0809273, *Mme. Boulhel*, n.º 0809830, *M. Zanone*, n.º 0810634, *M. Sabbagh*, n.º 0811030, *Mme. Dabo*, n.º 0812600, *M. Abaiadze*, n.º 0812761, comentadas por PEARL NGUYÈN-DUY en “Premières applications de la loi DALO”, op. cit.), a las que han seguido después otras.

que incluye el acoso inmobiliario (art. 47), o la legitimación de organizaciones sociales representativas de intereses colectivos (art. 48).

En Andalucía, aunque se proclama genéricamente el derecho a “exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada (...) mediante el ejercicio de las acciones que procedan (...)”, este derecho sólo se concreta acto seguido para exigir el cumplimiento del deber de los Ayuntamientos de aprobar y ejecutar el plan municipal de vivienda y suelo (art. 24).

En Castilla-La Mancha, la nueva ley de servicios sociales garantiza el derecho “a acceder a un alojamiento temporal de emergencia en situaciones de urgencia social, ..., cuando exista una necesidad reconocida, en la que concurra carencia de recursos propios o grave crisis de convivencia personal, que haga inviable la permanencia en el propio domicilio, temporal o permanentemente” [art. 7.3.h)]. Posterior y complementariamente, la ley de garantías en el acceso a la vivienda impuso a la Administración la obligación de garantizar “a todas las personas inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha el derecho a una vivienda protegida” (art. 2.1). Para ello, disponía del plazo máximo de un año contado a partir de la inscripción en el registro. A partir del vencimiento de dicho plazo, el demandante de vivienda insatisfecho podría acceder en alquiler a una vivienda libre y la Consejería le reconocerá “la garantía económica de acceso a la vivienda”.

La determinación de la garantía económica quedaba remitida al desarrollo reglamentario, pero en todo caso constituía una prestación dineraria compensatoria fijada “teniendo en consideración la diferencia entre la renta media por el alquiler de una vivienda en esa localidad y la cuota que le correspondería abonar por la adquisición de una vivienda con protección pública en esa misma localidad y en ese mismo momento” (art. 6.1). Su beneficiario tenía derecho a percibir esta cuantía mientras no se le provea el acceso a una vivienda protegida, para la que goza de preferencia (disp. final 1.^a).

La solución legal que acabamos de describir era ciertamente original: ante las dificultades de garantizar la efectividad de una prestación en especie tan costosa (en tiempo y en dinero) como una vivienda, se arbitraba una prestación económica subsidiaria que cumplía una doble función legal: desde la perspectiva del ciudadano, le aseguraba una prestación efectiva, aunque fuera en dinero; desde la perspectiva de la Administración, añadía un incentivo para que planificase y fomentase o promoviera una oferta suficiente de vivienda protegida adecuada a las necesidades de sus demandantes. Pero la crisis económica y el cambio de gobierno regional provocaron su rápida derogación, sin que hayamos llegado a apreciar ni valorar sus efectos.

En Navarra, los servicios residenciales a que se refiere el artículo 20 de la Ley forman parte, como ya sabemos, del contenido mínimo de la cartera de servicios sociales de ámbito general, “que además deberán tener carácter de

prestaciones garantizadas”, lo que significa que “serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en la cartera, que señalará los requisitos de acceso a cada una de ellas y el plazo a partir del cual dicho derecho podrá ser exigido ante la Administración una vez reconocido, pudiendo, en caso de no ser atendido por ésta, hacerse valer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (art. 19.3)⁵⁴.

Análogamente, en Baleares las carteras de servicios (arts. 24 y 26) “garantizarán ... las prestaciones que den cobertura a las necesidades básicas de las personas beneficiarias de esta Ley” (art. 25). Su incumplimiento no sólo deja expedita las vías administrativa y contenciosa para exigir la prestación, sino que también lleva aparejada una sanción porque se tipifica como infracción administrativa (arts. 124 y ss.).

Lo que falta en las Leyes catalana o andaluza, a diferencia de las británicas, la navarra, la balear, la castellano-manchega y, sobre todo, la francesa, es la previsión de un nivel mínimo asistencial, el de las personas involuntariamente sin hogar y demás personas que podríamos calificar en situación o riesgo de necesidad, de emergencia o de exclusión residencial, a las que se garantice el acceso a un alojamiento como prestación exigible y tutelable, ya sea de forma temporal o indefinida⁵⁵.

En suma, la piedra de toque de la efectividad del derecho a la vivienda se encuentra en la exigibilidad —bajo tutela judicial y otras formas complementarias de garantía— de la prestación. Los avances dados en las últimas décadas por algunas legislaciones nacionales y regionales son una buena noticia, pero no están todavía generalizados ni tampoco exentos de problemas aplicativos.

VII. MIENTRAS TANTO, EN MADRID

En Madrid rige el que hemos visto que sigue siendo el esquema clásico en nuestro país, que consiste en atender las necesidades residenciales de la población a través de dos ramos de la acción administrativa: los servicios sociales y la política de vivienda propiamente dicha.

Por una parte, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid incluye “la atención residencial, que comporta alojamiento, continuado o temporal, sustitutivo del hogar” entre las prestaciones materiales del sistema público de servicios sociales (art. 18.2.a) concebido para

⁵⁴ El acceso a las prestaciones no garantizadas, por contraste, sólo será exigible “de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria”, según el apartado siguiente del mismo precepto.

⁵⁵ En Cataluña, por ejemplo, esta garantía depende de lo que prescriba la Cartera de Servicios Sociales, que se aprueba periódicamente por Decreto del Gobierno de la Generalitat. Puede verse, por ejemplo, el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011 y que establece algunos servicios residenciales como prestaciones garantizadas.

las personas incurso en una situación de necesidad, cuyo disfrute sin embargo no garantiza, sino que “las prestaciones materiales deberán estar indicadas previamente como recurso idóneo para atender la necesidad de que se trate, y su disfrute podrá someterse a condición o a participación en su coste” (art. 19.3). Por otra parte y ya desde la perspectiva del ramo de la vivienda, la Comunidad de Madrid dispone de la lacónica Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda (que sólo tiene cuatro artículos y una disposición adicional, pues es un reenvío prácticamente en blanco a los planes y reglamentos que se dicten en la materia) y la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en materia de Viviendas Protegidas. Por fin, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid proclama entre los fines de la ordenación urbanística “la orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo” (art. 3.2.i). Y con tal fin, en efecto, no sólo regula la calificación y reserva de suelo para vivienda protegida (arts. 38.2 y 42.5.c) sino también para viviendas públicas o de integración social que integra dentro del sistema de redes supramunicipales (art. 36.2.c.2.º)⁵⁶ y manda a la Comunidad y los municipios constituir patrimonios públicos de suelo como patrimonios separados (art. 173) con destino a estos tipos de viviendas, entre otros posibles fines (art. 176). En suma, el legislador madrileño ha arbitrado medios (planes, viviendas protegidas y de integración social, reservas y patrimonio públicos de suelo, etc.) para las prestaciones de que aquí se trata, pero no ha garantizado en modo alguno el disfrute efectivo de dichas prestaciones. En efecto, todas las leyes mencionadas establecen obligaciones de medios, pero no de resultados.

Así que Madrid se inscribe en el grupo de Comunidades Autónomas que todavía no han ensayado ningún esfuerzo de configuración legal del derecho subjetivo *a* la vivienda, sino que siguen apostando por configurar un Derecho objetivo *de* la vivienda. Eso no significa, obviamente, que las necesidades de vivienda de sus residentes estén peor o menos atendidas que las de otros —juicio que requeriría un análisis cuantitativo que no corresponde a este trabajo—,

⁵⁶ Al formar parte de las redes públicas las viviendas públicas o de integración social, los terrenos para ellas calificados pueden adquirirse por cesión obligatoria y gratuita cuando se integren en un ámbito o unidad de ejecución sistemáticos y, en caso contrario, por ocupación directa o por expropiación forzosa (art. 90). Hasta 2010, la Ley establecía además estándares legales mínimos para la cesión, que cuantificaba en la tercera parte de las cesiones a la Comunidad de Madrid para el sistema de redes públicas supramunicipales (art. 91), que eran a su vez de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Pero esta determinación legal se ha visto afectada por las Leyes 9 y 10/2010, de 23 de diciembre, y ahora el precepto no sólo omite tal estándar, sino que además establece, por excepción a la regla general en materia de redes públicas, que “los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público”.

pero sí que la situación jurídica de quienes no disfrutaban efectivamente de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades es más precaria, por carecer de los mecanismos de garantía o tutela propios de los derechos subjetivos plenos. Y sin embargo, la Constitución española proclama la vivienda como un derecho (art. 47) y encomienda a las Comunidades Autónomas su configuración legal (art. 53.3 en relación con el 148.1.3.^a). El legislador madrileño tiene la competencia y también dispone ya de algunos referentes en el Derecho comparado, como los reseñados en el apartado anterior, para poder emprender esta tarea pendiente de desarrollo de la Constitución.

Puertos abiertos: esbozo jurídico de la presencia europea en China

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS GUERRAS DEL OPIO Y LA MODIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE RELACIONES COMERCIALES.—III. PUERTOS ABIERTOS: ENCLAVES OCCIDENTALES EN CHINA.—3.1. La extraterritorialidad.—3.2. El Asentamiento internacional de Shanghai: el autogobierno de los mercaderes.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Tras siglos de relativa introspección, las Guerras del Opio fuerzan la apertura del Imperio Qing a Occidente. Comienza así una etapa de asentamientos occidentales en China, especialmente en la costa. Además de colonias propiamente dichas, como Hong Kong, la presencia de las potencias occidentales se articula jurídicamente mediante la apertura de puertos al comercio, liberalizándose las actividades mercantiles y cediendo el uso de terrenos para la residencia de los mercaderes extranjeros. A pesar de que China retenía formalmente la soberanía, se generaron enclaves en los que los ciudadanos occidentales quedaban sometidos a la jurisdicción de su cuerpo diplomático y de sus tribunales, a la par que creaban órganos de administración propios encargados de los asuntos típicamente municipales. Por su importancia como puerto abierto al comercio y ciudad cosmopolita, gracias al impulso dado por los comerciantes e industriales extranjeros y sabiamente aprovechado por emprendedores ciudadanos chinos, destacaba Shanghai. El régimen jurídico de su asentamiento internacional es objeto de análisis en el presente trabajo.

★ Letrada de las Cortes Generales.

PALABRAS CLAVE: China; presencia europea en China; tratados desiguales; puertos abiertos al comercio; puertos francos; concesiones en China; asentamientos internacionales en China; asentamiento internacional de Shanghai; extraterritorialidad; tribunales consulares; tribunal mixto para Shanghai; Tribunal Supremo para China y Japón; Consejo Municipal de Shanghai.

ABSTRACT

After centuries of considerable isolation, the Opium Wars opened the Qing Empire to foreign presence. Westerners did not only establish some colonies, remarkably Hong Kong, but also managed to settle along the coast after the establishment of the treaty ports by the unequal treaties. Although China formally remained sovereign, the concessions and settlements implied the creation of foreign enclaves in which westerners, by the establishment of their own Courts and Municipal Councils, assured their jurisdiction and self-government. In this context, the treaty port of Shanghai clearly excelled by its prosperity and cosmopolitanism. The legal frame of its International Settlement is described in the following pages.

KEY WORDS: China; foreign presence in China; unequal treaties; treaty ports; foreign concessions in China; international settlements in China; Shanghai International Settlement; extraterritoriality; Consular Courts; Mixed Court; British Supreme Court for China and Japan; Shanghai Municipal Council.

I. INTRODUCCIÓN

Con cierta presunción, explicable sin duda por las espectaculares conquistas de la modernidad, tendemos a olvidar que la interconexión cultural, hoy en día tan omnipresente, no es un fenómeno nuevo, sino una constante histórica desde que el hombre alcanza el suficiente grado de civilización como para lanzarse a la aventura comercial y de conquista. La diferencia estriba en que en la actualidad la expansión de los fenómenos culturales se produce a una velocidad vertiginosa, mientras que en el pasado llegaban en pequeñas dosis, pero no por eso la historia de la civilizaciones deja de ser la narración de continuos préstamos mutuos a través de los siglos, conservando a la vez cada civilización el carácter que le es propio¹.

La presencia europea en otros continentes, hazaña consecuencia del progreso científico, económico y social, alcanza su apogeo en Asia en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, coincidiendo con la decadencia de la

¹ BRAUDEL, FERNAND, *A History of Civilizations*, Penguin Books, 1993, pp. 8 y 14.

dinastía Qing. Los puertos francos o abiertos, verdaderos enclaves occidentales, son, —quizás junto con Hong Kong y Singapur—, el mejor testimonio de una época en la que, a pesar de las alabanzas de la civilización china cantadas por muchos sinólogos, las potencias europeas y los jóvenes Estados Unidos demostraron el vigor del liberalismo, de una clase media comerciante con el suficiente empuje como para hacer de la búsqueda de beneficios en tierras tan lejanas uno de sus objetivos vitales. Con anterioridad a la apertura del comercio con Occidente, la sociedad china no compartía esta filosofía, más bien, imbuida del confucianismo propio del Estado burocrático, relegaba al comerciante en la estructura social, ensalzando sin embargo a los literatos y en particular a los mandarines encargados de la administración del Imperio². Bertrand Russell, invitado en 1920 a residir un año en Pekín, lo expresaría con su característica clarividencia:

“I would do anything in the world to help the Chinese, but it is difficult. They are a nation of artists with all their good and bad points. Imagine the British Empire ruled by Augustus John and Lytton Strachey and you will have some idea how China has been governed for 2000 years”³.

No obstante, durante mucho tiempo China no permaneció aislada, más bien participó activamente en el florecimiento de una actividad comercial de larga distancia que fue desarrollándose con el transcurso de la Edad Media. Tanto los avances en la navegación como la mejora en los métodos de construcción naval, una mayor precisión en mapas y cartas náuticas, la generalización de la brújula y, como consecuencia de todo ello, la progresiva expansión de las rutas marítimas en detrimento de las terrestres, no hicieron sino multiplicar los contactos entre pueblos tan lejanos geográfica como culturalmente⁴. Sin ninguna duda el comercio de larga distancia cambió la faz de la sociedad, no solamente realzando la figura del mercader, —elemento de conexión indudable—, sino engrandeciendo centros urbanos que se convertirían en núcleos comerciales de un mundo cada vez más integrado. Desde finales del siglo X, antaño centros regionales pasarían a ser puertos de primera categoría, como Alejandría o Cairo en Egipto, Malaca en Malasia o Cantón en China.

Pero no solamente el comercio en época de paz ha operado como elemento de comunicación, también la conquista por las armas ha sido una fuerza

² El confucianismo ha sido calificado como la religión oficial y la religión de los letrados, tanto por sus orígenes, en gran medida profesionales, como por el carácter de sus adeptos, consejeros del príncipe, expertos además en ritual y pertenecientes por ello a una clase “*quasi sacerdotal*”. GRANET, MARCEL, *La Religion des Chinois*, ALBIN MICHEL, París, 2010, pp. 15, 136 y 146.

³ RUSSELL, BERTRAND, *The Spirit of Solitude*, Ray Monk, Vintage, London, 1997, p. 593.

⁴ TIGNOR, ROBERT et al., *Worlds Together, Worlds Apart: a history of the world from the beginnings of humankind to the present*, Vol.II, W.W. Norton & Company, New York, 2013, pp. 360 y 361.

integradora que en el siglo XIII aglutinó a gran parte de Europa, lo que hoy es Oriente Medio y Asia bajo la temida influencia del Imperio Mongol de Genghis Khan. En esta época no es que China estuviera abierta al resto del mundo como si de dos entidades diversas se tratara, es que formaba parte del mundo mismo por mucho que sus habitantes tuviesen ya conciencia como entidad cultural diferenciada.

El desconcierto e inestabilidad provocados por la peste bubónica acarrearón la fundación de nuevos órdenes sociales. Es así en Europa, dónde llegan al poder las primeras dinastías que con cierto fundamento podemos denominar estatales, pero también en Oriente Próximo con el Imperio Otomano y en China con la dinastía Ming (1368-1644). Como muestra del poderío y empuje de este nuevo “mandato del cielo” verá la luz en el siglo XV una de las armadas más espectaculares de la época, capitaneada por el antiguo eunuco Zheng He. Es proverbial el tamaño y poderío de esta flota cuyo barco más largo medía aproximadamente 400 pies, unas cinco veces más que la Santa María, y sus doce mástiles y velas de seda constituían un tributo a la grandeza del Imperio. Sin embargo los emperadores Ming siempre recelaron del comercio y de los contactos marítimos con el exterior, a pesar de lo cual difícilmente podían evitar la demanda de productos como la seda y la porcelana que irremediablemente colocaba a China en las rutas de comercio internacional. No obstante, el afán de control llevó al emperador Hongwu en 1371 a prohibir el comercio marítimo por particulares con el afán de que toda actividad mercantil con el exterior quedara enmarcada en el sistema de Estados tributarios⁵. La prohibición se ejecutó de forma bastante laxa hasta que en el siglo XV, ante el recuerdo de la caída de una dinastía tan tradicionalmente orientada al mar como la dinastía Song, los funcionarios mandarines decidieron retirar el apoyo oficial a las aventuras marítimas y dedicar recursos a la defensa de la frontera terrestre con el norte⁶. Esta resolución marca un momento trascendental en la historia, equiparable a la de Cristóbal Colón de emprender su viaje transoceánico, pues ambas decisiones determinaron qué mundos se unirían y cuáles se aislarían encerrándose sobre sí mismos⁷.

La llegada de la dinastía Qing no hizo sino confirmar la tendencia al aislamiento iniciada durante los Ming, y ello a pesar de que la nueva dinastía manchú se lanzó a un periodo de conquistas y expansión hacia el oeste que dieron a

⁵ Las siete expediciones de Zheng He hacia el sur y el oeste se consideran como una reafirmación del sistema de tributo por el que China se relacionaba con otros territorios a los que consideraba vasallos. BUCKLEY, PATRICIA, *Cambridge Illustrated History of China*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 209.

⁶ Según Gunn el cambio de actitud coincide con el traslado de la capital de Nankín a Pekín en 1421. GUNN, GEOFFREY C., *History Without Borders: The Making of an Asian World Region, 1000-1800*, Hong Kong University Press, 2011, p. 109.

⁷ TIGNOR, ROBERT et al., *Worlds Together, Worlds Apart: a history of the world from the beginnings of humankind to the present*, cit. p. 437.

China las fronteras con la que hoy la conocemos. No obstante las relaciones e intercambios comerciales con el mundo occidental se desarrollaban en un marco restrictivo consecuencia del desdén hacia pueblos considerados bárbaros y claramente inferiores a la China milenaria. Nótese que las sociedades bárbaras no se definían por su adscripción étnica o religiosa, sino por su falta de logros culturales, por lo que no había obstáculo para asimilar a aquellos grupos que adoptasen los rasgos de la civilización china.

Fueron las llamadas Guerras del Opio las que forzaron el contacto con Occidente. Tras su apabullante victoria, las potencias europeas impusieron, con los denominados tratados desiguales, unas condiciones de apertura de puertos, fijación de tarifas y extraterritorialidad, que inmediatamente pasaron al imaginario colectivo chino como símbolos de suprema humillación. Sin embargo, el marco de los puertos abiertos, —asimismo denominados puertos francos—, fue también el principal canal de comunicación con Occidente hasta la II Guerra Mundial a través del cual no solamente se intercambiaban mercancías, sino también ideas, creaciones culturales y formas artísticas, por más que los occidentales prefirieran mirar a la población local a través del biombo de sus hábitos y prejuicios. Es del marco jurídico de este escenario del que trataremos en las próximas líneas.

II. LAS GUERRAS DEL OPIO Y LA MODIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE RELACIONES COMERCIALES

La apertura de nuevas rutas comerciales después de que Vasco da Gama cruzara el Cabo de Nueva Esperanza en 1498, acarrearía la importantísima consecuencia geopolítica de trasladar las ambiciones de las potencias occidentales hacia Oriente, con lo que las rutas marítimas sustituirían a las terrestres, tradicionalmente monopolio de los comerciantes musulmanes, a la par que se abriría un nuevo continente tanto para el comercio como para la evangelización.

Cuando los portugueses se asientan en Macao en la segunda mitad del siglo XVI inauguran la primera colonia europea en China, asentamiento que en las décadas siguientes iba a tener tanta importancia mercantil como religiosa al constituirse en apeadero de los misioneros jesuitas que intentaban llevar el mensaje del evangelio al Imperio Celestial.⁸ Sin embargo fue Cantón la ciudad que poco después asumió el protagonismo como foco comercial más

⁸ En 1586 a Macao se le concedió el estatuto de “ciudad” y pasó a denominarse oficialmente “Ciudad de Nome de Deos na China”. Esta denominación nunca llegó a arraigar y los comerciantes portugueses siguieron llamando al puerto Amacao o Macao, que significa Bahía de Ama, Diosa budista protectora de los marineros y cuyo templo estaba —y sigue estando— a la entrada del puerto. BOXER, C.R., *Fidalgos in the Far East (1550-1770)*, Hong Kong, 1968, p. 4.

importante dada su condición de puerto franco y la impenetrabilidad del resto de China durante la dinastía Qing⁹.

A Cantón arribaban permanentemente barcos portugueses desde Macao a los que a partir de 1690 se unieron los de las Compañías inglesa de las Indias Orientales, francesa de las Indias Orientales, de Ostende y holandesa de las Indias Orientales¹⁰. Y por supuesto, era uno de los puertos de destino del Galeón de Manila, pieza clave en el intercambio de seda y plata entre China y México y por el cual el Rey de España era conocido en la corte imperial como el Rey de la Plata¹¹. Lo destacable es que todo este comercio se mantenía a pesar de que las condiciones en Cantón eran lejos de ser óptimas. El aislamiento y la centralización coartaban la libertad de los comerciantes, que quedaban recluidos en las zonas de almacenes y factorías, controlados muy de cerca por el superintendente. Al frente de la estructura imperial encargada de las relaciones comerciales y responsable ante Pekín, el superintendente pronto delegó en comerciantes que, agrupados en gremios, controlaban a mercaderes procedentes mayoritariamente de la India y del sudeste asiático, incluso antes de que llegaran los europeos. Estos comerciantes, que ahora actuaban como agentes imperiales, se aunaron en 1720 para crear el *Co-hong* y asumir el monopolio en el control y recaudación de los derechos de aduanas¹².

Dados estos obstáculos y el mercantilismo por entonces imperante, no es de extrañar que los ingleses también centralizaran inicialmente las relaciones comerciales a través de la Compañía de las Indias Orientales, ya que difícilmente las autoridades chinas habrían accedido a tratar con el representante de un gobierno extranjero, como se puso en evidencia cuando en 1837 el Gobierno inglés, hastiado de las deudas de la Compañía y abrazando de forma entusiasta el libre comercio, decidió abolir su monopolio y nombrar un Superintendente¹³.

La canalización del comercio exclusivamente a través de ciertos territorios, generalmente ciudades portuarias, tiene su origen en el ya mencionado recelo imperial hacia el comercio ilimitado con el extranjero, pero también en la incontrolable piratería que asolaba la zona y en especial los mares del sur. Por eso,

⁹ Tanto para los topónimos como para otros nombres propios hemos preferido utilizar el sistema de romanización existente en aquella época en lugar del pinyin vigente en la actualidad, de ahí que se hable por ejemplo de *Cantón* en lugar del término moderno *Guangzhou*.

¹⁰ Esto no quiere decir que Cantón emergiera con la llegada de las potencias occidentales. La importancia del comercio en los mares del sur era tal, que durante la dinastía Tang (618-907) se crea una Comisión de Asuntos Marítimos para la gestión del comercio exterior, se habilitan edificios para la estancia de extranjeros, que en algunos momentos excedían de los cien mil, y se autoriza la construcción de una mezquita para satisfacer a los muchos mercaderes musulmanes. Esta ruta marítima de porcelana y seda decaerá no obstante durante el embargo marítimo impuesto por la dinastía Ming hasta su levantamiento por los Qing en 1684.

¹¹ LYTLE SCHURZ, WILLIAM, *The Manila Galleon*, E.P. Dutton & Co, 1959, p. 63.

¹² FAIRBANK, JOHN KING, *Trade and Diplomacy on the China Coast: The opening of the treaty-ports, 1842-1854*, Harvard University Press, Cambridge, 1969, pp. 50 y 51.

¹³ SOOTHILL, WILLIAM EDWARD, *China and the West*, Westholme, Yardley, 2009, pp. 99 y ss.

la restricción del comercio a Cantón de 1760 a 1842 se configuró en realidad como la solución final a un problema de control y administración por parte de la China Imperial que se tradujo en una fuerte organización de carácter preventivo¹⁴. De ahí la reticencia a romper el monopolio de Cantón y abrir otros puertos por los que pudieran penetrar males parcialmente controlados.

El sistema sin embargo parecía escapar al entendimiento de los comerciantes ingleses y así fueron numerosos sus intentos de liberalización del comercio y apertura de puertos antes de que estallaran las Guerras del Opio. Sirvan de ejemplo las expediciones de Lord Macartney en 1792 y Lord Amherst en 1816 en busca de nuevos puertos, y que supuestamente fracasaron por negarse ambos a realizar el *kowtow* ante el emperador. Aunque ya Montesquieu en el “Espíritu de las Leyes” había rechazado la visión idílica de China presentada por los misioneros jesuitas y expandida por Leibniz y Voltaire, fue el fracaso de estas expediciones lo que marcó un cambio en el imaginario occidental¹⁵.

Así, lo que antes se veía como venerable antigüedad, ahora se percibía como inmovilismo. China era un gigante bloque autárquico, en palabras de Braudel, un “universo económico”¹⁶. Los pragmáticos y emprendedores comerciantes ingleses se negaban a aceptarlo y persistieron durante décadas hasta conseguir la apertura de nuevos puertos¹⁷.

Las naciones occidentales, tenían otro problema añadido, el déficit en su balanza comercial. La orgullosa China no solamente despreciaba a los “bárbaros”, que como comerciantes estaban en lo más bajo de la escala social, sino también sus productos. Sin embargo, el resto del mundo bebía su té y vestía sus sedas de forma que el comercio de estas mercancías era irrenunciable tanto para ciudadanos como para Gobiernos¹⁸. El té consumido en Gran Bretaña era el que se exportaba a través de Cantón, ya que el cultivo de la *Thea Sinensis* fuera de China no comenzó hasta 1832 en la región de Assam. Inicialmente el algodón cultivado en las plantaciones de la Compañía en la India había sido la mercancía de intercambio fundamental, pero a finales de siglo la reducción en

¹⁴ FAIRBANK, JOHN KING, *Trade and Diplomacy on the China Coast: The opening of the treaty-ports, 1842-1854*, cit., pp. 48 y 49.

¹⁵ El encuentro de los primeros jesuitas con la cultura china es descrito por LAVEN, MARY, *Mission to China*, Faber and Faber, London 2011. Para la posición de Montesquieu respecto a China ver LAUNAY, ROBERT, *Montesquieu, The Specter of Despotism and the Origins of Comparative Law*, en *Rethinking the Masters of Comparative Law*, ed. by RILES, Annelise, Oxford, Portland, Oregon, 2001, pp. 30 y ss.

¹⁶ BRAUDEL, FERNAND, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV- XVIII siècle*, Armand Colin, 1979.

¹⁷ PEYREFITTE, ALAIN, *The Immobile Empire*, Alfred A. Knopf, New York, 1992, pp. 489 y 493.

¹⁸ Tomando como ejemplo el té, hacia 1830 se había convertido en producto de primera necesidad en los hogares británicos y consecuentemente para el Gobierno, pues los impuestos recaudados por su importación eran suficientes para cubrir aproximadamente el 83 por ciento de los costes de la Armada (*Royal Navy*). WONG, J.Y., *Deadly Dreams: Opium and the Arrow War (1856-1860) in China*, Cambridge, 1998, pp. 346 y 351.

la demanda de algodón debida tanto a su cultivo en China como a la contracción de la economía, empujaron a la búsqueda de alternativas. Así, dado que los Qing mostraban inclinación por la plata del Nuevo Mundo, se estableció otro triángulo comercial por el que los mercaderes británicos reexportaban el té desde Londres a sus colonias en Norteamérica, de dónde obtenían la plata para la adquisición de té en Cantón¹⁹.

Sin embargo, la rebelión de las colonias introdujo un cambio radical de planteamiento, de forma que para compensar el déficit en la balanza comercial, los mercaderes occidentales, y especialmente los ingleses, empezaron a introducir opio desde la India en cantidades letales para una población que no supo combatir la adicción. El Gobierno chino era perfectamente consciente del impacto que esto estaba generando en su fuerza de trabajo, pues la mayoría de los adictos eran hombres jóvenes, pero a pesar de la ilegalización tanto de la producción como de la importación, ésta continuó aumentando, con la connivencia de comerciantes extranjeros y corruptos funcionarios chinos. Tras la quema en 1839 por las autoridades chinas de una remesa de opio confiscado, el Gobierno británico, presionado por sus comerciantes, mandó una expedición punitiva que adentrándose por el Río Yangtze bloqueó el Gran Canal amenazando además Nankín. China firmaba el Tratado de Nankín (1842) humillada por la superioridad naval británica.

Puesto que la razón invocada para justificar las hostilidades no fue el comercio del opio, sino la libertad comercial, no han sido pocos los autores que han considerado esta razón como un mero pretexto, pero por otra parte parece haber motivos sólidos para pensar que la defensa del opio no fue la única razón y cabe plantearse si verdaderamente fue la trascendental²⁰. Es cierto que el libre comercio no fue siempre defendido con coherencia desde el Gobierno británico, como atestiguan los monopolios comerciales de la Compañía de las Indias Orientales (*East India Company*), que hasta 1833 controlaba todo el comercio y sus representantes en Macao y Cantón se consideraban los únicos interlocutores²¹. Sin embargo, una vez que el papel de la Compañía pasó oficialmente a segundo plano, el Gobierno británico abanderó la causa del libre comercio con el fin de beneficiarse de la abrumadora posición de ventaja derivada de su

¹⁹ ROWE, WILLIAM T., *China's Last Empire: The Great Qing*, Harvard University Press, Cambridge, 2012, p. 166.

²⁰ SCHAMA, SIMON, habla de "la apertura de la oscurantista China de los mandarines a la modernidad de Occidente" como mero pretexto, siendo la verdadera razón la defensa del tráfico de opio, en *Auge y caída del Imperio Británico (1776-2000)*, Crítica, Barcelona, 2002, p. 291. La defensa de la libertad comercial como la verdadera razón de las hostilidades es mantenida por TSANG, STEVE, *A Modern History of Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, pp. 3 y ss.

²¹ El monopolio en realidad se ceñía al comercio con Europa ("out and back"). Entre los distintos puertos orientales, el intercambio de mercancías se realizaba por comerciantes de muy distinto tipo y una enorme difusión de mercados, por lo que su regulación y control resultaba tarea imposible. KEAY, JOHN, *The Honourable Company: A History of the English East India Company*, Harper Collins, London, 1991, p. 359.

exitosa revolución industrial²². Sea como fuere y se considere o no el comercio del opio como principal motivo de los enfrentamientos bélicos, lo cierto es que el hecho de que el Occidente apareciera en el imaginario colectivo asociado a droga de tan nefastas consecuencias, tiene una enorme importancia para entender la actitud de China en las décadas siguientes.

El Tratado de Nankín, firmado al borde del buque *Cornwallis* en 1842, y al que tratados documentos oficiales posteriores se referirían como Tratado de perpetua paz y amistad, es considerado como el primero de los tratados desiguales. Es importante resaltar que el concepto no se alumbra en el momento de la derrota, sino que aparentemente se introduce por los Nacionalistas chinos en 1923, cuando prometen denunciar muchos de los tratados concluidos por el Emperador al considerarse impuestos en una situación de opresora superioridad²³. Desde que el término cuajara en el lenguaje oficial se ha vinculado inextricablemente a otra expresión muy indicativa del estado de ánimo, la de “vergüenza nacional”, influyendo enormemente en la percepción china de sus relaciones con el resto del mundo y en su visión del Derecho Internacional.²⁴ La trascendencia histórica y su impacto en la historiografía son incuestionables. En este sentido, hasta que los planteamientos occidentales más recientes han comenzado a abordar el reinado de la dinastía Qing como un periodo dotado de homogeneidad y continuidad, —siguiendo en esto el tradicional modelo confucianista del “ciclo dinástico”—, el Tratado de Nankín con la forzada apertura que acarreó, se abordaba como hito que separaba la China tradicional de la moderna, entendiéndose que el mayor mal de China era su sentido de superioridad por haber sido el eje entorno al cual giró la historia asiática durante siglos²⁵.

²² La Compañía de las Indias Orientales fue objeto de control progresivo desde que a finales del XVIII se pusieran de manifiesto sus graves problemas económicos por deudas acumuladas con el Banco de Inglaterra. El Gobierno de Lord North acudió al rescate con un préstamo que tuvo como contrapartida un mayor control sobre la compañía con la Ley de Regulación (*Regulating Act*) de 1773, aunque el diseño fundamental de la India se trazó en la Ley para la India (*Indian Bill*) de 1784. WELSH, FRANK, *A History of Hong Kong*, Harper Collins Publishers, London, 1997, pp. 21 a 29.

²³ El término sería posteriormente adoptado también por los comunistas. Con la fundación de la República Popular en 1949, su gobierno invoca el derecho de desvincularse de los tratados considerados desiguales. Esta será una de las razones por las que Estados Unidos negará el reconocimiento diplomático de la República Popular. Ver COHEN, JEROME ALAN, CHIU, HUNGDAH, *People's China and International Law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1974, p. 1111. Aunque la República Popular China considere los tratados desiguales nulos, en los casos de disputas territoriales la postura oficial ha sido la de optar por la aplicación del tratado y resolver el conflicto por la vía de las negociaciones diplomáticas. WESLEY-SMITH, PETER, *Unequal treaty 1898-1997*, Oxford University Press, Hong Kong, 1998, p. 24.

²⁴ WANG, DONG, ha estudiado detalladamente el uso del término, tanto por el Guomindang como por el Partido Comunista en orden a llevarse el rédito político de la derogación de los tratados en los años 40, “The Discourse of Unequal Treaties in Modern China”, *Pacific Affairs*, Vol.76, n.º 3, Fall 2003, pp. 399 a 425.

²⁵ FAIRBANK, JOHN K., REISCHAUER, EDWIN O., *China, tradition and transformation*, Allen&Unwin, Sidney, 1989, p., 258. A pesar del eurocentrismo latente en esta periodización, introducida en Estados Unidos por el sinólogo de Harvard, John King Fairbank, fue seguida por un

En cuanto a su contenido, además de astronómicas compensaciones económicas para los ingleses, el Tratado contemplaba tres novedades de gran impacto:

1. Apertura a la actividad mercantil de cinco nuevas plazas, Cantón, Amoy, Foochowfoo, Ningpo y Shanghai con la consiguiente libertad de residencia también para las familias, y nombramiento de un Superintendente u Oficial Consular para intermediar entre las autoridades chinas y los comerciantes en las ciudades mencionadas (Artículo II);
2. Abolición de la obligación de negociar a través del Co-Hong, previéndose además el pago por parte de su Majestad Imperial al Gobierno Británico de tres millones de dólares por las deudas del Co-Hong con mercaderes ingleses (Artículo V)²⁶;
3. Cesión de la isla de Hong Kong para su posesión perpetua (*to be possessed in perpetuity*) por Su Majestad Británica y en la que se aplicarán las leyes que ésta considere oportuno.

Por su posición estratégica, por haber sido la última colonia británica en Asia hasta 1997, por ser oasis liberal en la China comunista y por su impactante aunque desigual prosperidad, la adquisición de Hong Kong tiende a considerarse como el aspecto más importante del Tratado. Sin embargo no solamente no fue así en los primeros momentos, sino que la apertura de Shanghai, ciudad portuaria ya consolidada, tuvo probablemente un impacto mayor en términos económicos y fue sin duda la ciudad más importante de Asia hasta el advenimiento de la República Popular en 1949. Parece que así lo percibieron también inicialmente las autoridades británicas, a las que no satisfizo la adquisición de Hong Kong a pesar de que los expertos navales expresaron claramente el valor inestimable que para la protección del comercio tenía un puerto de aguas profundas de las características de la bahía de Hong Kong. En palabras de Lord Palmerston al Capitán Elliot, no se trataba más que de una “inhóspita isla” (*barren island*) que nunca llegaría a ser centro logístico de relevancia²⁷.

número importante de historiadores en China. Bajo la influencia leninista que veía en el imperialismo occidental la fuerza motora de la historia reciente, la Academia de Ciencias Sociales China se organizó en el Instituto de Historia y en el Instituto de Historia Moderna, cuyas competencias aparecían delimitadas en función de la fecha del Tratado de Nankín. Para el análisis de la historiografía en este punto, ver ROWE, WILLIAM T., *China's Last Empire: The Great Qing*, cit., pp. 2-10.

²⁶ Esta cláusula no implicaba ni mucho menos la abolición de los gremios, que siguieron siendo el elemento aglutinador de mercaderes, tanto por oficios como por procedencias regionales, monopolizando de hecho el comercio con el interior de China.

²⁷ “You have obtained the Cession of Hong Kong, a barren island with hardly a house on it... Now it seems obvious that Hong Kong will not be a Mart of Trade... our Commercial Transactions, will be carried on as heretofore at Canton; but they [the British residents] will be able to go and build Houses to retire to, in the desert island of Hong Kong”, citado por WELSH, FRANK, *A History of Hong Kong*, cit. p. 108.

En cuanto al resto de las cláusulas, resultó que la apertura de los otros puertos no cumplió las altas expectativas, entre otras cosas porque la ciudad de Cantón, siguiendo el texto en chino, pero en contra de la meridianamente clara versión inglesa, permanecía vetada para los extranjeros y sus familias, con lo que difícilmente se promovía el asentamiento de casas comerciales²⁸.

El trato comercial continuó siendo complejo, ya que al Superintendente u Oficial Consular, previsto en el artículo II del Tratado apenas se le daba acceso al Virrey y Comisionado Imperial en Cantón. Este problema no podía considerarse como una mera contrariedad propia del recién inauguradas contacto, sino que más bien se enmarcaban en la insatisfacción de las naciones occidentales en sus relaciones diplomáticas con China hasta por lo menos el último tercio de siglo²⁹. De un lado las autoridades imperiales atendían los sentimientos profundamente antioccidentales de la población de Cantón³⁰. Por otro, siendo el único Señor concebible el Emperador, Hijo del Cielo, no hacían sino expresar la poca consideración que tenían hacia las potencias extranjeras, a las que consideraban vasallas. De alguna manera puede decirse que la concepción de armonía y jerarquía propia del pensamiento confucianista se trasladaba a todas las esferas, tanto a la familia como al Estado, borrando la distinción entre política interna y relaciones exteriores.

En todo caso, dado que el comercio del opio tampoco había quedado resuelto, ya que siguió siendo un producto de contrabando y elemento de desconfianza entre ambas naciones, el Tratado de Nankín no se percibió en los primeros momentos como un giro radical en las relaciones chino-británicas. Los chinos lo veían simplemente como un mal necesario, el único medio para poner fin a la guerra, y no como un instrumento para la expansión de relaciones comerciales³¹. Sin embargo muy pronto se demostró que la apertura de los puertos, a pesar de todos los obstáculos, era una oportunidad comercial de primer orden y el Tratado de Nankín pasaría a la historia como el que abrió esa posibilidad.

²⁸ A tenor del artículo II de la versión inglesa, *His Majesty the Emperor of China agrees that British Subjects, with their families and establishments, shall be allowed to reside, for the purpose of carrying on their Mercantile pursuits, without molestation or restraint at the Cities and Towns of Canton, Amoy, Foochow-fu, Ningpo, and Shanghai, and Her Majesty the Queen of Great Britain, etc., will appoint Superintendents or Consular Officers, to reside at each of the above-named Cities or Towns, to be the medium of communication between the Chinese Authorities and the said Merchants, and to see that the just Duties and other Dues of the Chinese Government as hereafter provided for, are duly discharged by Her Britannic Majesty's Subjects.* Los tratados de la época Qing pueden encontrarse en <http://www.chinaforeignrelations.net/>

²⁹ Aunque en la Convención de Pekín de 1860 China aceptó el envío por Gran Bretaña de un Ministro Plenipotenciario con carácter permanente a Pekín, China no hizo lo propio hasta 1877.

³⁰ SPENCE, JONATHAN D., *The Search for Modern China*, Norton and Company, New York, 2013, p. 161.

³¹ TSANG, STEVE A., *Modern History of Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, p. 29.

Habida cuenta de todas las cuestiones que el Tratado dejaba sin cerrar, un año después de su firma, británicos y chinos procedieron a la negociación de un acuerdo suplementario, el conocido como Tratado del Bogue, que además incorporaba unas regulaciones generales de comercio y tarifas que dejaban a China sin libertad tarifaria alguna³².

Pronto se incorporarían a este esquema los Estados Unidos con el Tratado de Wangxia de 1844, cuyas líneas maestras coincidían con el contenido en materia de libertad comercial y restricciones tarifarias del Tratado de Nankín.

Todo este conjunto de acuerdos dejó en evidencia al poder imperial, por lo que no es de extrañar que pocos años después y aprovechando en gran medida el levantamiento campesino Taiping, las potencias occidentales, —Gran Bretaña, Rusia, Estados Unidos y Francia—, declararan la guerra a China iniciando así la Segunda Guerra del Opio.

Como es habitual en las alianzas los motivos de sus participantes diferían. En el caso de Gran Bretaña, la insatisfacción con el Tratado y sus escasos efectos tanto para la libertad de comercio como para el establecimiento de relaciones diplomáticas modernas, era el móvil más evidente. La detención del buque *Arrow* por las autoridades chinas a principios de octubre de 1856 constituía el pretexto perfecto. Americanos, rusos y franceses estaban más centrados en su expansión imperial, aunque el Estado francés, ávido por constituirse en paladín del catolicismo en tierras asiáticas, invocó como ofensa la ejecución del misionero francés Père Chapdelaine.

Los Tratados de Tientsin de 1858, hechos con cada una de las potencias implicadas, ponían fin a los enfrentamientos, con importantes logros para los aliados occidentales:

1. Extraterritorialidad;
2. Autorización para viajar libremente por China y difundir el cristianismo;
3. Posibilidad de nombrar embajadores u otros agentes diplomáticos, tanto para las potencias occidentales como para China;
4. Apertura de once nuevos puertos al comercio;
5. Libertad de navegación por el río Yangtze.

A pesar de la relativa homogeneidad de los tratados, lo cierto es que si las razones para entrar en combate diferían, también la importancia que las potencias occidentales daban a uno u otro aspecto era diferente. No cabe duda de que Gran Bretaña seguía siendo la abanderada de la libertad mientras que

³² Por su nivel de detalle se considera que estos acuerdos de 1843 son los que realmente marcan la pauta de futuros tratados desiguales firmados con otras potencias occidentales. WANG, DONG, *China's unequal treaties: narrating national history*, Lexington Book, Oxford, 2005, p. 13.

Francia ponía el énfasis en la libertad de difundir la fe católica³³. Sin embargo los Estados Unidos, sin perjuicio de que sus misioneros compartieran el celo religioso, necesitaban insistir en la libertad de emigración de ciudadanos chinos para trabajar en la industria minera y en la construcción del ferrocarril³⁴.

A lo largo del siglo XIX siguieron otros acuerdos con las potencias occidentales que cubrieron la costa de China con presencia extranjera hasta que a finales de siglo, el vecino Japón, con la energía de una potencia emergente, asestó el golpe definitivo a la estabilidad de la dinastía Qing.

III. PUERTOS ABIERTOS: ENCLAVES OCCIDENTALES EN CHINA

Las guerras del opio no solamente tuvieron como consecuencia la reapertura forzada de China a Occidente, sino que marcaron el inicio de una etapa de asentamientos de las grandes potencias que fue lo que verdaderamente generó la sensación de humillación y resentimiento que culminaría en la Rebelión de los Bóxer. Solamente entrado ya el siglo XX, concretamente con los sucesos de 4 de mayo de 1919, empezó a percibirse por las élites intelectuales que de la forzada apertura podía extraerse una oportunidad, la de la modernización³⁵. No deja de llamar la atención el contraste con lo sucedido en el vecino Japón, donde, salvando algunos nostálgicos del mundo samurái, la tónica promovida por el propio Gobierno tras la restauración Meiji, fue la de equiparse a marchas forzadas con las habilidades traídas por los occidentales para competir en igualdad de condiciones por territorios y dominio económico³⁶.

³³ Cuando George Balfour llegó a Shanghai como primer cónsul británico, aceptó la hospitalidad de Koo, rico hombre de negocios con intereses en Hong Kong. Sin embargo, Charles de Montigny, encargado de poner en marcha el primer consulado francés, residió inicialmente en el modesto alojamiento de misioneros católicos. El hecho es muy ilustrativo de la diferente visión con que ingleses y franceses abordaban la aventura china. BERGÈRE, MARIE-CLAIRE, *Shanghai: China's Gateway to Modernity*, Stanford University Press, 2009, p. 12.

³⁴ Este era el objeto principal de los artículos adicionales al Tratado de 1858. Se garantizaba la libertad de emigración con el doble objetivo de favorecer la emigración china y a su vez combatir la trata de seres humanos. Antes de que acabara el siglo y ante el rechazo que la emigración china generaba entre gran parte del público estadounidense, el Congreso invirtió su política prohibiendo la inmigración china mediante la *Chinese Exclusion Act* de 1882, a la que seguiría con el mismo objeto el Tratado de emigración entre China y Estados Unidos de 1894.

³⁵ Los Movimientos del 4 de mayo y el de Nueva Cultura, así como su impacto en la historia posterior, han sido detalladamente estudiados por MITTER, RANA, *A Bitter Revolution: China's Struggle with the Modern World*, Oxford University Press, New York, 2004.

³⁶ La tristeza melancólica originada por el recuerdo de un mundo perdido fue vivamente descrita por YUKIO MISHIMA en su tetralogía *El mar de la fertilidad* y especialmente en la novela *Caballos desbocados*, Alianza Editorial, Madrid, 2007. La restauración Meiji, a pesar de presentarse como la vuelta a los tiempos antiguos anteriores al sogunato, supuso la modernización radical de Japón, su alineación con el mundo occidental y consiguiente abandono de la admiración por la cultura china. JANSEN, MARIUS B., *The Making of Modern Japan*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2001, p. 89 y 457.

En algunos casos el régimen de los tratados desiguales llevó a la adquisición por las potencias occidentales de territorio en perpetuidad, como por ejemplo Hong Kong por Gran Bretaña o Vladivostok por Rusia. En otros supuestos se trataba de concesiones por 99 años, a todos los efectos bajo jurisdicción extranjera, como Tientsin o Jiaozhou por Alemania, concesión esta última personalmente seleccionada por el padre de la moderna armada alemana, Von Tirpitz³⁷. Distinto era el caso que trataremos aquí, el de los puertos abiertos o puertos francos, territorio bajo soberanía china, aunque de facto muy diluida tanto por la cláusula de extraterritorialidad, como por el régimen de gobierno especial de los asentamientos de extranjeros y las limitaciones tarifarias ya mencionadas. Dado el elevado número de puertos francos conseguidos por las potencias occidentales, especialmente a finales del siglo XIX, y la diversidad de tratados que impiden describir con precisión un régimen único, nos centraremos en Shanghai, la perla Peregrina del comercio con China³⁸.

Shanghai, la rica y alegre, como la describía Blasco Ibañez, “*además de ser célebre en todo el Extremo Oriente por sus industrias y el movimiento de su puerto, hace sonreír a muchos cuando escuchan su nombre, unas veces con nostalgia, otras con cierta malicia. Es la capital del placer y el despilfarro*”³⁹.

Abierta al comercio por el Tratado de Nankín, pronto despuntó gracias a su incomparable posición geográfica veinte kilómetros al sur del Yangtzé y en a la orilla del Huangpu, afluente de aquél. Ahora bien, a diferencia de Hong Kong, que cuando llegaron los británicos no era más que una modestísima isla de pescadores, Shanghai, cuyo caracteres chinos significan “sobre el océano”, era ya una importante ciudad comercial, característica que los extranjeros supieron aprovechar en términos económicos, pero que a la vez planteaba serias dificultades para su asentamiento, pues aspectos tales como la cesión de terrenos para la construcción de residencias no se abordaban con detalle en los tratados internacionales⁴⁰.

Los cónsules desempeñaron en estos años una labor fundamental en apoyo de lo que era la aspiración fundamental de sus Gobiernos, la promoción del comercio, facilitada en gran medida por la concepción que las autoridades chinas tenían de los puertos francos como instrumento para neutralizar

³⁷ FENBY, JONATHAN, *The Siege of Tsingtao*, Penguin Books, 2014, p. 12.

³⁸ La red de puertos francos puede describirse atendiendo a su importancia comercial como una estructura jerárquica presidida por Shanghai seguida por Tianjin, Hankow y Cantón, que servían a la China del norte, central y del sur respectivamente, junto con Dalny en Manchuria. En tercer lugar venían una serie de puertos secundarios o regionales como Changsha, Swatow, Foochow, Amoy y Ningpo. MURPHEY, RHOADS, “The Treaty Ports and China’s Modernisation: What Went wrong?”, *Michigan Papers in Chinese Studies* n.º7, University of Michigan, 1970, p. 50.

³⁹ BLASCO IBAÑEZ, VICENTE, *China*, Gadir Editorial, Madrid, 2011, p. 179.

⁴⁰ La importancia del comercio de té, algodón y seda, incluso antes de la llegada de los europeos, es destacada POR NIELD, ROBERT, *The China Coast: Trade and the First Treaty Ports*, Joint Publishing, Hong Kong, 2010, p. 226.

la influencia de los extranjeros de forma similar al papel jugado por el establecimiento de factorías en Cantón con anterioridad a la primera Guerra del Opio. Ambas posiciones determinaron que en términos urbanísticos la presencia occidental se resolviera mediante el establecimiento de barrios extranjeros, claramente diferenciados del resto de la ciudad, y a veces mal denominados concesiones. Desde el punto de vista chino ofrecían la ventaja de encajar a los residentes occidentales sin traicionar el concepto milenario de ciudad como reflejo del orden sociopolítico⁴¹.

Así se hizo no solamente en Shanghai, sino también en la mayoría de puertos francos, dónde el fondeadero, el área peatonal del Bund, el club, la iglesia, el consulado, el hipódromo, formaban parte de una verdadera cultura de puerto abierto claramente inspirada en el estilo de vida de la India Británica del momento. Es discutible si esto suponía un trasplante de Occidente en la costa de China o más bien una adaptación de esta última a los modos occidentales, pero lo que sí que parece claro es que los puertos francos influyeron, aunque no de forma determinante, en la trayectoria de una cultura milenaria, pues sus muelles se convirtieron tanto en testigos del intercambio de mercancías y llegada y partida de personas como del fluir de ideas⁴².

3.1. La extraterritorialidad

A diferencia de las instituciones de gobierno propias que en los asentamientos extranjeros fueron desarrollándose de forma gradual, la extraterritorialidad garantizada en los tratados se concibió desde el principio como la clave de bóveda de la seguridad jurídica de los residentes extranjeros⁴³.

De la extraterritorialidad, entendida como la sustracción de determinadas personas no nacionales del Estado de residencia a la jurisdicción de este último, encontramos antecedentes lejanos ya en la antigüedad. No obstante es en la Edad Media cuando de la mano del comercio se van perfilando los principios modernos. Así, tan pronto como en el siglo XII ciudades italianas como Génova, Venecia o Pisa velaban por la protección de sus mercaderes en Egipto, Constantinopla o el Norte de África y a similares acuerdos en materia de jurisdicción llegaron las ciudades nórdicas dentro de la Liga Hanseática⁴⁴. No obstante será después de la Paz de Westfalia cuando al hilo de la consolidación

⁴¹ COOKSON SMITH, PETER, *The urban design of concessions: Tradition and Transformation in the Chinese Treaty Ports*, MCCM Creations, 2011, pp. 26 y 30.

⁴² FAIRBANK, JOHN KING, *Trade and diplomacy on the China Coast: The opening of the treaty ports 1842-1854*, Cit., pp. 4 y 157.

⁴³ WOOD, FRANCES, *No dogs and not many Chinese: Treaty port life in China 1843-1943*, John Murray, London, 1998, p. 2.

⁴⁴ DAVID, JULES; NIELSON, JONATHAN M, "Extraterritoriality", *Encyclopedia of American Foreign Policy*, <http://www.encyclopedia.com> [Última consulta 11 de noviembre de 2014].

de la soberanía de los Estados nacionales, y consiguientemente del principio de territorialidad, se asiente la institución tal y como la conocemos hoy en día, como un privilegio. El ejemplo más conocido sea quizás, junto al asiático, el del Imperio Otomano, que mediante el régimen de capitulaciones declinaría su jurisdicción sobre los nacionales de Estados como Gran Bretaña, los Países Bajos, Italia, Dinamarca, Alemania, Rusia, Portugal, España y los Estados Unidos.

Sin embargo es en China dónde con más profusión se desarrolló el régimen de extraterritorialidad. Gran Bretaña abrió la veda con el Tratado de Nankín, pero pronto le siguieron los demás Estados firmantes de tratados en virtud de la cláusula de nación más favorecida, disposición que por cierto los negociadores manchúes aceptaron con toda naturalidad, ya que a los ojos del emperador todos los bárbaros merecían el mismo trato⁴⁵. Tampoco la extraterritorialidad o jurisdicción personal era desconocida en China si se tiene en cuenta que los Qing, siguiendo en esto la política de dinastías anteriores, aceptaron la promulgación de códigos y leyes especiales de aplicación exclusivamente a determinados grupos étnicos de la periferia⁴⁶.

Aunque la regulación de la extraterritorialidad y sobre todo su aplicación variaba según el Estado beneficiario, lo cierto es que su justificación era la misma, la desconfianza absoluta hacia un sistema de justicia que se consideraba completamente ajeno a los principios inspiradores del Derecho occidental y cuyas prácticas, como por ejemplo la tortura o los castigos corporales, no respetaban los derechos más fundamentales. Quizás por este motivo la extraterritorialidad en China y Japón siguió cursos muy diversos. Mientras que en China el régimen permaneció mientras lo hizo la presencia extranjera, en el país nipón se abolió cuando la restauración Meiji adaptó el ordenamiento jurídico japonés a estándares occidentales y se firmaron tratados de reciprocidad con las potencias extranjeras⁴⁷.

Es posible que en el caso de China influyeran además aspectos de su cultura jurídica que la hacían especialmente opaca para los extranjeros. Así, el sistema estaba diseñado, y en la práctica la tardanza de los funcionarios lo avalaba, para disuadir a los ciudadanos de buscar la justicia del Estado y encauzarlos hacia medios informales de solución de controversias, como la mediación de los ancianos o jefes del pueblo. Tampoco era infrecuente que la administración

⁴⁵ FAIRBANK, JOHN KING, *Trade and diplomacy on the China Coast: The opening of the treaty ports 1842-1854*, cit., p. 196.

⁴⁶ CASSEL, KRISTOFFER, *Grounds of Judgement: Extraterritoriality and Imperial Power in Nineteenth-Century China and Japan*, Oxford University Press, New York, 2012, p. 18.

⁴⁷ En relación con Japón, los derechos de extraterritorialidad adquiridos por Gran Bretaña en 1858 en virtud del Tratado de Amistad y Comercio fueron abolidos mediante el Tratado de Comercio y Navegación de 1894. Por lo que respecta a China, Gran Bretaña, -y en paralelo los Estados Unidos-, mantuvo su régimen hasta la firma en 1943 del Tratado de renuncia a los derechos extraterritoriales en China.

de justicia se utilizase como amenaza o represalia, siendo las acusaciones falsas práctica común⁴⁸. No es de extrañar por lo tanto que la extraterritorialidad se percibiese por los ciudadanos occidentales como garantía esencial durante su estancia en Oriente.

Puesto que más adelante nos centraremos esencialmente en el régimen jurídico de la Concesión Internacional de Shanghai, la coherencia exige que demos aquí unas pinceladas de la aplicación de la extraterritorialidad en aquélla. Es además la que más interés reviste, pues los británicos, acompañados de los americanos, montaron un sistema de administración de justicia de vital importancia para la estabilidad de unos enclaves en los que se manejaban no ya toneladas de mercancías a repartir por todo el mundo, sino negocios de enorme envergadura como la construcción de infraestructuras, en especial el ferrocarril, y la prestación de servicios financieros que ello implica.

Si bien es verdad que la jurisdicción consular se contemplaba ya en el Tratado de Nankín que ponía fin a la primera Guerra del Opio, es en los Tratados de Tientsín que ponen fin a la Segunda, dónde encontramos una regulación más detallada. Los artículos XV a XVII del firmado con Gran Bretaña establecían lo siguiente:

Article XV.

All questions in regard to rights, whether of property or person, arising between British subjects, shall be subject to the jurisdiction of the British authorities.

Article XVI.

Chinese subjects who may be guilty of any criminal act towards British subjects shall be arrested and punished by the Chinese authorities according to the Laws of China.

British subjects who may commit any crime in China shall be tried and punished by the Consul or other Public Functionary authorized thereto according to the Laws of Great Britain.

Justice shall be equitably and impartially administered on both sides.

Article XVII.

A British subject having reason to complain of a Chinese must proceed to the Consulate and state his grievance. The Consul will inquire into the merits of the case, and do his utmost to arrange it amicably. In like manner, if

⁴⁸ MACAULEY, MELISSA, *Social Power and Legal Culture: Litigation Masters in Late Imperial China*, Stanford University Press, Stanford, 1998, pp. 3 y 4.

a Chinese have reason to complain of a British subject, the Consul shall no less listen to his complaint, and endeavour to settle it in a friendly manner. If disputes take place of such a nature that the Consul cannot arrange them amicably, then he shall request the assistance of the Chinese authorities, that they may together examine into the merits of the case and decide it equitably.

Article XXIII.

Should natives of China who may repair to Hongkong to trade incur Debts there, the recovery of such Debts must be arranged for by the English Courts of Justice on the spot; but should the Chinese Debtor abscond, and be known to have property, real or personal, within the Chinese Territory, it shall be the duty of the Chinese authorities, on application by, and in concert with the British Consul, to do their utmost to see Justice done between the parties.

Del tenor del tratado, en este punto no exactamente coincidente con el americano, se desprendía un sistema teóricamente simple pero complicado en la práctica por el hecho de que la proximidad del asentamiento internacional, de la concesión francesa y de la ciudad china, jurisdicciones todas ellas diversas, hacía muy sencillo para los criminales evadir la acción de la justicia simplemente pasándose de una a otra. No es de extrañar por lo tanto que durante muchos años Shanghai fuera la capital mundial del crimen organizado⁴⁹.

En principio la previsión era que las cuestiones entre súbditos británicos, ya fueran civiles o penales, se resolvieran por las autoridades británicas. Las ofensas criminales de ciudadanos chinos contra británicos habrían de resolverse por las autoridades chinas de conformidad con su propia ley, mientras que los actos criminales de súbditos británicos contra chinos quedaban en manos de las autoridades británicas. Para las disputas civiles entre ciudadanos chinos y británicos el artículo XVII establecía la necesidad de acudir al cónsul británico, quien trataría de resolver la disputa de forma amistosa. De no ser posible, el cónsul solicitaría la asistencia de las autoridades chinas para analizar el caso conjuntamente y resolver sobre el fondo de manera equitativa. Un esquema similar de colaboración se preveía para las deudas.

Siguiendo lo establecido en el Tratado, inicialmente y hasta 1863, las autoridades británicas entregaban al ciudadano chino sospechoso de haber delinquido contra un súbdito británico al magistrado de la Ciudad China. No obstante, con el tiempo resultó más práctico que las autoridades chinas se desplazaran al asentamiento, habitualmente lugar de comisión del delito. El

⁴⁹ La recreación del Shanghai criminal ha sido bien descrita en la biografía de las hermanas Soong, esposas de Sun Yat-sen, primer Presidente de China y de Chiang Kai-shek, SEAGRAVE, Sterling, *The Soong Dynasty*, Perennial Library, 1986.

juicio tenía lugar en el consulado británico y el magistrado chino contaba con la asistencia del vicedónsul u otro funcionario consular⁵⁰. Esta práctica se fue consolidando a medida que el asentamiento internacional se expandía en número de habitantes, tanto nativos como occidentales, hasta que en 1869 las autoridades británicas y chinas consensuaron las normas del **Tribunal Mixto**.

En la negociación de las mismas, los funcionarios Qing insistieron en que la base jurídica para la creación del Tribunal no podía ser el artículo XVII del Tratado, —aplicable como hemos visto a las disputas civiles—, sino los artículos XVI y XXII del Tratado británico y XI del americano, preceptos reguladores de la jurisdicción en casos penales y por deudas⁵¹. Sin embargo, el ámbito jurisdiccional del Tribunal Mixto se fue expandiendo rápidamente para abarcar asimismo las disputas civiles entre ciudadanos chinos y británicos y pronto se amplió también a casos tanto civiles como criminales entre ciudadanos chinos que operaban en la Concesión Internacional, así como a ciudadanos occidentales que no gozaban de protección consular específica. En principio estaba compuesto por un magistrado chino pero asistido por funcionarios occidentales que actuaban también como jueces, salvo en las disputas civiles entre ciudadanos chinos, en las que el magistrado mandarín resolvía en solitario. Así operaba cuando los cónsules asumieron el control en 1911 tras la caída de la dinastía Qing, pasando a presidir las sesiones, hasta que en 1927 las autoridades locales chinas se hicieron nuevamente con las riendas.

La paulatina ampliación de su ámbito jurisdiccional muestra no solamente la eficiencia del Tribunal, sino con mucha probabilidad el interés de los chinos de eludir su propia administración de justicia. No es de extrañar por lo tanto que en los años veinte se hablara del Tribunal Mixto de Shanghai como del tribunal de primera instancia universalmente más poderoso, con jurisdicción sobre cerca de un millón de personas residentes en lo que en aquel momento era el segundo puerto de mercancías más importante del mundo⁵². Para hacernos a la idea, basta tener en cuenta que según su informe oficial, simplemente en el mes de marzo de 1925 condenó a muerte a más de quince personas por delitos de violencia⁵³.

⁵⁰ *Mixed Court operation and abolition*, The National Archives, FO 881/8794 December, 1906 CONFIDENTIAL (8794) Acting Consul-General Brenan to Sir E. Satow (N.º 48), http://www.law.mq.edu.au/research/colonial_case_law/colonial_cases/less_developed/china_and_japan/mixed_court_operation_and_abolition/. La práctica de contar con un asesor en los juicios en los que se resolvían cuestiones contra extranjeros no era nueva, ya que se contaba con el antecedente de los tribunales mixtos en el Imperio Otomano.

⁵¹ CASSEL, KRISTOFFER, *Grounds of Judgement: Extraterritoriality and Imperial Power in Nineteenth-Century China and Japan*, cit., p. 67.

⁵² De hecho actuaba como tribunal de última instancia, ya que lo único que se preveía es que en caso de desacuerdo entre el magistrado chino y sus asistentes occidentales, resolvieran en *taotai* y el cónsul de mutuo acuerdo.

⁵³ MEIGHEN, JOHN F. D., "The International Mixed Court of Shanghai", *Commercial Law Journal*, n.º 31, 1926.

Llama la atención la relevancia adquirida por un Tribunal Mixto durante muchos años presidido por un magistrado chino en un asentamiento internacional que en muchos aspectos, bajo el comprensible hechizo de la nostalgia, intentaba remedar el estilo de vida del mundo occidental. Sin duda el pragmatismo de los británicos, seguidos en esto por los americanos, está en el origen del temprano reconocimiento de la necesidad de colaborar con las autoridades chinas, aún en una parcela de territorio bajo administración occidental. Por muy poderosos que fueran los occidentales, no dejaban de ser una minoría numéricamente insignificante en una cultura completamente extraña a la que por diversos motivos, entre otros, dificultades lingüísticas, o no querían o no podían aproximarse en exceso. De esta forma el Tribunal Mixto de Shanghai acabó siendo el protagonista indudable de la administración de justicia en el asentamiento internacional, gracias a la preponderancia del elemento nativo y consecuentemente al carácter de tribunal disciplinario que adquirió en asuntos penales. En esto se alineaba con la preferencia por el orden propia de China, aún a costa del respeto por el Derecho en el que los británicos tradicionalmente habían venido insistiendo⁵⁴.

A pesar de la jurisdicción expansiva del Tribunal Mixto, quedaba un importante ámbito de la administración de justicia, —el del enjuiciamiento de ciudadanos británicos o las disputas civiles entre los mismos—, que caía en la órbita de la jurisdicción consular, ejercida por el cónsul o funcionario consular correspondiente. No obstante, el florecimiento de los puertos abiertos con el consiguiente aumento de población, actividad y consecuentemente disputas, llevó al gobierno británico a la articulación de un sistema jurisdiccional que permitiera trasplantar a China los principios del Derecho inglés con cierta eficacia. Así, tras la Ley de Jurisdicción Extranjera (*Foreign Jurisdiction Act*), se aprobó en 1865 la Orden en Consejo para China y Japón (*China and Japan Order in Council*) por la que se creaba el Tribunal Supremo Británico para China y Japón (*British Supreme Court for China and Japan*), en adelante **Tribunal Supremo**⁵⁵.

El punto de partida era la organización en distritos judiciales coincidentes con la jurisdicción consular, de forma que los Tribunales Provinciales, formados por cada uno de los cónsules generales, cónsules o vicecónsules, es decir, los tribunales consulares con nueva denominación, formaban la primera instancia. El Tribunal Supremo conocía en primera instancia únicamente de los casos propios del distrito consular de Shanghai, dónde tenía su sede, porque

⁵⁴ STEPHENS, THOMAS B., *The Shanghai Mixed Court 1911-27*, University of Washington Press, Seattle, 1992, p. 71.

⁵⁵ Mantuvo la denominación original tras la extensión de su jurisdicción una vez adquiridos derechos extraterritoriales en Corea en 1833. Al renunciar Gran Bretaña a la extraterritorialidad en Japón pasó a denominarse *British Supreme Court for China and Korea*, pasando a ser *British Supreme Court for China* tras convertirse Corea en colonia japonesa en 1911.

principalmente se había creado para entender de los casos remitidos por los Tribunales Provinciales, bien por su complejidad, bien en apelación, sin perjuicio de poder avocar aquéllos asuntos que considerara conveniente. Formado por un juez titular, un juez asistente, el secretario y demás funcionarios que se considerase necesario, el Tribunal Supremo era considerado como el elemento profesional de un sistema de administración de justicia en el que una parte importante recaía sobre los cónsules, no necesariamente juristas y cuyas múltiples ocupaciones les impedía centrarse en sus funciones judiciales.

El Tribunal Supremo se configuraba como un Tribunal de Derecho y Equidad (*Court of Law and Equity*), en el que se aplicaba el Derecho inglés con las garantías que le son propias, incluyendo el derecho a un juicio por jurado, si bien es verdad que la Orden en Consejo establecía que estuviese integrado por cinco miembros, en lugar de doce, todos ellos varones mayores de 21 años y residentes en China. Es posible que las dificultades para la elaboración del listado y selección de miembros adecuados estuviese presente en el reducido número de sus integrantes, pero sea como fuere el Consejo Privado en *Carew v. Crown Prosecutor of Japan* (1897) resolvió que no podía considerarse un derecho fundamental de los súbditos británicos en el extranjero el ser juzgados por un jurado de doce miembros, dando así por válida los jurados de cinco integrantes en las jurisdicciones consulares⁵⁶.

Mención aparte merece el Tribunal recogido en las Regulaciones de Terreno del Asentamiento Internacional de Shanghai (*Land Regulations for the Foreign Settlement of Shanghai*), en cuyo apartado XVII se establecía la legitimación procesal activa y pasiva del Consejo Municipal a la par que se preveía la constitución a principios de cada año de un Tribunal integrado por los cónsules extranjeros y ante el cual debían sustanciarse los procesos en los que fuera parte el Consejo Municipal, cuya naturaleza, composición y funciones abordamos a continuación.

⁵⁶ Es curioso el comentario aparecido con motivo de la implantación del Tribunal Supremo en el periódico *The North China Herald* el 29 de julio de 1865 y que da una idea de la atmósfera en los puertos abiertos y desde luego en Shanghai: “We doubt whether our fellow residents will be very much gratified at being subjected, in this trying climate, to the penalties of being locked up without meat, drink, fire or candle until they agree upon their verdict, as the dinner hour approaches and passes away without the remotest chance of an agreement. How savoury the much abused Club dinner will then appear to their excited and exhausted interiors! Fortunately, however, the field from which jurymen are to be sought is so large that there will not be too much to fear from an excessive trial of the gastric powers of endurance of our fellow-countrymen”.

http://www.law.mq.edu.au/research/colonial_case_law/colonial_cases/less_developed/china_and_japan/supreme_court_establishment/ [Última consulta 28 de noviembre de 2014].

3.2. El asentamiento internacional de Shanghai: el autogobierno de los mercaderes

El concepto de puerto abierto o puerto franco referido a la China de la segunda mitad del XIX y principios del XX tiene un significado en gran medida proteico, pues aunque todos ellos respondían a una realidad semejante, tanto su base jurídica como su relevancia económica y social diferían⁵⁷.

Aunque habitualmente se hable de concesiones para referirse indistintamente a las zonas específicamente reservadas para la residencia y comercio de los extranjeros, lo cierto es que en sentido estricto el término debería aplicarse exclusivamente a las áreas expropiadas o adquiridas por el Gobierno chino y ulteriormente cedidas a los Gobiernos extranjeros, si bien reservándose aquel la soberanía. La cesión o el arrendamiento de bienes inmuebles a particulares se configuraba por tanto como una cuestión cuyo diseño correspondía a cada potencia. Ejemplos de verdaderas concesiones eran las áreas residenciales de Tientsín, Hankou o Cantón.

Mención aparte merece Pekín. Aunque aparentemente revistiera características similares, la capital no fue nunca puerto franco y su Distrito Diplomático no puede considerarse tampoco como una concesión. Se trataba de una anomalía en Derecho Internacional basada en el artículo 7 del Protocolo de los Bóxer de 1901, a tenor del cual se configuraba como un área bajo control exclusivo de las potencias, a cuyo efecto se les permitía el estacionamiento de su propia guardia y se prohibía la residencia de ciudadanos chinos. La mayoría de los extranjeros residentes en Pekín lo hacían en este Distrito, pequeño enclave en el que los gobiernos tenían sus embajadas y aislado del resto de la ciudad por imponentes puertas que separaban la ciudad china de un barrio que por su arquitectura y comercio evocaba las grandes ciudades europeas y americanas. Si el distrito se gobernaba *de facto* por las legaciones diplomáticas era por el caos en el que las múltiples rebeliones y desórdenes sumieron a Pekín, especialmente desde la caída de la dinastía Qing⁵⁸.

La presencia extranjera en Shanghai se asentaba sobre pilares diferentes, de ahí que apliquemos el término de asentamiento internacional, no el de concesión internacional, por mucho que en relación con el área francesa se impusiera la denominación de concesión. Si bien es verdad que los tratados preveían la reserva de territorio para la ubicación de comercios y residencias de extranjeros, lo cierto es que era el Gobierno chino el que emitía los títulos de propiedad de los inmuebles adquiridos por residentes extranjeros, sin perjuicio de su preceptivo registro en el consulado. De hecho, eran muchos

⁵⁷ FEUERWERKER, ALBERT, "The Foreign Presence in China", *The Cambridge History of China*, Vol.12, Cap. 3, Cambridge University Press, 1983, p. 128.

⁵⁸ Su ambiente y los problemas de jurisdicción en materia criminal han sido descritos por FRENCH, PAUL, *Medianoche en Pekín*, Plataforma Editorial, Barcelona, 2011.

los ciudadanos chinos que conservaban inmuebles, lo que evidentemente no sucedía en las concesiones propiamente dichas.

La previsión de reserva de un área específica contemplada en el Tratado de Nankín y que como hemos visto interesaba a ambas partes, fue desarrollada en ulteriores negociaciones entre las autoridades británicas, en especial el Cónsul Balfour, y las chinas, recogiénose en un documento de redacción conjunta, las Regulaciones de Terreno (*Land Regulations*) de 1845, que tras la unión de americanos al asentamiento británico en 1863 pasarían a conocerse como las Regulaciones de Terreno del Asentamiento Internacional de Shanghai (*Land Regulations for the Foreign Settlement of Shanghai*). La debilidad del Imperio Qing se reflejó en años ulteriores en estas Regulaciones, tanto en forma como en contenido. Cuando en 1853 un grupo de rebeldes (Pequeñas Espadas) apoyaron el movimiento Taiping y amenazaron Shanghai, las potencias occidentales pusieron en marcha su propia milicia para defender su asentamiento, al que muchos ciudadanos chinos acudieron en busca de refugio. De alguna manera la faz de Shanghai cambió de forma dramática. Combatida con éxito la amenaza, las autoridades británicas, americanas y francesas redactaron una nueva versión de las Regulaciones, sin la intervención que en las precedentes habían tenido las autoridades chinas, y que fue sometida a la aprobación de una asamblea pública de arrendatarios de terreno. En cuanto al contenido, se tejían los mimbres del autogobierno mediante el establecimiento del Consejo Municipal, cuyos poderes se fueron incrementando con el tiempo, en particular tras la aprobación por las potencias extranjeras de las Regulaciones de 1869⁵⁹.

Aunque el cónsul encarnaba el principio de autoridad en el asentamiento, su carga de trabajo ante la creciente importancia de la comunidad extranjera hacía del todo punto imposible que pudiera hacer frente a los asuntos propios de la administración cotidiana⁶⁰. No es de extrañar por lo tanto que los re-

⁵⁹ En 1862 los franceses desistieron del acuerdo al que previamente habían llegado con americanos y británicos, de forma que se dotaron de su propio Consejo Municipal responsable ante el cónsul francés, directamente dependiente del gobierno colonial en Hanoi.

⁶⁰ Es preciso tener en cuenta que además de las funciones típicamente consulares, algunas de ellas como hemos visto vinculadas con la extraterritorialidad, el sistema chino requería además que alguna autoridad se hiciese responsable de los barcos extranjeros, función que habitualmente recaía sobre los cónsules. Tras la apertura de los puertos, los cónsules británicos se hicieron responsables en ocasiones de barcos de otras nacionalidades, pero por los riesgos que entrañaba esta práctica fue eliminada por orden de Pottinger. Esta es la explicación de una práctica muy generalizada por la que mercaderes británicos residentes recibían la comisión de gobiernos extranjeros para actuar como cónsules o vice-cónsules. Aun así el Gobierno británico mantenía el control sobre aquellos de sus súbditos que devenían cónsules extranjeros requiriéndoles que el acceso a las autoridades chinas se canalizara exclusivamente a través de los cónsules británicos, a no ser que fueran formalmente reconocidos como cónsules por las autoridades chinas. Otra forma de evitar los males del sistema era que los vice-cónsules británicos actuaran como representantes consulares de las potencias extranjeras, sistema que introducía además un elemento adicional de confusión para los chinos, que ya de por sí tenían dificultades para distinguir las nacionalidades occidentales. FAIRBANK, JOHN KING, *Trade and Diplomacy on the China Coast: The opening of the treaty-ports 1842-1854*, cit., p. 214.

sidentes occidentales, fundamentalmente comerciantes, promovieran la creación del Consejo Municipal, cuya constitución y diseño se contemplaba en las Regulaciones para el orden y buen gobierno del asentamiento, la construcción y mantenimiento de obras públicas, limpieza, alumbrado, suministro de agua, policía, adquisición y alquiler de terrenos para fines municipales, pago de empleados en el gobierno municipal y recaudación de los fondos necesarios para el buen desarrollo de todas estas funciones (epígrafe IX).

El Consejo, cuya composición oscilaba entre cinco y nueve miembros, era elegido a comienzos de cada año en asamblea pública por los residentes con derecho de sufragio, es decir aquéllos cuyos terrenos se valorasen como mínimo en las cuantías establecidas en las regulaciones o en función de las rentas que estuviesen abonando por el arrendamiento de bienes inmuebles (epígrafe XVIII).

A los efectos de cumplir con las funciones anteriormente mencionadas, no eran irrelevantes las potestades que se conferían al Consejo Municipal, debiendo destacar la de aprobar normativa de desarrollo denominada en este caso estatutos (*bye-laws*), calificación propia del mundo societario que dada la base social no ha de sorprendernos. En la misma línea, como si de una sociedad anónima se tratase, las cuentas estaban sujetas a auditoría y su aprobación sometida a los contribuyentes reunidos en asamblea pública. Ahora bien, los cónsules no perdieron por ello formalmente el carácter de suprema autoridad, aunque cabe imaginar las resistencias que en ocasiones se encontrarían por parte de los residentes. En cualquier caso, procedían a la convocatoria y presidían las sesiones de la asamblea, su aprobación era requerida para los estatutos y asumían además funciones judiciales respecto de los súbditos que vulnerasen las Regulaciones, si bien tratándose de ciudadanos chinos habían de ser puestos a disposición de las autoridades chinas (epígrafe XVII).

El desarrollo de políticas públicas para satisfacer las necesidades de la comunidad respondía claramente a la lógica mercantil que permeaba la vida del asentamiento internacional. La realización de infraestructuras y la prestación de servicios corrían a cargo de empresas privadas cuya relación directa con los usuarios se articulaba a través de la vía contractual. No era así en la concesión francesa, dónde las autoridades trasplantaron la concepción francesa del Estado como prestador de servicios en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos⁶¹.

El extraordinario poder público de los residentes era muy característico de los puertos abiertos, porque en las colonias propiamente dichas, como por ejemplo Hong Kong, los británicos se negaron a admitir el dominio de la

⁶¹ Sirva de ejemplo el suministro de agua, que las autoridades municipales francesas compraban de la compañía británica para distribuirla ulteriormente a través de fuentes públicas de forma gratuita a todos los ciudadanos. BERGÈRE, MARIE-CLAIRE, *Shanghai: China's Gateway to Modernity*, cit., p. 120.

población nativa por un grupo de comerciantes tan minoritario como poco arraigado. El gobernador de Hong Kong siempre conservó su posición de dominio erigiéndose en gran medida en garante de los derechos de la población nativa. En Shanghai, la estrategia de excluir a la población china del gobierno municipal tuvo más éxito precisamente por una mayor debilidad de la autoridad. Fue el Consejo Municipal el que en época tan tardía como 1919 se opuso a la presencia china en sus filas y fue posponiendo lo ineludible hasta que por fin en 1927 tres ciudadanos chinos se incorporaron al Consejo Municipal designados por la Asociación de contribuyentes chinos, procediendo por lo tanto del mismo estrato social y comercial que sus homólogos británicos⁶².

Sin embargo, esta separación en la esfera pública no se traducían necesariamente en la incomunicación en la esfera de los negocios, si bien hay que reconocer que la comunidad occidental y china nunca llegaron a amalgamarse en exceso. No obstante, el pragmático espíritu británico detectó muy pronto la necesidad de hacer de los comerciantes chinos sus aliados, ya fueran sus compradores o posibles socios. Así, cuando en 1881 se extendió la legislación societaria inglesa a las compañías registradas en el Tribunal consular, se abrió la puerta a inversiones conjuntas en las que, frente a la responsabilidad solidaria del modelo chino, se garantizaba la responsabilidad limitada de todos los socios⁶³. Medidas como ésta reflejaban la actitud empresarial que tanto atraía a emprendedores ciudadanos chinos en busca de riqueza y prosperidad y que hizo del asentamiento internacional de Shanghai uno de los lugares más dinámicos en un momento en el que Occidente se precipitaba hacia una devastadora primera Guerra Mundial.

IV. CONCLUSIONES

A la vista del diseño urbanístico de los puertos abiertos, del privilegio de la extraterritorialidad y de la regulación del Consejo Municipal, especialmente de su función en el asentamiento internacional de Shanghai, la ciudad oriental sin duda más relevante, no es difícil hacer un retrato robot de sus residentes, del típico *hombre de puerto franco* que se apoya en sus agentes nativos para intentar rehacer China según parámetros occidentales, tanto en comercio, finanzas, transporte, industria, política como incluso en ideología⁶⁴. Con el tiempo, los asentamientos y las concesiones fueron atrayendo a ciudadanos chinos en

⁶² HAAN, J. H., "Origin and Development of the Political System in the Shanghai International Settlement", *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 22, Hong Kong, 1982, pp. 49 y 50.

⁶³ BERGÈRE, MARIE-CLAIRE, *Shanghai: China's Gateway to Modernity*, cit., p. 76.

⁶⁴ La expresión *hombre de puerto franco* (*treaty port man*) está tomada de MURPHEY, RHOADS, "The Treaty Ports and China's Modernisation: What Went wrong?", *Michigan Papers in Chinese Studies* n.º 7, p. 5.

busca de trabajo, huyendo de revueltas y desórdenes internos o simplemente con la aspiración de expandir sus negocios. Muchos consiguieron su objetivo, convirtiéndose en los primeros capitalistas de una China desgarrada entre la tradición y la modernidad.

Apenas es cuestionable el importantísimo papel que la presencia extranjera desempeñó en el desarrollo económico de la costa, de Tientsín a Cantón, especialmente cuando los comerciantes chinos supieron aprovechar la retirada de la competencia extranjera a raíz de la Primera Guerra Mundial, inaugurando así la edad de oro de la burguesía china⁶⁵. Sin embargo, a pesar de la mirada de algunos intelectuales a Occidente con motivo del Movimiento del 4 de Mayo, lo cierto es que China nunca se reconvirtió, como sin embargo sí que hizo Japón. El Imperio Qing no solamente se desplegaba sobre una extensión de territorio de dimensiones incomparables a las del país nipón, sino que durante dos mil años había formado un sólido bloque, un Estado unificado capaz de generar una conciencia nacional que impidieron que el orgullo herido se tradujera en crisis de identidad.

La llegada de los occidentales en nada cambió este sentimiento. Los comerciantes extranjeros pudieron implementar sus prácticas mercantiles y financieras, e incluso los comerciantes chinos adoptarían algunas de ellas, pero éstos no eran nuevos en el negocio. Durante siglos habían comerciado con Japón y el sudeste asiático dando salida a productos como la porcelana y la seda y con sus fuertes particularismos regionales e intensa conciencia familiar formaban tupidas redes comerciales que actuaban a modo de barrera respecto de las empresas occidentales.

El orgullo chino se unió a la conciencia de superioridad occidental para generar una convivencia paralela que no permitió más que esporádicos intercambios ideológicos, la mayoría de las veces unidireccionales y superficiales, incapaz por lo tanto de sacar a China del abismo en el que con ayuda extranjera se estaba hundiendo.

⁶⁵ BERGÈRE, MARIE-CLAIRE, "The Chinese Bourgeoisie, 1911-1937", *Cambridge History of China*, Vol. 12, Cambridge University Press, 1983, p. 721.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

La reforma local de diciembre de 2013

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE REFERENCIA A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—III. LA REFORMA DE 2013: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—3.1. Justificación de la reforma.—3.2. Principales aspectos de la reforma.—3.2.1. La organización local: la racionalización.—3.2.2. La financiación local y demás aspectos económicos de la reforma: la sostenibilidad.—3.2.3. Las competencias y las formas de prestación de los servicios públicos locales: más racionalización.—3.2.4. El régimen retributivo de los miembros Corporativos y del personal al servicio de las Entidades Locales: más sostenibilidad.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La reforma local operada en España en diciembre de 2013 se encuadra dentro de los intentos de reconducir el gasto público de las diferentes Administraciones Públicas como forma de coadyuvar en la consecución de los objetivos de déficit público a nivel europeo derivados de los compromisos adquiridos por España como país miembro de la Unión Europea y de la zona euro. La crisis económica iniciada en el año 2008 se intentó paliar inicialmente por parte de algunos países a través del incremento del gasto público, lo que agudizó la misma e hizo cambiar el rumbo hacia escenarios de políticas públicas de contención del gasto que fuesen más respetuosos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en definitiva, con una férrea disciplina presupuestaria impuesta principalmente por Alemania y que llevó a España a modificar incluso su texto constitucional en septiembre de 2011 y a aprobar una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria en abril de 2012 para dar cumplimiento práctico a los objetivos de déficit pactados por nuestro país con el

★ Profesor propio adjunto. Coordinador área Derecho Administrativo.

resto de miembros de la zona euro y cuyo desarrollo legal se ve plasmado en buena medida en la norma que ahora se analiza.

PALABRAS CLAVE: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, competencias locales, régimen local, reducción del gasto público.

ABSTRACT

Local reform aproved in Spain in December 2013 is due to the efforts in reducing the spending of the different Spanish public administrations as a way of help in the consecution of déficit objectives that Spain has assumed with the European Union and specially with the Euro zone countries. Economic crisis iniciated in 2008 was fought by some countries, like Spain, by more public spending what deteriorated the situation to the point of changing the strategy towards politics of containment of public spending which was something more respectful with the European Stability and Growth Pact and, in the end, a way of fulfillment with the strong budgetary discipline specially Germany was demanding of its european partners as a way of leaving behing the economic crisis. Spain even had to change its Constitution in September 2011 and aproved a new Budgetary Stability Law in April 2012 to reach the déficit objectives marked by its european partners and whose legal development in a way or another is reflected in the Law We try to analyze in this paper.

KEY WORDS: Budgetary stability, financial sustainability, local competitions, local regime, public budget reduction.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del régimen local era una cuestión pendiente que venía siendo anunciada desde hace tiempo, incluso por el Gobierno anterior del Presidente Rodríguez Zapatero, desde el año 2005. De hecho, se elaboró en aquellas fechas un Libro Blanco para la citada reforma que no llegó a concretarse y que, sin embargo, ha sido bajo el mandato del Presidente Rajoy Brey cuando ha culminado en diciembre de 2013 mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica aspectos importantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local.

Desde luego, no es la norma aprobada similar ni parecida a la proyectada por el ejecutivo anterior. Las circunstancias políticas y, fundamentalmente,

económicas son ahora bien distintas y los objetivos perseguidos por esta reforma muy diferentes a los que se pretendían con la proyectada entonces.

El escenario internacional y propiamente interno hacen que el objetivo fundamental de la reforma local recientemente aprobada sea, como fácilmente se deduce de la rúbrica de la norma, racionalizar la estructura y organización de las Entidades Locales y conseguir que una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que dependen de dicha instancia territorial mediante una mejor delimitación del ejercicio de sus competencias, deslindándolas de las que llevan a cabo las otras dos instancias territoriales (Estado y Comunidades Autónomas), y un riguroso análisis del coste efectivo de la prestación de dichos servicios públicos en aras a decidir acerca de la conveniencia de que los mismos se presten por la instancia que lo gestione de manera más eficiente y hagan sostenible el funcionamiento de dicho servicio y las arcas públicas. Los dos objetivos sirven una finalidad común, cual es la mejora de la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. En efecto, en un contexto de reducción del gasto público como fórmula, más o menos discutible, elegida a nivel europeo como instrumento de política económica que coadyuve a la salida de la crisis económica iniciada en el viejo continente a finales del año 2008, la necesidad de reflexionar acerca de la organización y funcionamiento de los entes públicos territoriales es un deber inexcusable y una obligación ineludible. La supresión de entes públicos ineficientes y la mejora en la prestación de los servicios públicos que éstos gestionan son objetivos relevantes para la consecución de una estabilidad presupuestaria que se ha elevado a los altares constitucionales después de la reforma operada en nuestra Carta Magna en septiembre de 2011 y en la que los Entes Locales juegan un papel de primer orden, aunque no tan relevante como algunos nos han hecho creer, puesto que son los Entes Locales los que han tenido un mejor comportamiento en la contención del gasto público en este período de crisis y, consecuentemente, los que mejor han hecho los deberes, si se les compara con la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, instancias territoriales cuyo endeudamiento es muy superior al de los Entes Locales y que, por tanto, han tenido una incidencia mucho mayor en la espiral alcista de déficit público que ha tenido nuestro país en los últimos años, desviándose así de los objetivos marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como casi todos los países que forman parte del euro, valga recordarlo.

La reforma que nuestro régimen local necesita, y de manera urgente, es mucho más profunda que la que se ha llevado a cabo en diciembre de 2013, la cual ha sido muy discutida y es muy discutible. No cabe duda que esta reforma local es congruente con las iniciativas normativas llevadas a cabo en nuestro país desde la citada reforma constitucional de septiembre de 2011 o la aprobación, en desarrollo de ésta, en abril de 2012 de una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria, y que, probablemente era obligada por los acontecimientos vividos últimamente por nuestro país, pero no deja de ser un parche más al

que, más pronto que tarde, habrá que completar mediante un replanteamiento integral del papel de nuestro régimen local en la actualidad en un contexto en que la descentralización territorial se ha quedado a medias y sólo ha llegado al ámbito autonómico, pero no al ámbito local.

Las sucesivas reformas económicas llevadas a cabo por vía legal, a veces incluso por vía de decreto-ley, en los últimos años por parte de los diferentes Gobiernos constituyen una flagrante heterodoxia desde el punto de vista de la técnica legislativa y son un fraude democrático velado, pues sustraen del debate político importantes cuestiones que afectan a instituciones nucleares de nuestro sistema, reformando subrepticamente cuestiones de calado constitucional, por lo que debería abordarse con mayor rigor, seriedad y detenimiento una reforma profunda del texto constitucional de forma directa, con luz y taquígrafos, antes de continuar por la senda de la clandestinidad.

El ejemplo vivido en Italia es ilustrativo al respecto, donde, después de intentar varias reformas institucionales legales parciales, algunas de ellas también mediante decretos-leyes, referidas al ámbito local, se ha tenido que abordar recientemente la reforma integral del Título V de la Constitución italiana de 1948 para acomodar la autonomía local a las nuevas exigencias económicas y sociales y como forma de replantearse de una manera global el papel de las Entidades Locales en el mapa territorial italiano¹.

II. BREVE REFERENCIA A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Constitución española de 1978 reconoce expresamente una autonomía en favor de las Entidades Locales en el artículo 137. Sin embargo, pocas referencias encontramos a la misma en el texto constitucional, más allá de su reconocimiento expreso en el citado precepto y algunos aspectos genéricos recogidos en los artículos 140 a 142 en cuanto al otorgamiento de personalidad jurídica a las entidades locales, a la organización mínima de éstas, integradas en municipios, provincias e islas y al reconocimiento implícito del principio de suficiencia financiera que, de manera más que atenuada recoge el artículo 142, si se compara con lo que establece el artículo 156.1 respecto de las Comunidades Autónomas.

Esta parca regulación constitucional de la autonomía local hizo necesaria una labor de interpretación, depuración y delimitación de la misma por parte del Tribunal Constitucional en sus primeros años de funcionamiento. Así, Sentencias como la 4/1981, la 32/1981 o la 84/1982 sirvieron de guía

¹ Sobre la reforma del Título V de la Constitución italiana, véase MORCILO MORENO, J.: *“La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre”*. Revista de Administración Pública, núm. 195, pp. 303-336.

al legislador estatal a la hora de articular a nivel legal dicha autonomía local en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Y Sentencias como la 214/1989 sirvieron para contrastar esa normativa estatal aprobada en desarrollo de la autonomía local en 1985 con el propio texto constitucional, pues es esa la Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 7/1985.

Quizás sea la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, la que estableció los criterios en virtud de los cuales debía articularse a nivel legal la autonomía local, estableciendo como principios básicos de la misma la necesidad de valorar la naturaleza de los intereses en juego a la hora de delimitar las competencias locales, la formación autorresponsable de voluntades en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte de todas las instancias territoriales dotadas de competencias en una determinada materia y la legitimidad de los controles de legalidad y exclusión de los controles de oportunidad sobre el ejercicio de competencias que lleven a cabo las entidades locales, salvo que la Constitución o las leyes los autoricen.

Asimismo, los rasgos de la autonomía local constitucionalmente reconocida por el artículo 137 de la Constitución española de 1978, de acuerdo con este pronunciamiento serían los siguientes:

- Garantía de la autonomía de los municipios y provincias, con delimitación de la misma por parte del Tribunal Constitucional (el Tribunal Constitucional español ha aplicado la teoría de la garantía institucional, tomada del Tribunal Constitucional alemán, a la hora de delimitar autonomía local).
- El principio de autonomía es limitado y sólo encuentra su verdadero sentido dentro del respeto al principio de unidad. Autonomía no es igual a Soberanía. Al Tribunal Constitucional le corresponde fijar los límites mínimos y máximos de la autonomía local.
- La autonomía local constitucionalmente reconocida en el artículo 137 es cualitativamente inferior a la autonomía de la que gozan las Comunidades Autónomas.
- El artículo 137 de la Constitución exige identificar un ámbito de competencias propias de las Entidades Locales para la gestión de sus respectivos intereses, aplicando el principio del interés prevalente a la hora de hallar ese reducto último de competencias a gestionar por las Entidades Locales en función de los intereses vecinales más directamente afectados.
- Carácter bifronte de la autonomía local. Será la ley estatal o autonómica la que concrete el grado de participación de la Entidad Local en la gestión de las materias en atención a sus intereses, por lo que la autonomía local se articula en dos frentes: el estatal y el autonómico, que son los dos frentes dotados de potestad legislativa y los que, por tanto, deben regular

prima facie las materias concretas de que se trate, dejando a la Entidad Local el *trozo de tarta* que le corresponda en función del interés que tenga en dicha materia.

- Existencia de controles de legalidad por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales debido a su posición preeminente como representantes en mayor medida de los intereses generales.

Del texto constitucional y de la jurisprudencia constitucional aludida se extrae la consecuencia de que la autonomía local en España reconoce un ámbito propio de competencias a las Entidades Locales que se proyecta sobre aquellas materias en que existe un interés local prevalente respecto al interés autonómico o estatal y que se debe proteger en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida en el artículo 137 y otro ámbito impropio de competencias que pueden ejercer las Entidades Locales por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas y que es deseable, incluso, que así lo hagan en virtud del principio de descentralización contenido en el artículo 103.1 de nuestro texto constitucional.

Pues bien, a día de hoy, después de que hayan transcurrido casi treinta y siete años desde la promulgación del texto constitucional, más de treinta y cuatro desde el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en que delimita la autonomía local constitucionalmente reconocida, y treinta desde que se aprobase la Ley de Bases de Régimen Local, no hemos conseguido establecer una delimitación clara del espectro competencial local, con lo que nuestra autonomía local sigue en un grado tal de indefinición que hace imposible que las Entidades Locales puedan cumplir el papel de primer orden que en un Estado compuesto y profundamente descentralizado como el diseñado por el Título VIII de nuestra Constitución deberían desempeñar. Lo cierto es que la segunda descentralización, una vez que la primera descentralización culminó de manera prácticamente total en el año 2002 con el traspaso de las competencias estatales, las que se podían y las que no se podían traspasar, a favor de las Comunidades Autónomas, no se ha llevado a cabo. Los dos intentos, el de 1999 y el de 2003, resultaron fallidos o incompletos y adolecen de los mismos defectos que pueden ser predicables de la norma que ahora se nos presenta, cual es el ya indicado en el apartado introductorio de este trabajo, como es abordar de manera parcial el “problema local” y poner un parche más en una rueda que, de tantos pinchazos acumulados, le falta aire para circular.

III. LA REFORMA DE 2013: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

3.1. Justificación de la reforma

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 no puede ser más clara respecto de las circunstancias que llevan al legislador a aprobar dicha norma. En efecto, su primer párrafo deja bien a las claras cuáles son los motivos de la reforma: adaptar los aspectos de organización y funcionamiento de las Entidades Locales a los criterios de estabilidad presupuestaria constitucionalmente recogidos en la ya citada reforma de septiembre de 2011 y posterior desarrollo normativo de abril de 2012 para facilitar el control económico y financiero de esta instancia territorial y que, de esta manera, las Entidades Locales coadyuven a la consecución de los objetivos de déficit impuestos a España desde las instancias europeas, contribuyendo a la consolidación fiscal mediante la racionalización de sus estructuras, sobredimensionadas en algunos casos, como se llega a afirmar en la propia Exposición de Motivos de la norma, y la mejora de su funcionamiento, erradicando los solapamientos de competencias presentes todavía hoy y consiguiendo dar cumplimiento práctico al principio “una Administración una competencia”.

Así, los objetivos básicos que persigue la reforma son aclarados en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos y se centran en *clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.*

Como se puede observar y ya se ha puesto de manifiesto, la Exposición de Motivos detalla con toda claridad tanto el contexto en el que se promulga la norma como los objetivos perseguidos por la misma. El único pero que cabe efectuar es el no haber aprovechado la ocasión, puesto que el contexto perfectamente descrito en la citada Exposición de Motivos así lo requería, para aumentar el calado de la reforma. Como bien dice el legislador en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos *transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración Local.* Lo que no dice es que la norma aprobada dista mucho de conseguir una revisión profunda del régimen local. Tampoco dice la Exposición de Motivos que la

estabilidad presupuestaria o la consolidación fiscal no son títulos estatales horizontales que habiliten para efectuar una intervención general en el régimen local con el objetivo de conseguir una recentralización de competencias por la vía económica cuando no se tiene la voluntad de abordarla por la vía política, que sería la más ortodoxa.

La estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal son objetivos ciertamente loables, sensatos y hasta beneficiosos, como se ha podido ver en los países que mejor han observado esos principios, pero no son títulos jurídicos habilitantes para operar un profundo y profuso cambio en el orden constitucional de competencias sino que debieran haberse explorado vías jurídicas previas que abriesen el camino para que las vías económicas pudiesen seguir esa senda. Se dirá que no hay tiempo para ello, que se necesita adoptar decisiones rápidas en un contexto económico complejo, pero ese argumento no es por sí sólo suficiente para que los daños que se pueden causar en el desalojo del proceso de toma de decisiones de entidades democráticas de primer orden puedan ser de difícil o imposible reparación.

3.2. Principales aspectos de la reforma

3.2.1. La organización local: la racionalización

Las medidas más importantes introducidas por la Ley 27/2013 en materia de organización local son las siguientes:

- Potenciación del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. Estos entes pasan a ejercer más competencias sobre los municipios con población inferior a 20.000 habitantes con el objetivo de asegurar la prestación integral de los servicios obligatorios de competencia municipal o de mejorar la eficiencia en materias como la recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada. Asimismo, tanto las Diputaciones como los Cabildos y Consejos participarán de manera más activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros de los municipios que la integran.
- Fomento de la fusión voluntaria de municipios. La Ley 27/2013 regula medidas concretas que favorecen la fusión de municipios, como el incremento de la financiación a los municipios fusionados, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, los municipios fusionados pueden acordar que una parte de ellos adopte una forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial

y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica. La “discriminación positiva” en el tratamiento financiero de los municipios fusionados tiene acomodo en la jurisprudencia constitucional, de la que traen causa las medidas concretas previstas en la norma aprobada (STC 103/2013, de 25 de abril).

- Reestructuración del sector público local, racionalizando sus órganos de gobierno. Como indica la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, *los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las Entidades Locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las Administraciones Públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización.*

La reforma persigue impedir que las Entidades Locales sometidas a un plan de ajuste (llamado eufemísticamente como plan económico-financiero en la norma) puedan crear nuevos entes instrumentales y que los ya existentes que se encuentren en situación deficitaria deberán ser absorbidos por el Ayuntamiento o un Organismo Autónomo dependiente del mismo o ser disueltos en el plazo de tres meses y, si el Ayuntamiento no hace ni una cosa ni la otra, se disolverán automáticamente *ex lege* en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición Adicional Novena de la Ley 7/1985, en los términos en que ha quedado redactada tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013). Asimismo, se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, controladas por otras que, a su vez, dependen de la Entidad Local de que se trate. Con ello se pretende luchar contra algunas prácticas llevadas a cabo por algún municipio de España en los últimos años, que, mediante la creación de empresas superpuestas unas a otras, trataban de evitar la aplicación del derecho público en su funcionamiento cotidiano (huida del Derecho Administrativo), cometiendo así todo tipo de tropelías y teniendo que aplicar la “doctrina del levantamiento del velo” para ver quién era, en definitiva, el responsable último del desaguizado que se había montado. Ayuntamientos como el de Marbella pudieran ser un buen ejemplo de lo expresado, donde una Sociedad Municipal (Eventos 2000) que controlaba a su vez distintas sociedades hizo que desapareciese de facto

todo indicio de autoridad municipal o de sometimiento a normas públicas en el ejercicio de la actividad o de cultura administrativa alguna.

3.2.2. *La financiación local y demás aspectos económicos de la reforma: la sostenibilidad*

Los aspectos económicos son los prioritarios de esta reforma local, como se encarga de poner de manifiesto el legislador desde el principio en la Exposición de Motivos. En este sentido, las novedades más importantes de la reforma son las siguientes:

- Identificación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales. De acuerdo con el nuevo artículo 116 ter de la Ley 7/1985, en la redacción dada a la misma por la Ley 27/2013, todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

El coste efectivo del servicio se articula ahora como el principal criterio para el mantenimiento o la sustitución de las competencias locales, como se dirá luego en otro apartado de este trabajo, de tal forma que, entre otras cuestiones, cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar un servicio obligatorio con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado. Si no fuera así, sería la Diputación la que sustituiría al municipio en la prestación de dicho servicio, haciéndose cargo del coste de dicho servicio el propio municipio, quien debería satisfacerlo a la Diputación cuando sea ésta quien lo preste.

- El plan económico-financiero municipal. Se regula en la actualidad en el artículo 116 bis de la Ley 7/1985, en la redacción dada a la misma por la Ley 27/2013, que recoge la previsión contenida al respecto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que obliga a la Administración que

incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a formular dicho plan. Específicamente, para las Entidades Locales incumplidoras, el plan, de acuerdo con este nuevo artículo 116 bis, incluirá las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
 - b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
 - c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local
 - d) Racionalización organizativa.
 - e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
 - f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia
-
- Refuerzo del papel de la función interventora. Se modifica, por ejemplo, el artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba la Ley de Haciendas Locales y se regula un nuevo informe anual que deben elevar los Interventores locales a la Administración General del Estado con un resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio.
 - Refuerzo de la independencia de los funcionarios con habilitación nacional. Se deroga la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se desanda el camino iniciado por aquella norma, en el sentido de que éstos funcionarios vuelvan a tener más dependencia del Estado y menos de las Comunidades Autónomas. La selección y formación de los mismos vuelve a manos estatales.
 - Impulso del papel del sector privado en la prestación de los servicios públicos locales. Se fomenta la participación de los privados en la prestación de servicios públicos locales, se reducen los monopolios locales en la prestación de servicios públicos y se imponen límites más estrictos para que las Entidades Locales gestionen de manera directa los servicios públicos que tengan contenido económico, en los términos que se explicarán en el siguiente apartado de este trabajo.

3.2.3. *Las competencias y las formas de prestación de los servicios públicos locales: más racionalización*

Es este uno de los aspectos en que la Ley 27/2013 trata de poner un mayor acento por ser una de las mayores preocupaciones del legislador, quien entiende que una mejor delimitación de las competencias atribuidas a las Entidades Locales respecto del resto de Administraciones Públicas territoriales (Estado y Comunidades Autónomas), junto con una mayor participación de los privados en la prestación de servicios públicos que no tienen por qué ser necesariamente gestionados por instancias públicas redundará en una mejora de las cuentas públicas locales, verdadero objetivo de la reforma, como ya se ha apuntado.

El nuevo artículo 7 de la Ley 7/1985, en los términos en que queda redactado por la Ley 27/2013, se convierte en la pieza angular del nuevo régimen de distribución de competencias que se pretende regular, de tal forma que, en virtud de dicho precepto, las Entidades Locales gozan de competencias propias, que tendrán que ser señaladas expresamente por una ley (estatal o autonómica, como refleja el carácter bifronte de la autonomía local), o competencias delegadas por el Estado o su respectiva Comunidad Autónoma. Fuera de esos dos supuestos, las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias *cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública*. Con ello, se pretende acabar con el ejercicio de competencias impropias que, hasta ahora, venían desempeñando las Entidades Locales, sin una cobertura legal específica y, en la mayoría de las ocasiones, sin una cobertura presupuestaria adecuada, lo que suponía que incurriesen en unos costes incompatibles con la necesaria y adecuada estabilidad presupuestaria que es el verdadero objetivo de esta reforma. Posteriormente, son los artículos 25 a 28, para los Municipios, y 36 a 38 para las Provincias, los que se encargan de desarrollar este frontispicio competencial recogido en el citado artículo 7.

La idea, por consiguiente, respecto al primer objetivo perseguido por la reforma respecto a las competencias de las Entidades Locales es conseguir dar virtualidad práctica al principio de *una Administración una competencia*, y que las Entidades Locales no asuman competencias adicionales que no le hayan sido atribuidas expresamente por una ley como propias o que no le hayan sido delegadas por el Estado o por su respectiva Comunidad Autónoma².

² El legislador trata con ello de dar cumplimiento práctico a la autonomía local ideada por Turgot, reconociendo un ámbito propio de competencias de las Entidades Locales, garantizado constitucionalmente por el artículo 137 y que se proyectará sobre aquellas materias en las que exista un interés local que sea prevalente, y un ámbito de competencias delegadas por otras instancias territoriales superiores en virtud del principio de descentralización territorial previsto en el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978.

Respecto de las competencias delegadas por el Estado o por la Comunidad Autónoma respectiva, el artículo 57 bis introduce una previsión importante, cual es la garantía de pago de dichas competencias. Así, cuando el Estado o la Comunidad Autónoma delegan competencias en una Entidad Local, deberán incluir en dicha delegación una *cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

El segundo aspecto a destacar de esta reforma, por lo que a las competencias locales hace referencia, es la forma de prestación de las mismas. El artículo 86 de la Ley 7/1985 ha sido modificado por la Ley 27/2013 en dos puntos esenciales: primero, exigiendo que la iniciativa pública para que una Entidad Local lleve a cabo una competencia que implique el desarrollo de actividades económicas no implique quebranto para la estabilidad presupuestaria de dicha Entidad Local y, consecuentemente, quede garantizada la sostenibilidad financiera del municipio que pretenda ejercer de forma directa dicha actividad económica. Segundo, reduciendo el número de actividades o servicios esenciales que se reservan al monopolio local, con lo que se amplía el abanico de actividades económicas que pueden ser desempeñadas de forma indirecta por sujetos privados. En la actualidad, tan sólo quedan reservados a las Entidades Locales tres servicios que pueden ser gestionados en régimen de monopolio:

- abastecimiento domiciliario y depuración de aguas,
- recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos,
- transporte público de viajeros.

3.2.4. *El régimen retributivo de los miembros Corporativos y del personal al servicio de las Entidades Locales: más sostenibilidad*

Otro de los aspectos importantes de la reforma local de diciembre de 2013 es la que hace referencia al régimen retributivo de los Corporativos locales y del resto de personal al servicio de las Entidades Locales. El objetivo que se pretende con la regulación ex lege por el Estado de las retribuciones de los miembros corporativos de las Entidades Locales es doble. Primero, equiparar las retribuciones de los Corporativos locales a los sueldos que se perciben en el

ámbito de la Administración General del Estado por los altos cargos de dicha Administración y acabar así con la anarquía retributiva local, asentada en un mal entendimiento del principio de autonomía local, que, desde luego, no habilita el libertinaje retributivo hasta ahora existente. Segundo, coadyuvar a que los costes de personal no supongan un esfuerzo presupuestario adicional a las Entidades Locales y que, por ende, la regulación retributiva ayude a conseguir los objetivos de estabilidad presupuestaria que subyacen en toda esta reforma.

De esta manera, el artículo 75 bis actual establece un cuadro retributivo en el que se contienen las cantidades a cobrar por los miembros Corporativos locales y el personal al servicio de dichas Entidades Locales. Las cantidades allí expresadas suponen el límite máximo de retribución y, por ende, los presupuestos municipales podrán establecer una retribución menor, pero nunca mayor de dichas cantidades. Las referencias se efectúan respecto a los Secretarios de Estado y van desde la cantidad percibida por éstos anualmente para los Alcaldes de Municipios con población superior a 500.000 habitantes al 60 % menos para Municipios con población entre 1.000 y 5.000 habitantes. Estas cantidades se actualizarán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Asimismo, el nuevo artículo 75 ter establece limitaciones al ejercicio de actividades en régimen de dedicación exclusiva para los Corporativos locales. Se establece una escala que va desde la imposibilidad de que ningún Corporativo local desempeñe actividades en régimen de dedicación exclusiva en municipios con población inferior a los 1.000 habitantes a los 25 para los municipios con población superior a los 700.001 habitantes.

En el caso de Madrid y Barcelona, el número será de 45 y 32, respectivamente.

Por último, el artículo 104 bis establece las limitaciones por lo que al personal eventual al servicio de la Corporación hace referencia, estableciendo también una escala en función de la población del municipio (art. 104 bis, apdo. 1) que va desde un único eventual, como máximo, para los municipios con población entre 2.000 y 5.000 habitantes y el 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales para los municipios con población superior a 500.000 habitantes.

Es necesario destacar en este apartado la relevancia que tiene el actual artículo 92 bis de la Ley 7/1985 en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, en el sentido de recuperar por parte del Estado las competencias perdidas en 2007 sobre los funcionarios con habilitación nacional. Se da marcha atrás así a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), derogando su disposición transitoria séptima, de tal forma que, en la actualidad, el Estado es, de nuevo, competente para la aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de estos funcionarios.

IV. CONCLUSIONES

- En primer lugar, es necesario poner de manifiesto que, tras esta reforma aprobada en diciembre de 2013 y las reformas operadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sería conveniente, como mínimo, aprobar un nuevo Texto Refundido en materia de régimen local que otorgase seguridad jurídica, estableciendo claramente cuál es la normativa que está en vigor en la materia y, como máximo, una reforma integral del Título VIII de la Constitución que abarcase tanto a la autonomía de las Comunidades Autónomas como a la de las Entidades Locales y que, por ende, se replantease el esquema general de distribución constitucional de competencias entre las tres instancias territoriales.
- La valoración general que cabe hacer de la reforma local de diciembre de 2013 es positiva en los aspectos que trata. Si bien no es la reforma completa que hubiese sido deseable, los aspectos que trata consiguen los objetivos perseguidos por el legislador y son congruentes con el contexto y las necesidades más primarias de nuestro país en general y de nuestro ordenamiento local en particular. Es una lástima, no obstante, que la reforma se centre sólo en los aspectos que mayor incidencia tienen en la estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales, que, por cierto, no han sido las mayores incumplidoras de los objetivos de déficit, y no abarque otros aspectos esenciales del funcionamiento de las mismas necesitados de una actualización urgente.
- La delimitación de competencias locales que la reforma efectúa es adecuada, necesaria y refleja mejor la articulación constitucional de la autonomía local. Además, la limitación que no erradicación, si tienen recursos para llevarlo a cabo, del ejercicio de competencias impropias y la garantía de cobertura presupuestaria de las competencias delegadas coadyuvará al saneamiento de las arcas locales.
- Es también destacable y positiva la apuesta por reducir las actividades reservadas a la prestación monopolística por parte de las Entidades Locales. Incluso habría sido deseable llegar más lejos y eliminar algunas de las todavía existentes. No es admisible que en el año 2015 queden todavía actividades que se puedan ejercer en régimen de monopolio público en un contexto en que, alabado sea el Señor, el Estado ha dejado de prestar de manera directa la mayoría de los servicios públicos y se ve cómo las fórmulas de colaboración público-privada y demás herramientas de prestación indirecta de servicios públicos funcionan con una eficacia mucho mayor y, consecuentemente, coadyuvan a la mejora de la prestación del servicio y al saneamiento de las arcas públicas.
- También es positiva la regulación de las retribuciones de los corporativos y demás personal al servicio de las Entidades Locales. Con ello, se

acaba con la discrecionalidad retributiva existente, que ningún amparo tenía en la autonomía local, puesto que, como ya se encargó de poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, autonomía no es igual a soberanía y, por ende, entendemos que el Estado, en virtud de los títulos competenciales reconocidos a su favor por el artículo 149 de la Constitución, especialmente el artículo 149.1.18, cuenta con competencias para poder llevar a cabo dicha regulación, que debería haberse completado con la reducción del número de Concejales electos para cada tramo de población, para lo que también tiene competencias el Estado.

- Parecen también adecuadas las fórmulas de fomento de la fusión de municipios, aunque debería haberse hecho de manera más decidida, profundizando en las mismas y regulando algunas soluciones de manera más detallada. La planta local española requiere de un adelgazamiento notable, con reducción del número de municipios con población inferior a los 5.000 habitantes como forma de mejora de la prestación integral de los servicios públicos locales obligatorios sin necesidad de acudir a la ayuda de Entidades Locales de ámbito territorial superior al municipal.
- En definitiva, como ya se ha señalado, la reforma es francamente positiva y, una vez abordados los aspectos económicos más perentorios por el contexto internacional, europeo y nacional actual, debería completarse con una reforma más global que abarcase aspectos tales como la planta local, el funcionamiento interno de los municipios o el número de corporativos electos, temas espinosos en los que esta reforma no ha querido o no ha podido entrar. Parece que el legislador, debido a las disensiones internas incluso dentro del propio partido que sustenta al Gobierno, ha llegado hasta donde ha podido y no ha traspasado líneas rojas que deberían ser abordadas en algún momento, más pronto que tarde, si queremos que nuestras Entidades Locales alcancen su mayoría de edad constitucional.

La encomienda de gestión: áreas de riesgo y perspectivas de futuro tras la aprobación de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública

*“Los vicios de un sistema son siempre superiores
a la virtud de los hombres que lo practican”
(Alexis de Tocqueville)*

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. REQUISITOS.—2.1. Requisitos subjetivos.—2.2. Requisitos objetivos.—III. PRINCIPALES ÁREAS DE RIESGO: ¿MEDIOS PROPIOS SIN MEDIOS?—3.1. La justificación del encargo y el régimen económico de la encomienda.—3.2. La ejecución de la encomienda: el problema de la contratación con terceros.—3.3. Los medios materiales de los medios propios.—IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO TRAS LA APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE, DE 26 DE FEBRERO DE 2014, SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La reciente aprobación de un nuevo paquete de Directivas europeas en materia de contratación hace indispensable la revisión de una de las figuras más interesantes y más apetecidas por las Administraciones Públicas en los últimos tiempos, la encomienda de gestión. La escasa regulación de la encomienda de gestión permite amplias áreas de riesgo en la gestión de fondos públicos, donde la rapidez debe ser inseparable de las garantías de que el manejo de dichos caudales lleva aparejado. Es, por tanto, necesario definir adecuadamente los contornos de una figura propia de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y adecuada cuando persigue un ahorro de costes, pero cuyo abuso puede generar, no sólo un gasto público ineficiente y excesivo sino un perjuicio para la competencia en el mercado.

★ Letrado del Tribunal de Cuentas.

PALABRAS CLAVE: Encomienda, contratación, potestades públicas, tarifas, medios propios, subcontratación.

I. INTRODUCCIÓN

La encomienda de gestión es uno de los negocios jurídicos más controvertidos últimamente y que sin duda han centrado la atención de las Administraciones Públicas.

Según los datos que aparecen en el informe del Tribunal de Cuentas n.º 1003, aprobado el 28 de noviembre de 2013, en el período 2008-2012, tan sólo en el área que integra los Ministerios que están fuera de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (Defensa, Justicia, Interior, AAEE, Educación y Presidencia) se celebraron alrededor de 2.000 expedientes de encomienda por un valor estimado de alrededor de 2.000 millones de €.

Atendiendo a las cifras emanadas del informe CORA, la utilización de esta vía ha presentado incrementos de cerca del 300% de un año a otro en algunos sectores. Ello refleja el interés que suscita esta forma de gestión que puede considerarse una nueva forma de huida del Derecho administrativo.

En palabras de PASCUAL GARCÍA la encomienda se configura como aquel negocio en cuya virtud un poder adjudicador encarga a una entidad con personalidad jurídica diferenciada dependiente, en cierto modo, del mismo la realización de una prestación, ya sea un servicio, un suministro o una obra, a cambio de un precio, determinado de acuerdo con unas tarifas.

Se trata de una manifestación de la **potestad de autoorganización** de los poderes públicos, que como tal **relación interna**, queda **excluida del ámbito de aplicación de la legislación sobre contratos públicos**.

Debe tenerse en cuenta que la contratación pública mueve importantes cantidades de recursos, supone alrededor del 19 % del PIB conjunto de la UE, variando según países entre el 10 y el 25 por ciento del PIB.

La conocida como doctrina "*in house providing*" o "*contrat maison*" implica la sustracción de este negocio a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación en la licitación de los contratos públicos, como vía habitual utilizada por las Administraciones Públicas para proveerse y proveer al ciudadano de bienes y servicios.

La encomienda de gestión de contenido materialmente contractual, a diferencia de la regulada en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, 30/1992¹,

¹ El Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común ya aclara en su artículo las dudas que a este respecto suscitaba el artículo 15 de la Ley 30/92, señalando que estas encomiendas de gestión no podrán tener por objeto actos de contenido jurídico no prestaciones propias de los

de 26 de noviembre, que ha quedado prácticamente sin contenido desde la publicación de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) 30/2007, actualmente sustituido por el TRLCSP 3/2011, encuentra su anclaje legal en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLSCP, que permiten excluir de la necesidad de licitación pública los encargos realizados a medios propios cuando se den unas determinadas circunstancias.

Este tipo de encargo es diferente de la realización de obras o fabricación de bienes o ejecución de servicios por la propia Administración, regulada en los números 1 a 5 del artículo 24 TRLCSP, en los que la Administración aporta al contratista o colaborador privado parte de los medios necesarios para llevar a cabo la prestación.

En el caso de las encomiendas de gestión estamos ante una actividad considerada como *ad intra*, en la que, en principio, no interviene el particular para satisfacer la pretensión encargada dado que ésta puede ser provista por un medio propio, al menos en sus aspectos sustanciales.

II. REQUISITOS

Al analizar los requisitos de esta figura debe señalarse ya que la regulación contenida en el TRLCSP es muy escasa.

2.1. Requisitos subjetivos

En cuanto a los requisitos subjetivos estamos ante un negocio jurídico bilateral, en el que si bien materialmente no existe dualidad de voluntades ya que se trata de un mandato que debe ser ejecutado, intervienen dos personas jurídicas distintas, dos entidades distintas:

- La entidad encomendante, que puede ser cualquier poder adjudicador, esa es la única previsión legal que existe al respecto.
- La entidad encomendaria: esto es el medio propio o servicio técnico de la entidad encomendante. Aquí la legislación es algo más detallada aunque no exenta de ambigüedades.

Para que una entidad sea considerada medio propio de otra deberán cumplirse las siguientes características:

- que la entidad encomendante tenga sobre la misma un control análogo que el que tiene sobre sus propios servicios, entendiendo que tiene este control si puede conferirles encomiendas de gestión que

contratos regulados en la legislación de contratos del sector público, rigiéndose estas últimas exclusivamente por tal legislación contractual.

sean de ejecución obligatoria. La nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE parece que da alguna pauta más para definir este requisitos, como se analizará posteriormente.

- que la entidad encomendataria realice la parte esencial de su actividad para el poder adjudicador del que es medio propio. Este requisito también ha sido desarrollado por la nueva Directiva en consonancia con lo que ya venía exigiendo la jurisprudencia comunitaria.
- si la encomendataria es una sociedad, su capital debe ser 100% público.
- como requisito formal, no constitutivo, es necesario que la circunstancia de ser medio propio o servicio técnico venga recogida en legal o estatutariamente.

Debe tenerse en cuenta que la condición de medio propio impide a los mismo participar en las licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que lo sean, salvo que estas quedaran desiertas, entonces pudiera encargárseles la ejecución de las prestaciones de que se trate.

2.2. Requisitos objetivos

En cuanto a los requisitos objetivos, el objeto de la encomienda puede ser: cualquier prestación, ya sea cualquiera propia de los contratos típicos (obras, suministros, servicios, concesión de obras pública, gestión de servicios públicos) o bien, de los contratos administrativos especiales o contratos privados, con independencia de su cuantía. Así lo dispone la ley y así lo ha confirmado la jurisprudencia comunitaria.

La práctica sin embargo, como resulta del Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1003, aprobado el 28 de noviembre de 2013, revela que se usa esta figura como un medio para suplir necesidades de plantilla, que no son cubiertas a través de los procedimientos ordinarios de contratación de personal por las Administraciones Públicas.

Debe asimismo notarse que esta amplitud legal del objeto de la encomienda facilita el riesgo de que se encomienden trabajos que lleven aparejada la participación en el ejercicio de potestades públicas, reservada a los funcionarios públicos (artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril). Así la reciente jurisprudencia comienza ya a advertir estas situaciones, como resulta de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de junio de 2014 (381/2014, FJ 4.º y 5.º) citando la STS de 22 de enero de 2013, señala que “*la encomienda de gestión realizada a determinada*

*Fundación, al incluir tareas de archivo y clasificación de documentos, vulneraba el art. 9.2 del EBEP, ya que estos cometidos “conllevan necesariamente una valoración que al tratarse de documentos administrativos comportará un ejercicio de potestades que va más allá de una actuación puramente material o técnica. Otra tarea reservada a la encomienda es la consistente en “tareas organizativas de los expedientes y la documentación que contienen”, y es igualmente obvio que la organización de los expedientes supone la aplicación de los principios contenidos en la ley 30/1992 en concreto en su Título VI. Las tareas organizativas implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar —normalmente así será— el ejercicio de potestades de este orden. No estamos tampoco ante una mera actividad material. En fin, las labores meramente administrativas referentes a la tramitación de solicitudes comporta establecer su orden de prelación, eventualmente su admisión o no, etc. **Cuestiones que, como la anterior, están reguladas por la ley como propias del procedimiento administrativo y que se rigen por principios de este orden y que, reiteramos, comportan el ejercicio de potestades administrativas.** (...) ante la falta de suficientes recursos propios, puede acudir a VAERSA, como servicio técnico de la Conselleria para colaborar en aquellos aspectos que no supongan el ejercicio de potestades administrativas, sin embargo, **tal intervención tiene un límite que no puede traspasar: el ejercicio de potestades administrativas;** y así se advierte expresamente en su normativa de creación”.*

En análogos términos se pronuncia también la STSJ de Andalucía de 25 de noviembre de 2014 (324/2014, FJ 3.º) “*el objeto de la encomienda sólo puede ser la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios; de suerte que sólo será posible acudir a ella o en relación a potestades administrativas cuyo ejercicio requiera, además de la adopción de actos jurídicos, la realización de actividades reales, de contenido material, técnico o prestacional, siendo sólo estas, no aquellos, a las que ha de ceñirse la encomienda.* (...)”.

Debemos referirnos en este punto también al precio o retribución de la encomienda, que es una de las cuestiones sustanciales de esta figura. La única previsión legal a este respecto es que la encomienda será retribuida mediante tarifas, aprobadas por la entidad pública de la que dependa el medio propio o servicio técnico.

No existe previsión legal específica sobre qué debe entenderse por tarifa, por lo que se ha interpretado este concepto en el mismo sentido utilizado por el TRLCSP al referirse a los precios a satisfacer por los usuarios de concesiones de obras o de servicios: esto es, el importe que se satisface por “unidad productiva” o por “unidad producida”. Sin embargo, lo que es más preocupante, debe subrayarse que no existen disposiciones legales de aplicación general sobre qué criterios deben respetarse en la determinación de las tarifas. Ello está íntimamente ligado con una de las principales áreas de riesgo de la figura que es la justificación del régimen económico de la encomienda.

Haciendo una análisis casuístico de los distintos criterios empleados para determinar qué conceptos deben incluirse en la fijación de la tarifas, debe partirse de los establecido en la Disp. Adicional 25.^a del TRLCSP (antigua DA 30.^a de la LCSP 30/2007) para el caso de TRAGSA:

“7. El importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por medio del grupo TRAGSA se determinará aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas correspondientes. **Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización** y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados.

La elaboración y aprobación de las tarifas se realizará por las Administraciones de las que el grupo es medio propio instrumental, con arreglo al procedimiento establecido reglamentariamente”.

En análogo sentido se pronuncia la DA 10.^a de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003 en relación con SEGIPSA:

“4. El importe a pagar por los trabajos, servicios, estudios, proyectos y demás actuaciones realizadas por medio de SEGIPSA se determinará aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas que hayan sido aprobadas por resolución del Subsecretario de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen **los costes reales de realización**. La compensación que proceda en los casos en los que no exista tarifa se establecerá, asimismo, por resolución del Subsecretario de Hacienda y Administraciones Públicas”.

Por tanto el único criterio legal, si bien previsto para dos supuestos concretos, es el de atender a los costes reales de realización para fijar las tarifas. Sin embargo este criterio no es el único que se ha utilizado para la fijación de las mismas. Se han incluido otros conceptos en la tarifa que incluyen márgenes incompatibles con la idea de encomienda entre dos entes públicos.

Así puede citarse por ejemplo el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, por el que se dan instrucciones para la atribución de la condición de medio propio y servicio técnico a sociedades mercantiles estatales cuyo capital corresponde en su integridad a la Administración General del Estado o a la SEPI y a fundaciones constituidas con aportación íntegra de esta entidad, que apela a los costes directos, indirectos así como a márgenes razonables para imprevistos pero añade también el concepto de “margen de rentabilidad” sin definirlo ni determinarlo:

“3. La tarifa o la retribución de la encomienda deberán cubrir el valor de las prestaciones encargadas, teniendo en cuenta para su cálculo los costes directos y los indirectos, y márgenes razonables, acordes con el importe de aquellas prestaciones, para atender desviaciones e imprevistos **y de rentabilidad**. Estos márgenes figurarán como partida independiente del resto de la tarifa”.

Continuando con el análisis de los criterios que deben inspirar el cálculo de las tarifas destaca el Estatuto de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre–Real Casa de la Moneda (entidad pública empresarial) aprobado por RD 1114/1999, de 25 de junio (modificado por RD 199/2009, de 23 de febrero), cuyo artículo 30 establece que: *“La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre–Real Casa de la Moneda, cuando actúe como medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado, se atenderá a las tarifas aprobadas por la Administración o poder adjudicador encomendante, teniendo en cuenta la equiparación entre el coste del producto o servicio y el precio a repercutir, el cual comprenderá necesariamente un **porcentaje de beneficio industrial**, que podrá oscilar en función de los volúmenes contratados u otras circunstancias objetivamente atendibles de acuerdo con los mercados correspondientes, **quedando excluidas, en todo caso, cualesquiera partidas que pudieran tener la consideración de ayuda pública**”*.

Esta entidad pública empresarial parece que prevé a modo de compensación para la inclusión de beneficio industrial en sus tarifas, la detracción de aquellas partidas que puedan tener la consideración de ayuda pública. Esta circunstancia, sin embargo, es de difícil integración dado que el hecho en sí de incluir beneficio industrial en la tarifa puede ser considerado como una ayuda pública para una entidad que actúa en el mercado, y que sin embargo no está sometida a las reglas de éste en sus relaciones con la entidad encomendante.

En otras ocasiones, como destaca el referido Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1003, se ha comprobado que la tarifa se aplicaba directamente como un porcentaje del presupuesto de ejecución material de obras incluido el beneficio industrial (SEGIPSA), o del presupuesto de los proyectos de inversión (que alcanzan hasta el 19 % del precio del proyecto (P4R, fondos de ayuda al desarrollo), o que la tarifa incluye márgenes para imprevistos que se pagan directamente sin que medie justificación (TRAGSA 12 %) o incluso que la entidad encomendataria incluye márgenes por la gestión de trabajos subcontratados (BOE, ISDEFE).

Haciendo una interpretación integradora de los preceptos del TRLCSP de acuerdo con su artículo 4.2 y teniendo en cuenta que nos encontramos ante una relación interna, derivada de una operación no de mercado debe entenderse que la fijación de las tarifas debería hacerse atendiendo a los costes de realización del encargo, pudiendo estos contemplar márgenes para atender a

desviaciones o imprevistos pero debiendo estos liquidarse, justificando así que efectivamente dichas desviaciones e imprevistos se han producido.

Por otra parte y poniendo esto en relación con la justificación de la elección de la encomienda de gestión como medio empleado para satisfacer necesidades de la Administración, señala GARCÉS SANAGUSTÍN que no sería suficiente con que las tarifas consistan en costes reales si estos costes de producción superasen los costes de mercado, lo que pondría en duda la necesidad del medio propio en sí, por ineficiencia del mismo. Así pues con el parámetro “costes reales” se fija un límite máximo que deberá ser igual o inferior al valor de mercado, pero no superior, dado que en este caso estaríamos ante una gestión ineficiente y el recurso al ente instrumental como medio para proveer a la Administración de bienes y servicios no estaría justificado, suponiendo además una restricción a la competencia carente de motivo.

III. PRINCIPALES ÁREAS DE RIESGO: ¿MEDIOS PROPIOS SIN MEDIOS?

Continuando con las principales áreas de riesgo que presenta esta figura debemos destacar la justificación del encargo, el régimen económico de la encomienda en relación íntima con esta justificación y en sede de ejecución del encargo, el área candente está en la subcontratación o contratación con terceros de las prestaciones objeto del mismo, en conexión con los medios materiales con los que cuenta la entidad encomendaria.

3.1. La justificación del encargo y el régimen económico de la encomienda

La tramitación de una encomienda de gestión debería comenzar con una memoria justificativa de la necesidad de la misma, que contuviera las razones por las cuales la Administración no puede llevar a cabo por sí misma una determinada actividad (riesgo de duplicación o solapamiento de los órganos administrativos) y en la que especifique el motivo que ha llevado a considera la encomienda de gestión a un medio propio como la solución más adecuada para satisfacer dicha necesidad (GARNICA SAINZ DE LOS TERREROS, GARNICA HIDALGO).

Ya aquí debe valorarse la eficiencia del método de provisión elegido, atendiendo principalmente a la economicidad del mismo, justificando, salvo en casos concretos que puedan atender a motivos de seguridad interior o defensa nacional, que los recursos humanos y materiales del medio propio utilizado son los necesarios para que la vía elegida pueda calificarse como la más eficiente, no debiendo por tanto acudir al mercado privado de bienes y servicios para la satisfacción de dichas necesidades pública.

De los casos analizados por el Tribunal de Cuentas, esta circunstancia no se ha cumplido prácticamente nunca. Con carácter general las memorias justificativas analizadas prácticamente se limitan a señalar la necesidad de determinada prestación y la insuficiencia de medios para satisfacerla, no existiendo valoración alguna de las alternativas jurídicas a disposición de la Administración. Es más, salvo en algunos casos concretos tampoco se han encargado estudios de mercado que justificaran la vía de la encomienda de gestión como opción más económica, ni siquiera constan esos estudios en los expedientes de aprobación de tarifas (salvo en las aprobadas por el Ministerio de Defensa, que cuenta con un Grupo de Evaluación de Costes para el análisis y aprobación de sus tarifas y auditorías de precios).

Puede inferirse por tanto que la facilidad y la rapidez que otorga la vía de la encomienda, evitando así el “engorro” de un procedimiento de licitación pública, es el motivo principal que la hace apetecida por el gestor, pero que tal como está hoy planteada, no goza de la garantías necesarias o propias de la gestión de fondos públicos por la Administración.

3.2. La ejecución de la encomienda: el problema de la contratación con terceros

Lo anterior lleva directamente a otra de las áreas de mayor riesgo de este método de gestión administrativa: la ejecución de la encomienda.

No existen parámetros legales de carácter general en relación con el grado de ejecución que la entidad encomendataria debe llevar a cabo por sí misma, esto es, sobre la posibilidad de contratación con terceros de la actividad que le ha sido encomendada por la Administración.

Únicamente la DA 25.^a del TRLCSP establece un límite cuantitativo a TRAGSA para la contratación con terceros de los trabajos que se le encarguen como medio propio de la Administración. Este límite lo fija la Ley en el 50 % del importe total del proyecto, suministro o servicio. Dentro del espíritu de esta restricción parece que está el impedir que TRAGSA se convierta en una mera gestora de los encargos recibidos contratando su ejecución con terceros sin aportar un valor añadido que justifique el encargo, orillándose el régimen de contratación que correspondería aplicar a la entidad encomendante si contratara por sí misma el objeto de la encomienda.

En el resto de entidades analizadas por el Tribunal de Cuentas no existen límites a la subcontratación de la encomienda y en algunos expedientes se han detectado encargos que expresamente se configuran como “títulos legitimadores” para que la entidad contrate obras, servicios o suministros con terceros, contratación ésta no sometida al régimen administrativo ordinario del encomendante, al adoptar la entidad encomendataria forma de sociedad anónima pública.

Estamos por tanto ante un cambio en el régimen jurídico aplicable “elegido” por el gestor. Así pues, frente a la gestión mediante servicios administrativos, servidos por personal funcionario o laboral de plantilla y sin presupuesto diferenciado, en la gestión mediante entes instrumentales, dotados de personalidad propia, se dota a estos, en primer lugar, de autonomía financiera. Tienen un presupuesto propio y diferenciado que se gestiona por los propios responsables del ente y que, en el caso de las compañías mercantiles y de las fundaciones del sector público, pertenece a los llamados presupuestos de explotación y capital, lo que implica que no es vinculante, como los presupuestos administrativos, sino estimativo, ni está sometido al control administrativo de legalidad, es decir, al control interventor. En segundo lugar, en el plano de la gestión, se les otorga una mayor flexibilidad, que en el caso de las sociedades y fundaciones, supone la adopción de modelos de gestión privada, al estar sujetas al derecho privado.

Todo ello puede generar beneficios en el plano de la eficacia, pero supone sacrificios en el de las garantías que el Derecho Administrativo ofrece a los ciudadanos. Incluso, desde la óptica de la legalidad y eficiencia en la gestión de los fondos públicos, no deja de presentar riesgos la situación de unas entidades, que pese a desenvolverse con arreglo al derecho privado, no están sometidas a las reglas del mercado, por una parte, y por otra, se nutren de fondos públicos sin someterse a las reglas de gestión y control que rigen para las Administraciones Públicas.

El TRLCSP por supuesto somete esta contratación con terceros o subcontratación a las disposiciones que sean aplicables a las entidades encomendatarias que, como es manifiesto, son más laxas que las vigentes para la matriz.

Esta circunstancia parece que viene a paliarse por la nueva Directiva que establece límites a la subcontratación de los encargos de gestión.

3.3. Los medios materiales de los medios propios

En relación con la subcontratación es indispensable poner sobre la mesa la cuestión de los medios materiales con los que ha de contar el medio propio. Esta cuestión, que parece una obviedad ya que un medio propio lo es porque tiene medios, recursos materiales y humanos para cumplir con sus cometidos, no ha sido vista de este modo por la Administración.

Nuestra legislación nada dice a este respecto y amparándose en ello la Administración española ha entendido que los medios propios no tienen por qué tener medios para realizar los encargos que se les encomiendan.

Así lo entendió la IGAE en un informe de 5 de junio de 2006, poco afortunado a nuestro entender, en el que señalaba que: *“En cuanto a la necesidad de que las entidades receptoras de la encomienda tengan medios propios suficientes*

para realizar la actividad encomendada, entiende esta Intervención General que, no contemplándose tal requisito por la jurisprudencia comunitaria, **no procede su exigencia**, salvo que la normativa específica de la entidad encomendada así lo disponga, como es el caso de TRAGSA, que tiene limitada su facultad de requerir la colaboración de empresarios particulares por el artículo 88.4 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, y por el artículo 6 del Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo.

Para los supuestos en que la normativa específica no lo prevea, no cabe imponer limitación similar a la posibilidad de contratar con terceros, ya que ésta no deriva ni del apartado 1) del artículo 3.1 del TRLCAP ni de la jurisprudencia comunitaria”.

Esta interpretación de la norma y jurisprudencia comunitarias, unida a informes del Servicio Jurídico del Estado como el de 10 de diciembre de 2012 que entiende, siguiendo criterios emitidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado, que las materias incluidas en el objeto social de un medio propio (en este caso TRAGSA) tiene carácter enunciativo no limitativo, quedando excluidas sólo las “claramente contrarias al objeto”, pudiendo entenderse propios del objeto social no sólo los actos de desarrollo o ejecución directa o indirecta del mismo sino “también los actos neutros o polivalentes e incluso los actos aparentemente no conectados con el objeto social”, han llevado a admitir que se puedan encargar prestaciones a un medio propio que carezca de recursos para llevarlas a efecto.

¿Estamos por tanto ante un *fraude de ley legal*? Como recuerda CORTELL GINER citando al profesor GARCÍA ENTERRÍA en su comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de fecha 16 de octubre de 2003, en el asunto de la Comisión contra España, “se trata de la obstinada posición de nuestro legislador y de nuestra Administración de legitimar a toda costa una elemental (en realidad, cínica) técnica de huida del Derecho administrativo, la que pretende conseguirse con el simplicísimo expediente de que la Administración dote a una organización pública genuina del carácter puramente formal de sociedad mercantil (hoy también de fundación), veste con la cual los administradores estarían legitimados para obrar con una libertad absoluta, exactamente igual que un particular, autoeximidos así de las cargas consiguientes (y que la propia Constitución impone sin equívocos) al ejercicio de los poderes públicos”.

Para evitar estos abusos, continúa CORTELL, en principio, debería ser suficiente con aplicar la doctrina del fraude de ley, pero –como el propio García de Enterría señala en otro de sus comentarios a la jurisprudencia comunitaria– dicha vía fracasa porque “los responsables del sistema, quienes hacen las leyes, y a veces también quienes las aplican, tienden a considerar a los críticos de la situación existente, en ése y otros campos, como teóricos sin sentido práctico alguno, que pretenderían únicamente lucir una convencional ciencia abstracta, a la que no conviene reconocer demasiada importancia”. Como consecuencia de lo anterior, no sólo deja de aplicarse la doctrina del fraude de ley para poner coto a una

práctica tan irregular, sino que los tímidos esfuerzos legales por reconducir la situación quedan en letra muerta, sepultados bajo el peso de actuaciones, dictámenes e informes interesados en que se queden las cosas como están.

El Tribunal de Cuentas se ha apartado de la referida corriente y ha considerado que esta interpretación *ad infinitum* de la actividades que integran el objeto social de un medio propio suponen la indefinición total del mismo, derivando en ocasiones, cuando el encargo nada tiene que ver con las tareas habituales del medio propio, en la necesidad de subcontratar casi la totalidad de las prestaciones objeto de encargo, lo que desvirtúa por completo la figura de la encomienda de gestión.

Esta opinión es la que sostiene la práctica totalidad de la doctrina y también ha sido defendida, con timidez, en ocasiones por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, como en su Informe 65/07, de 29 de enero de 2009, cuya consideración jurídica quinta señala como requisito de la enmienda el de la idoneidad del medio para ejecutar el encargo, debiendo disponer de personal y medios materiales y técnicos necesarios para ello.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO TRAS LA APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE, DE 26 DE FEBRERO DE 2014, SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Procede apuntar los cambios que habrá de incluir la futura modificación del TRLCSP con motivo de la aprobación de la Directiva 2014/24.

El artículo 12 de la misma regula la encomienda de gestión con más detalle que la anterior, aclarando algunos conceptos, recogiendo lo que ya es práctica habitual e imponiendo algunos límites, como en el caso de la contratación con terceros.

Así su apartado 1 dispone que “*Un contrato adjudicado por un poder adjudicador a otra persona jurídica de Derecho público o privado quedará excluido del ámbito de aplicación de la presente Directiva si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes:*

a) que el poder adjudicador ejerza sobre la persona jurídica de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios;

*b) que más del **80 % de las actividades** de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador; y*

c) que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los

Tratados, y que no ejerzan una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.

*Se considerará que un poder adjudicador ejerce sobre una persona jurídica un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, a efectos del párrafo primero, letra a), cuando ejerza una **influencia decisiva sobre objetivos estratégicos y decisiones significativas** de la persona jurídica controlada. **Dicho control podrá ser ejercido también por otra persona jurídica, que sea a su vez controlada del mismo modo por el poder adjudicador**".*

Así pues ya se define lo que es "parte esencia de la actividad" en las relaciones entre entidad encomendataria y encomendante, cifrándose en 80 % del volumen de negocios u otro indicador válido de actividad (tal como desarrolla el apartado 5 del precepto al señalar que "Para determinar el porcentaje de actividades al que se hace referencia en el apartado 1, párrafo primero, letra b), en el apartado 3, párrafo primero, letra b), y en el apartado 4, letra c), se tomará en consideración el promedio del volumen de negocios total, u otro **indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos soportados por la persona jurídica o el poder adjudicador considerado en relación con servicios, suministros y obras en los tres ejercicios anteriores a la adjudicación del contrato**. Cuando, debido a la fecha de creación o de inicio de actividad de la persona jurídica o del poder adjudicador considerado, o debido a la reorganización de las actividades de estos, el volumen de negocios, u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos, no estuvieran disponibles respecto de los tres ejercicios anteriores o hubieran perdido su vigencia, será suficiente con demostrar que el cálculo del nivel de actividad se corresponde con la realidad, en especial mediante proyecciones de negocio").

En este apartado vemos también que consagra la llamada **encomienda horizontal**, que ya venía utilizándose al incluir estatutariamente determinadas entidades dependientes del poder adjudicador entre aquellas que podían encargar encomiendas a un ente público.

Se define lo que debe entenderse por "control análogo", esto es, cuando un poder adjudicador ejerce sobre la entidad controlada una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas.

Como novedad incluye la directiva una suerte de salvedad a la exigencia de que el capital de la sociedad encomendataria ha de ser público en su totalidad. La redacción de este apartado es confusa ("con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales"). Atendiendo al Considerando 32 de la Directiva parece que el precepto se refiere a "órganos públicos con afiliación obligatoria, tales como las organizaciones encargadas de la gestión o la prestación de algunos servicios públicos, (...) siempre que dicha participación no permita controlar ni bloquear a la persona jurídica controlada y no otorgue tampoco una influencia decisiva en las decisiones de esta". Sin embargo

consideramos que el legislador español deberá concretar esta exclusión atendiendo a la realidad nacional.

Continúa el apartado 2 señalado que *“El apartado 1 también se aplica cuando **la persona jurídica controlada, siendo un poder adjudicador, adjudica un contrato al poder adjudicador que la controla** o a otra persona jurídica controlada por el mismo poder adjudicador, siempre que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica a la que se adjudica el contrato, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los Tratados, y que no otorguen una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.*

Esta nueva redacción da carta de naturaleza a la llamada **encomienda inversa**, aquella en la que es la entidad controlada la que realiza un encargo a la entidad de la que es medio propio.

Esta forma de encomienda no parece encajar en la dinámica de la figura, que se define como un mandato o instrucción de cumplimiento obligatorio, en el que la jerarquía entendida en un sentido amplio como instrumentalidad, es uno de los elementos característicos. Como ya señaló PASCUAL GARCÍA *“cabe plantearse si sobre cualquiera de estos entes (públicos) puede recaer la condición de encomendatario y los efectos que sobre la relación de encomienda puede producir su distinta naturaleza jurídica. La respuesta a la primera pregunta es claramente negativa pues no en todos se da ni puede darse una relación de dependencia con respecto a otros entes, sin la cual no existiría encargo obligatorio. No cabe que la Administración centralizada (Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas y Entidades que integran la Administración Local) pueda recibir encargos obligatorios de los organismos que integran la Administración institucional ni de ningún otro ente del sector público de ellas dependiente”.*

El apartado 3 del precepto consagra el concepto de control conjunto, que ya venía siendo utilizado en la práctica al establecer que *“Un poder adjudicador que no ejerza sobre una persona jurídica de Derecho público o privado un control en el sentido del apartado 1 podrá, no obstante, adjudicar un contrato público a dicha persona jurídica sin aplicar la presente Directiva si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes:*

*a) que el poder adjudicador ejerza sobre dicha persona jurídica, **conjuntamente con otros poderes adjudicadores**, un control análogo al que ejerce sus propios servicios;*

b) que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que la controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores;

c) que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las modalidades de participación de capital privado que no supongan un control o una posibilidad de bloqueo y que vengan impuestas por las disposiciones de la legislación nacional, de conformidad con los Tratados, y que no suponga el ejercicio de una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.

*A efectos de la letra a) del párrafo primero, los poderes adjudicadores ejercen un **control conjunto** sobre una persona jurídica si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes:*

- i) que los órganos decisorios de la persona jurídica controlada estén compuestos por representantes de todos los poderes adjudicadores participantes. Cada representante puede representar a varios poderes adjudicadores participantes o a la totalidad de los mismos;*
- ii) que esos poderes adjudicadores puedan ejercer conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas de la persona jurídica controlada; y*
- iii) que la persona jurídica controlada no persiga intereses contrarios a los intereses de los poderes adjudicadores que la controlan”.*

Y como ya hemos señalado, la Directiva **limita la posibilidad de contratación con terceros** en estos encargos al 20 % del total de las actividades objeto de la cooperación al disponer su apartado 4 que “*Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:*

a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;

b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público; y

c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación”.

Cuestión distinta será ver cómo se lleva a cabo la trasposición de la Directiva que deberá tener lugar antes del 18 de abril de 2016 y que previsiblemente supondrá la aprobación de una nueva Ley de contratos públicos.

Es un desiderátum legítimo que el legislador tome en consideración la experiencia fiscalizadora revelada por el Tribunal de Cuentas y trate de mejorar una figura de crucial importancia para la gestión pública sobre la base de los defectos que la práctica ha puesto de manifiesto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- COSSÍO CAPDEVILA, A.: *La fiscalización de la encomienda de gestión como forma de autoorganización administrativa: poniendo límites a la huida del derecho administrativo en materia de contratación pública*. Sevilla. Revista de Auditoría Pública (n.º 61), 2013.
- CORTELL GINER, R.: *La nueva delimitación del ámbito subjetivo y objetivo del sector público en materia de contratos en la Ley 30/2007. Los sectores especiales*. Sevilla. Revista Auditoría Pública (n.º 45), 2008.
- GARNICA SAINZ DE LOS TERREROS, A. y GARNICA HIDALGO, A.: *El control a posteriori de la encomienda de gestión*. Colaboración en la obra colectiva *Encomienda de Gestión: Gestión pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia*. Aranzadi, 2013.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: *La autocontratación o contratación in house providing. Incidencia de la nueva regulación en las entidades instrumentales del sector público. Concepto de instrumentalidad y régimen tarifario*. Colaboración en la obra colectiva *Aplicación práctica de los contratos en el sector público*, pp. 79 a 96. Logroño. Escuela Riojana de Administración Pública, 2009.
- PASCUAL GARCÍA, J.: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*. Madrid. BOE, 2010.

Doctrina reciente en materia de contratación administrativa

Análisis de las últimas resoluciones de los Tribunales
Administrativos de Recursos Contractuales central y
autonómicos e informes de las Juntas
Consultivas de Contratación

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. RESOLUCIONES EN MATERIA DE PLIEGOS Y CALIFICACIÓN DEL CONTRATO.—II. EXCLUSIÓN DE LICITADORES.—III. OFERTAS DE LOS LICITADORES.—IV. NOTIFICACIONES.—V. ADMISIÓN DE RECURSOS.—VI. RECURSOS CONTRA LOS PLIEGOS.—VII. RECURSOS CONTRA LAS ADJUDICACIONES.—VIII. EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

RESUMEN

La ingente producción de resoluciones emitidas tanto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), como por los diversos tribunales y órganos administrativos autonómicos de resolución de conflictos en materia contractual, junto a los informes emitidos por las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, estatal y autonómicas, constituyen un interesantísimo cuerpo doctrinal de gran ayuda a la hora de interpretar y entender determinadas cuestiones clave de la normativa sobre contratación pública.

En el presente artículo tratamos de recopilar las decisiones e informes más relevantes emitidos por estos organismos en los últimos dos años y medio.

★ Asociado Senior en Gómez-Acebo & Pombo Abogados.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública, doctrina reciente, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, tribunales y órganos administrativos autonómicos, conflictos en materia contractual, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa.

ABSTRACT

The vast assortment of resolutions issued by the Central Administrative Court for Contractual Appeals (TACRC), as well as by the various regional courts and administrative bodies for conflict resolution in procurement matters, along with the reports issued by the various Administrative Contracting Advisory Boards, both at a state and regional level, make up a most interesting body of doctrinal work which is immensely helpful when it comes to interpreting and determining key issues on public procurement regulations.

The following article aims to compile the most relevant decisions and reports issued by these bodies in the last two years.

KEY WORDS: Public procurement, recent doctrine, Central Administrative Court for Contractual Appeals, regional courts and administrative bodies, conflicts in procurement matters, Administrative Contracting Advisory Boards.

Desde el inicio de su funcionamiento hasta hoy son innumerables las resoluciones emitidas tanto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), como por los diversos tribunales y órganos administrativos autonómicos de resolución de conflictos en materia contractual. Tras unos inicios dubitativos, lo cierto es que estos organismos se han erigido como entes eficaces en la resolución de controversias relativas a la contratación pública, tanto por la celeridad con que con carácter general emiten sus resoluciones, como por el profundo conocimiento de la materia que suelen demostrar sus integrantes en las resoluciones emitidas y la importancia que muchas de ellas tienen como herramienta útil en la interpretación de la, en ocasiones farragosa, normativa sobre contratos del sector público.

A ello se suma una ingente producción de informes por parte de las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, tanto a nivel estatal como autonómico, que analizan diversos aspectos de la contratación pública sobre los que generalmente los tribunales administrativos de recursos contractuales no pueden pronunciarse, por no ser materias objeto de recurso.

Con todo ello, se obtiene un interesantísimo cuerpo doctrinal de gran ayuda a la hora de interpretar y entender determinadas cuestiones clave de la normativa sobre contratación pública. Y es precisamente con esta finalidad que en el presente artículo trataremos de recopilar las decisiones e informes

más relevantes emitidos por estos organismos en los últimos dos años y medio¹.

Realizaremos el indicado análisis partiendo de la agrupación de las resoluciones e informes escogidos en ocho bloques temáticos: (i) pliegos y calificación del contrato; (ii) exclusión de licitadores; (iii) ofertas de los licitadores; (iv) notificaciones; (v) admisión de recursos; (vi) recursos contra los pliegos; (vii) recursos contra las adjudicaciones y (viii) ejecución del contrato.

I. RESOLUCIONES EN MATERIA DE PLIEGOS Y CALIFICACIÓN DEL CONTRATO

Sobre esta materia resultan particularmente interesantes los informes de las Juntas Consultivas que se pronuncian acerca de los distintos elementos esenciales del contrato, en los diferentes contratos típicos, siendo especialmente relevantes los siguientes:

- El **Informe 1/2014 (Canarias)** señala que para calificar un contrato como de gestión de servicio público, en su modalidad de concesión, es necesario que el contratista asuma íntegramente el riesgo operacional.
- El **Informe 2/2014 (Cataluña)**, se pronuncia posibilidad de que las entidades locales puedan emplear el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, al respecto de lo cual señala que para que ello sea posible se requiere *“disponer del marco normativo adecuado, como mínimo, en materia presupuestaria”* y, en particular, llevar a cabo *“el correspondiente desarrollo reglamentario previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio”*.
- En otro orden de cosas, resultan interesantes los pronunciamientos contenidos en diversos informes que analizan particularidades propias de los contratos en relación con servicios o suministros energéticos.

¹ Las referencias a informes de las distintas Juntas Consultivas de Contratación Administrativa se hacen indicando la palabra “Informe”, seguida del número de referencia dado por el organismo a dicho informe, y se indica entre paréntesis la Comunidad Autónoma de la junta emisora del informe o bien “Estado” para referirnos a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. De igual manera, las resoluciones de los distintos tribunales especiales en materia de contratación se identifican con la palabra “Resolución” seguida del número de referencia dado por el organismo a la misma, y se indica entre paréntesis la Comunidad Autónoma a la que pertenece el tribunal o bien “Central” para referirnos a Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Así, el **Informe 6/2013 (Andalucía)** se pronuncia sobre el plazo de duración del contrato de suministro energético, teniendo en cuenta que el TRLC-SP no establece una duración específica para el contrato de suministro, ante lo cual acoge la propuesta formulada por la Comisión Nacional de Energía, de fecha 24 de marzo de 2011, sobre pliego administrativo de contratos de la Administración Pública de suministro de energía, en la cual se recomienda que la duración de dichos contratos no sea superior a 2 años, ya que el precio puede incluir una prima de riesgo significativa.

Por otro lado, el **Informe 2/2013 (Islas Baleares)**, sobre la revisión de precios en los contratos de suministro de energía eléctrica, pone de manifiesto que las particularidades del precio de este tipo de contratos condicionan su régimen de actualización, sin que ello suponga contravenir “los principios de no discriminación e igualdad de trato”, teniendo en cuenta, claro que está, que estas particularidades “no pueden aplicarse de forma generalizada a otros contratos”: “En estos casos —ndica la Junta Consultiva— *tiene que aplicarse la normativa que regula el mercado de la energía eléctrica y tenerse en cuenta que la variación o actualización de precios derivada de la variación en el precio de los componentes regulados se hace sobre la parte del precio que no es objeto de la licitación, aunque sirva para formar el precio final a pagar, y tiene que aplicarse obligatoriamente, de manera parecida a las variaciones en el tipo de gravamen del impuesto sobre el valor añadido.*”

II. EXCLUSIÓN DE LICITADORES

La casuística analizada sobre esta cuestión es muy amplia, tan amplia obviamente como la propia contratación administrativa. Y encontramos aquí tanto resoluciones de tribunales de contratación como informes de juntas consultivas.

En muchas ocasiones las resoluciones se pronuncian sobre temas que podemos calificar como clásicos, por haber sido ya largamente estudiados, como el hecho de que la falta de constitución de la garantía provisional no se considera como defecto subsanable, salvo que estuviese constituida y se hubiera omitido el documento de su acreditación [**Resolución 175/2013 (Central)**]; que es posible corregir en trámite de subsanación de defectos la insuficiencia del poder del representante, mediante ratificación por parte de quien ostenta pleno poder para ello [**Acuerdo 65/2013 (Aragón)**]; que el cumplimiento por parte del licitador/adjudicatario de las obligaciones tributarias y de seguridad social debe darse desde el momento de la presentación de la oferta hasta el momento de la adjudicación [**Resolución 068/2014 (Central)**]; o que en las UTEs, aun siendo exigible algún tipo de solvencia a cada uno de los integrantes, la solvencia exigible para el contrato se pondrá en relación con la solvencia acumulada de la UTE en su conjunto [**Resolución 557/2013 (Central)**].

Sin embargo, también encontramos muchas resoluciones que contienen pronunciamientos novedosos, por tratarse de cuestiones no planteadas con anterioridad, como por ejemplo las siguientes:

- La **Resolución 361/2014 (Central)** entiende que la comunicación de la exclusión del licitador a través del perfil de contratante, sólo es válida cuando dicha forma de comunicación figure expresamente en los pliegos y el anuncio.
- La **Resolución 117/2014 (Central)**, en relación a la prohibición para contratar establecida en el art. 60.1.d) TRLCSP, establece que el concepto obligaciones tributarias debe entenderse en su estricto sentido (tasas, contribuciones especiales e impuestos) y no incluye, por tanto, deudas de derecho público no tributarias (en este caso, deudas derivadas de reintegro de subvenciones).
- El **Resolución 28/2014 (Aragón)** no admite la exclusión de un licitador por entender que es ilegal tanto la cláusula del Pliego que exigía que, para probar la solvencia técnica, se aportasen los contratos de la misma naturaleza suscritos en los últimos tres años, celebrados con entidades locales, como la que exigía probar un importe acumulado de 1.000.000 de euros en contratos con la Administración. En definitiva, concluye esta Resolución que *“aunque sea ajustado a Derecho exigir la solvencia técnica de dos contratos que contengan las prestaciones obligatorias P- 1, P-2, P-3 y P-4 (excluida red semafórica) que constituyen el objeto del contrato mixto que se licita, en los tres últimos años; o exigir un importe acumulado de experiencias, no lo es que la experiencia se haya adquirido únicamente en contratos para las entidades locales, en un caso, o con la Administración, en el otro”*.
- El **Informe 6/2013 (Aragón)** se pronuncia sobre la participación en la licitación de empresas en fase de concurso, concluyendo que *“La «situación de concurso de acreedores» no figura entre los supuestos de hecho que conlleva una prohibición de contratar”* y por tanto las empresas en dicha situación deberán ser admitidas a licitación, sin perjuicio, claro está, de que *“Una empresa en «situación de concurso de acreedores» deberá acreditar, como las demás, que posee suficiente solvencia económica y financiera para ejecutar el contrato de que se trate, quedando excluida de la licitación en caso contrario”*.
- El **Informe 3/2014 (Aragón)** afirma que no existe incompatibilidad en los concejales para celebrar contratos de carácter patrimonial con las Corporaciones locales, esto es, en aquellos contratos en los que sean los concejales *“los que tengan que sufragar el objeto del contrato”* y, por tanto, en conclusión, *“La existencia de financiación total o parcial del contrato por la entidad local, se convierte en determinante, para que exista causa prohibitiva para contratar”*.

- El **Informe 5/2013 (Islas Baleares)** trata la cuestión de las posibles prácticas colusorias en el ámbito de la contratación pública afirmando que el hecho de que existan sospechas o indicios de que en un procedimiento de contratación se han llevado a cabo prácticas colusorias no es motivo de exclusión de los licitadores implicados en estas conductas. Ahora bien, también señala este informe que *“En el caso de que el órgano de contratación, durante la tramitación de un procedimiento de contratación, detecte la posible existencia de prácticas colusorias de los licitadores, debe ponerlo en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o de las autoridades de competencia autonómicas correspondientes, en el plazo más breve posible desde el momento en que se hayan detectado indicios de prácticas colusorias o anticompetitivas entre los licitadores, sin perjuicio de la posibilidad de suspender el procedimiento”*.

III. OFERTAS DE LOS LICITADORES

Entre las numerosas resoluciones en esta materia pueden encontramos dos pronunciamientos del Tribunal Central muy interesantes: (i) el contenido en la **Resolución 110/2014 (Central)**, según la cual, la valoración errónea de criterios sujetos a juicio de valor supondría la retroacción de actuaciones para realizar una nueva valoración, pero, habiendo tenido lugar la apertura de los sobres correspondientes a criterios automáticos, ello a su vez supondría la ruptura de los principios de secreto e igualdad de trato, en cuyo caso el procedimiento debe ser anulado; y (ii) la **Resolución 042/2013 (Central)**, que indica que no procede la exclusión de una oferta por el sólo hecho de contener costes salariales inferiores a los de Convenio.

Por lo que respecta a las Juntas Consultivas, destacan en esta materia: (i) el **Informe 5/2014 (Aragón)**, sobre la posibilidad de realizar licitaciones conjuntas entre una Entidad Local y un Organismo Autónomo dependiente de ella, que concluye que *“Es oportuna, viable y conveniente la licitación conjunta entre una entidad local y su organismo autónomo, que puede articularse a través de cualquier acuerdo de organización o relación municipal, que determinará el órgano y los trámites a adoptar para cada licitación, así como las correspondientes implicaciones presupuestarias”*; y (ii) el **Informe 10/2014 (Cataluña)**, sobre la posibilidad de dar a conocer a las empresas licitadoras las ofertas económicas presentadas por las otras, durante la fase de negociación, en los procedimientos negociados, que con buen criterio concluye que *“El importe de la oferta económica es una información que, con carácter general, no tiene que ser calificada de confidencial, excepto en los casos que pueda dar a conocer, directa o indirectamente, la metodología utilizada o los aspectos técnicos y los elementos que han llevado a su formulación”*.

III. NOTIFICACIONES

Respecto a las notificaciones, la doctrina reciente en esta materia se centra en analizar los requisitos necesarios para su validez cuando se practican por medios electrónicos, y es que no existe unanimidad sobre la interpretación de los preceptos relativos a los requisitos técnicos y formales tanto del emisor como del receptor de la notificación electrónica. Ahora bien, el Tribunal Central estima que no basta con un mensaje automático del servidor para tener constancia de la recepción de una notificación electrónica [**Resolución 060/2013 (Central)**]; pero sí es válida la notificación que consta recibida en correo electrónico titularidad de la empresa, aunque no fuera el específicamente designado por éste para la recepción de las comunicaciones [**Resolución 080/2014 (Central)**].

Por otro lado, resulta interesante la **Resolución 465/2013 (Central)**, conforme a la cual el Tribunal Central entiende que, para su validez, la notificación no sólo debe incluir los aspectos sustantivos relativos a la calificación de la documentación y valoración de las ofertas presentadas, sino también los aspectos formales relativos a la forma de impugnación de la decisión de adjudicación, es decir, recurso o reclamación procedente, plazo para su interposición y órgano ante el que ha de interponerse, *“De modo que el completo acto de información se entenderá motivado de forma adecuada, si al menos contiene la información que permita al licitador interponer la reclamación en forma suficientemente fundada”*.

IV. ADMISIÓN DE RECURSOS

En materia de admisión del recurso especial de contratación la casuística es, como fácilmente puede intuirse, muy amplia y diversa.

Interesa no obstante analizar dos resoluciones del Tribunal Central que inadmiten sendos recursos por motivos no planteados hasta el momento:

- (i) La **Resolución 269/2013 (Central)** inadmite el recurso por considerarse el Tribunal incompetente para conocer de cuestiones medioambientales, indirectamente relacionadas con la contratación. Considera el Tribunal que *“carece obviamente de competencia para dilucidar si un proyecto constructivo previo al inicio del expediente de contratación ha de someterse o no a tramitación ambiental, o si el tráfico en la línea férrea tras las obras proyectadas superará o no los niveles de protección acústica admisibles”*. Y concluye en buena lógica afirmando que, *“ni el recurso especial en materia de contratación del TRLCSP ni las reclamaciones de la Ley 31/2007 pueden configurarse como mecanismos universales de impugnación de cuantos defectos o irregularidades hayan podido cometerse con ocasión de la contratación pública (...)”*.

- (ii) Por su parte, la **Resolución 347/2013 (Central)** inadmite el recurso por versar sobre cuestiones previas al procedimiento de adjudicación, sobre las cuales, el Tribunal no puede entrar a conocer: *“la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, se refieren a un trámite previo al procedimiento de adjudicación, sobre el cual, el Tribunal no puede entrar a conocer”*.

Adicionalmente, resulta particularmente interesante en materia de admisión del Recurso Especial la **Resolución 190/2013 (Central)**, en la cual el Tribunal interpreta de manera amplia y novedosa el requisito de la legitimación, admitiendo la interposición de recursos por terceros no licitadores ni interesados en concurrir a la licitación:

“Lo cierto es, sin embargo, que este Tribunal, frente al carácter mínimo del concepto de interés legítimo predicado por la citada Directiva, ha venido haciendo una interpretación más amplia del requisito de legitimación, admitiendo la interposición de recursos por terceros no licitadores ni interesados en concurrir a la licitación, en todo caso, bajo el principio axial, afirmado en la resolución 277/2011, de que el requisito de legitimación del artículo 42 TRLCSP debe “interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales, que, en relación con el concepto de “interés legítimo”, exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 —RJ1997, 2340— y de 11 de febrero de 2003 —RJ 2003, 3267—, entre otras)”.

V. RECURSOS CONTRA LOS PLIEGOS

Destacamos tres resoluciones interesantes en esta materia:

- La **Resolución 027/2014 (Madrid)**, de acuerdo con la cual, la estimación del recurso contra pliegos anulando determinadas cláusulas de los mismos no supone necesariamente la anulación de los pliegos en su conjunto y la retroacción de actuaciones:

“El principio de conservación de los actos y trámites administrativos es una manifestación de los principios generales de economía pro-

cesal, proporcionalidad y de eficacia, cuyo objetivo es determinar el alcance de la anulación que, en este caso, este Tribunal considera que solo debe alcanzar al párrafo impugnado de la cláusula 2.1.11 del PPT, dejándolo sin efecto, manteniendo su validez el resto de cláusulas del mismo y las actuaciones del procedimiento de adjudicación, que puede continuar sin el contenido anulado”.

- La **Resolución 360/2014 (Central)** que declara que en aquellos supuestos en los que no exista un presupuesto base de licitación, la determinación del importe de la garantía provisional se deberá realizar en base a un “índice de referencia que exprese el valor económico del contrato, en función de las concretas circunstancias de cada caso, lo que deberá justificarse *suficientemente en el expediente*”.
- Por último, la **Resolución 69/2015 (Central)**, declara que es nulo el criterio de valoración relativo a la distancia de la planta de tratamiento de residuos y la localidad de recogida de los mismos, por discriminatorio, pues *“sólo las empresas más próximas se beneficiarían con más puntuación en la licitación, y de hecho condiciona el resultado de la licitación [...] la argumentación del órgano de contratación de que el criterio en cuestión tiene por finalidad minimizar el riesgo medioambiental y sanitario no justifica una restricción al principio de igualdad y tratamiento no discriminatorio”*.

VI. RECURSOS CONTRA LAS ADJUDICACIONES

Quizá sea esta materia sobre la que más resoluciones e informes se emiten, fundamentalmente por los tribunales especiales de contratación, dado que son las resoluciones de adjudicación de los contratos las que mayor número de impugnaciones concentran.

Especial atención merecen las siguientes resoluciones:

- (i) En materia de ofertas con valores anormales o desproporcionados, la **Resolución 034/2014 (Central)** señala que la figura de las ofertas con valores anormales o desproporcionados queda desnaturalizada cuando se fijan umbrales muy bajos, especialmente si tales umbrales van referidos al presupuesto máximo de licitación y no a la media de los importes de las ofertas presentadas por los licitadores, *“El resultado concreto en la licitación impugnada es que, como se indica en el antecedente cuarto, todas las ofertas estaban por debajo de ese umbral. La oferta de la recurrente, aun situándose por encima de la media de las tres admitidas y sólo un 7,7 % por*

debajo de la oferta más elevada resultó finalmente excluida por considerarla desproporcionada e inviable”

En esta misma materia, la **Resolución 3/2015 (Central)** analiza el funcionamiento de la regla consistente en que las ofertas incursas en presunción de temeridad pueden ser admitidas si se prueba su viabilidad: *“la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin comprobar antes su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta”*.

- (ii) Curiosa resulta la **Resolución 031/2014 (Central)**, que establece que el sorteo es el criterio válido para desempatar cuando no se diga otra cosa en los pliegos, sin perjuicio de que la Mesa podría haber valorado también los criterios evaluables automáticamente de manera preponderante.
- (iii) Una insuficiente definición en los pliegos de las mejoras a valorar en los contratos derivados de un Acuerdo Marco es motivo suficiente para anular el proceso de licitación, tal y como declara la **Resolución 097/2013 (Central)**.

De igual manera, la **Resolución 729/2014 (Central)** entiende que la toma en consideración para adjudicar un contrato, de una oferta genérica e indeterminada de mejoras, por remisión literal al pliego, es motivo de anulación del acuerdo de adjudicación, declarada por: *“el TRLCSP proscribe las mejoras genéricas, no determinadas en cuanto a los aspectos de la prestación que serían mejorables por las propuestas de los licitadores y el valor o la ponderación que tendrán como criterio de adjudicación implica la necesidad de la estimación del recurso”*.

Por lo que respecta a los pronunciamientos de las Juntas Consultivas en esta materia, resulta especialmente interesante el **Informe 1/2013 (Canarias)**, en el cual se analiza el caso de insuficiencia sobrevenida de crédito una vez adjudicado el contrato:

“Los supuestos en que la Administración no puede formalizar un contrato plurianual ya adjudicado por insuficiencia de crédito sobrevenida con posterioridad a la adjudicación impiden que el procedimiento de contratación pueda culminarse. En consecuencia, los efectos que se han de derivar de tal circunstancia se podrán determinar aplicando por analogía el mismo criterio que el artículo 155 del TRLCSP aplica para los supuestos en que no se concluyen los procedimientos de contratación por causa imputable a la

Administración, es decir compensando al interesado mediante el abono de los gastos que su participación en el procedimiento le hubiese ocasionado”.

VII. EJECUCIÓN DEL CONTRATO

En materia de ejecución del contrato los pronunciamientos provienen de las Juntas Consultivas, ya que los Tribunales Especiales de Contratación no tienen competencias para conocer de la materia, cuestión ésta que cambiará en el futuro próximo, pues el nuevo Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público incluye entre las resoluciones que serán susceptibles de recurso especial aquellas por las que se acuerde la modificación de los contratos sujetos a regulación armonizada incumpliendo los límites y requisitos que impone la Ley para ello.

De entre los informes que analizan los diferentes aspectos relativos a la ejecución, modificación y resolución de los contratos, destacamos los siguientes:

- (i) El **Informe 8/2013 (Aragón)** analiza la posibilidad de resolución por mutuo acuerdo de contratos de gestión de servicios públicos por causa de desequilibrio económico producido por la crisis económica, concluyendo que *“El reconocimiento del derecho al reequilibrio económico, unido a la necesidad de extinción de los contratos vigentes para poder redimensionar la gestión del servicio a través de nuevas licitaciones, habilita una resolución fundada en el mutuo acuerdo de las partes, siempre que no exista incumplimiento del concesionario”*.
- (ii) También de la Junta Consultiva de Aragón es el **Informe 5/2013 (Aragón)**, sobre la incompatibilidad sobrevenida de un concejal para continuar en la prestación de un contrato de servicios en un municipio, contrato que había sido adjudicado antes de adquirir el interfecto la condición de concejal, y equipara este supuesto a los casos de incursión sobrevenida en causa de prohibición de contratar constante el contrato, de tal manera que se concluye que este hecho no altera la validez del contrato. Así, según este Informe: *“el requisito de no incurrir en ninguna causa de prohibición de contratar debe cumplirse en el momento de presentación de las proposiciones, y debe mantenerse hasta el momento de adjudicación y de formalización del contrato. Cuando la causa que da lugar a una prohibición de contratar —en el supuesto, la adquisición de la condición de concejal— tiene lugar con posterioridad a la formalización del contrato en el que se produce tal circunstancia, éste no se ve afectado en su validez en modo alguno”*.
- (iii) Sobre los efectos de las prohibiciones de contratar sobrevenidas se pronuncia también el **Informe 4/2013 (Madrid)**, en este caso se analiza si

la prohibición sobrevenida afecta a la posibilidad de prorrogar el contrato. El informe si bien concluye en un primer momento que: *“La prórroga de un contrato es una continuidad de éste, no un nuevo contrato, por lo que el contratista no ha de aportar nuevamente la documentación exigida para la licitación y adjudicación del contrato”*. Acto seguido puntualiza e indica que *“no se considera lo más conveniente, por razones de interés público, que la Administración inste la prórroga de un contrato con una empresa que se encuentra incurso en prohibición de contratar”*. Si bien, *“No obstante, podría prorrogarse por el tiempo necesario para efectuar una nueva licitación y formalización del contrato, siempre que la empresa preste las garantías suficientes a juicio de la Administración”*.

El pronunciamiento expuesto resulta peculiar, pues no es frecuente ver cómo estos órganos consultivos aportan recomendaciones de actuación basadas únicamente en criterios de oportunidad. Sin embargo, a nuestro juicio, la recomendación que se recoge en el informe analizado no resulta ciertamente acertada. El apoyo en el supuesto interés público de la conveniencia de no prorrogar el contrato, en nuestra opinión, no tiene sustento más allá del fuero interno y subjetivo de quien suscribe el informe, pues la norma ya prevé qué ocurriría en caso de que la situación concursal del contratista llegase hasta la fase de liquidación, y el régimen que seguiría la resolución del contrato en ese caso. Recordemos que lo que se está analizando aquí es, ni más ni menos, que el alcance y efectos de una prohibición de contratar que, aun cuando el Tribunal Supremo ha declarado que carece de naturaleza sancionadora, conviene no olvidar que se trata de una actuación administrativa restrictiva de derechos, y por tanto debe ser interpretada de forma estricta y no extender sus efectos más allá de lo que la propia resolución que impuso la prohibición estableció.

En definitiva, en nuestra modesta opinión, el Informe aquí expuesto debió limitarse a indicar lo que con buen criterio señala al principio, esto es, que la prohibición sobrevenida no impide la prórroga del contrato por ser ésta continuación de un contrato existente en el momento en que la prohibición se impuso. El resto, únicamente da pie a una injustificada, a nuestro juicio, discrecionalidad administrativa pues, de prorrogarse el contrato, éste *únicamente podría* prorrogarse en la forma y con los requisitos que el propio contrato establezca y no, como pretende el Informe expuesto, acomodar la prórroga a los plazos de licitación y adjudicación de un nuevo contrato. En suma, si se concluye que la prohibición sobrevenida no tiene efectos sobre los contratos que estuviesen vigentes en el momento de su declaración, no podrá tener efectos sobre ningún aspecto del contrato, incluido su régimen de prórrogas.

- (iv) El **Informe 3/2014 (Cataluña)**, analiza la posibilidad de que un ente, organismo o entidad del sector público se subrogue, total o parcialmente, en la posición jurídica de un órgano de contratación de otro ente, organismo o entidad del sector público, en contratos vigentes y formalizados por éste: “A fin de que se pueda producir la subrogación de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de órgano de contratación de un contrato de otro ente, organismo o entidad del sector público, como consecuencia de un negocio o de una relación jurídica, es requisito indispensable para su eficacia que se lleve a término con la audiencia y el consentimiento, expreso o tácito, de la empresa contratista”. Ahora bien, el propio informe matiza este requisito cuando indica a renglón seguido que “[...] si estas subrogaciones están previstas en los pliegos que rigen los procedimientos de adjudicación de los contratos respectivos, no será necesario el consentimiento de las empresas contratistas para la eficacia de estas subrogaciones”.

Lo hasta aquí expuesto no es más que una modesta recopilación a modo de ejemplo de la rica y variada producción doctrinal de estos importantes órganos administrativos que, creemos, constituye una buena muestra de cómo esta doctrina constituye a día de hoy una herramienta fundamental a la hora de interpretar los preceptos de la normativa sobre contratos del sector público, en ocasiones farragosa y en ocasiones incompleta.

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

¿Fin de la polémica acerca de la denominada privatización de los servicios sanitarios? La STC de 30 de abril de 2015 y la constitucionalidad de la gestión indirecta en el servicio sanitario madrileño

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ANTECEDENTES DEL SUPUESTO LITIGIOSO.—III. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.—3.1. Los motivos en que se funda el recurso.—3.2. Las alegaciones de la Comunidad de Madrid.—3.3. Las alegaciones de la Letrada de la Asamblea de Madrid.—IV. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—4.1. Consideración previa: constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo.—4.2. Constitucionalidad del artículo 62 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid: la posibilidad de gestión indirecta del servicio público sanitario.—4.2.1. El modo de gestión indirecta de la asistencia sanitaria no conculca la garantía institucional del sistema de Seguridad Social.—4.2.2. La solución adoptada por la norma tampoco vulnera el principio constitucional de igualdad.—4.3. Inconstitucionalidad del artículo 88.2 de la LOSCM en la redacción dada por el artículo 63 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid: rechazo de la preferencia por las sociedades profesionales en la gestión de los centros.—V. EL DEBATE SOBRE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SANIDAD: EL ENCUENTRO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.—5.1. Consideraciones previas: Estado de bienestar, Estado social y servicio público.—5.2. El concepto de privatización: necesidad de su delimitación.—5.3. La gestión indirecta (privatización) de la sanidad: algunos precedentes.—5.4. La gestión del servicio público sanitario: eficiencia de lo privado vs. eficiencia de lo público.—VI. CONCLUSIONES.

★ Doctor en Derecho. Letrado del Tribunal Supremo. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid. Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo venimos asistiendo a un enraizado debate acerca de lo que comúnmente se denomina “privatización de la sanidad”, expresión ésta a la que, como tendremos ocasión de comprobar, se ha dado un significado que, al menos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no se corresponde con la realidad del proceso. La controversia ha rebasado finalmente lo que debería haber sido un debate serio y riguroso, basado en un análisis científico desde las correspondientes perspectivas (jurídica y económica fundamentalmente) sobre las ventajas e inconvenientes de las formas de gestión de los servicios públicos, singularmente la gestión indirecta del servicio sanitario, para situarse en el plano de la confrontación política y la casi siempre superficial discusión en términos ideológicos.

Y es que la verdadera cuestión reside en examinar si, en el momento actual, la sanidad o la asistencia sanitaria, en cuanto servicio público destinado a la satisfacción de esa necesidad de carácter general que conocemos por la salud¹, deben ser prestadas indefectiblemente desde la propia Administración Pública directamente y en exclusiva, o si es posible o, más bien, recomendable, que en la realización de esa prestación también colaboren los particulares en el marco de las distintas formas de gestión de los servicios públicos. Dicho en otros términos, el debate ha de referirse no tanto a la privatización de la sanidad pública en general, sino a la privatización o externalización de la gestión, total o parcial, del servicio sanitario público, lo que a su vez implicaría registrar las bondades de ambas soluciones, siendo preciso en este sentido profundizar —y ello nos llevaría a otro gran debate— en la necesidad de dotar a la gestión de pública de un perfil de eficacia y eficiencia que parece constituyen *a priori* identificadores específicos del modelo de gestión privada.

Recordemos que, junto a la idea de soberanía, ha sido precisamente la de servicio público el otro pilar sobre el que se ha cimentado el régimen de Derecho administrativo modernamente. En la noción de servicio público se sintetizan dos elementos, uno material (servicio) y otro formal (público), de donde se sigue que por tal noción ha de entenderse una actividad dirigida a satisfacer necesidades colectivas, en cuya satisfacción se muestra un interés público que garantiza el Estado supliendo una iniciativa privada defectuosa². Ahora bien, esta concepción no es sino fruto del contexto político-económico-social que caracteriza el momento histórico en que surge la figura del servicio público, que luego ha de sufrir los embates de una creciente extensión de los fines y

¹ Afirma GARCÍA OVIEDO que “de todas las intervenciones administrativas en la vida física de la sociedad, es sin duda la de mayor interés y más vasta la que concierne a la salud” (GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E.: *Derecho Administrativo*, E.I.S.A., Madrid, 1968, vol. III, p. 151).

² Un análisis exhaustivo del servicio público en GORDILLO, AGUSTÍN A.: *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, 2000, p. 239 y ss.

funciones del Estado que califica el tiempo presente, hasta provocar incluso la crisis de la propia noción institucional³.

Se ha dicho que el crecimiento desmesurado del Estado de bienestar se hace a largo plazo prácticamente incontrolable pues la mezcla de universalidad, gratuidad y carácter público de las prestaciones determina un incremento desbocado del gasto público cuyo efecto se agudiza en la situación de crisis económica que padecemos⁴. En este contexto, surgen las voces que reclaman una reducción del papel del Estado en el marco de un proceso de reforma global de la economía que presupone la reforma de ese Estado de bienestar. Esta reforma explicaría la crisis de un modelo que había depositado toda su esperanza y confianza en la implantación de un Estado de bienestar que parecía dejar prácticamente la resolución de todos los problemas y conflictos en manos del todopoderoso Estado: éste se presentaría entonces como el único sistema de acción apropiado para la satisfacción de las necesidades sociales, reforzando de esta manera su protagonismo. Y, con ello, el aumento constante de la estructura estatal y desarrollo del sector público, con el consiguiente incremento de costes que su sostenimiento representa para las arcas públicas que dotan los ciudadanos.

En correspondencia a la ampliación progresiva de la cartera de los servicios que prestan los poderes públicos, se va generando en la sociedad cada vez más expectativas de servicios, ecuación esta que deriva al final en la incapacidad del Estado para mantener el nivel de prestaciones alcanzado si no es mediante un aumento significativo de las aportaciones de los ciudadanos, obviamente vía impuestos. Y si bien inicialmente este incremento de las exacciones es soportado por la población, pues tiene el efecto lenitivo que proporciona esa ampliación de la cartera de prestaciones y su potencial disfrute; sin embargo, tiene lógicamente el límite en el que el ciudadano considera ya insoportable esa presión fiscal y se revela ante una tal situación. Sin olvidar que en una situación de crisis o empobrecimiento el aumento de la presión fiscal puede tener efectos contraproducentes desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria del Estado y, por ende, de los recursos disponibles para atender esa cartera de servicios públicos. Si a lo expuesto se añade el fenómeno moderno de la globalización y el sometimiento de las políticas económico-sociales de cada país a las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos, se entiende que el Estado haya perdido autonomía para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social.

En este contexto, el fenómeno privatizador encuentra tanto defensores como detractores a ultranza. Así, desde una perspectiva liberal, hay quienes

³ MEILÁN GIL, J. L.: "El servicio público en el derecho actual", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, n.º 1, 1997, p. 384.

⁴ Vid. MEDINA TORNERO, M. E.: "El debate de lo público y lo privado en los servicios sociales", *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 6 (oct. 1998). p. 97.

consideran que la sanidad sí puede ser un negocio libre y lucrativo⁵, pues la apertura del sector a la libre competencia aportaría enormes ventajas en términos de rebajas de costes y mejora de la calidad, frente al modelo actual cerrado a la competencia del que participa la generalidad de la población, a excepción de aquellas personas de mayor capacidad económica que pueden permitirse acudir a la sanidad privada. En todo caso, se pone de manifiesto el enmascaramiento de los costes que se presenta en el ámbito del sistema sanitario público frente a la sanidad privada: así, hay conciencia del coste de aquellos servicios sanitarios no incluidos en el sistema público (caso de la especialidad de odontología, por ejemplo), precisamente porque hay precios de mercado y el paciente tiene que afrontarlos individualmente; en cambio, el coste de los servicios sanitarios públicos queda oculto porque su uso no supone un desembolso unitario, sino que su cobertura está asociada al pago de los impuestos de se sufragan coactivamente.

Enfrente se sitúan aquellos que reniegan de este espíritu que se ha dado en denominador, no sin cierta retranca, neoliberal que se dice ha tomado cuerpo en la Unión Europea y que tiene como fuerza motriz el ánimo de lucro⁶. Sostienen que hay una pasión neoliberal por la desigualdades sociales en la medida en que esta corriente sólo presta atención a los resultados económicos según las leyes de mercado con un sólo objetivo: “abrir camino a la actividad económica del Capital invadiendo la esfera de lo público y ampliando el terreno propicio donde aplicar el dogma frío, de ojos fríos, de la inversión/beneficio de tal modo que si el Estado interviene, sea dicha intervención a favor del Capital”⁷.

⁵ En esta línea se sitúa RALLO, JUAN R., que desde la entidad que dirige -el Instituto Juan de Mariana- y repetidamente a través de los medios de comunicación, expresa su posición decididamente favorable a la apertura de la sanidad a la libre competencia, siendo exponente de esta línea de pensamiento el artículo titulado “la sanidad sí debe ser un negocio libre y lucrativo”, publicado en el diario digital *Vozpópuli* el 30 de enero de 2014.

⁶ En esta línea se sitúa MORALES, JOAQUÍN: “Estado social y privatizaciones”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 13, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1998, p. 53 y ss.; o GÓMEZ LLORENTE con su trabajo de elocuente título “Miseria de la privatización: el secuestro de lo público”, *Ábaco. Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 55-56, p. 29 y ss., en el que, no obstante referido al ámbito educativo -el ejemplar de la revista está dedicado a “La escuela en la encrucijada”- sostiene que las actuales tendencias privatizadoras del neoliberalismo implican la destrucción de los rasgos más venerables de la socialdemocracia, criticando especialmente la política que encomienda a la gestión privada los servicios públicos. Por su parte, LOSADA TRABADA sustenta que los enemigos de lo público -representados en el Gobierno del PP- han encontrado una coartada en la crisis económica para intentar una operación de derribo contra los servicios públicos del Estado de Bienestar (“Enemigos de lo público”, *Temas para el debate*, núm. 241, dic. 2014, p. 35 y ss.). Y CENTELLA destaca que, a pesar de las restricciones presupuestarias de los años noventa, el sistema público de sanidad “ha logrado consolidarse como uno de los pilares fundamentales del estado del bienestar español sobreponiéndose...a difíciles coyunturas económicas y a la ola conservadora que tanto aboga y presiona por su desmantelamiento” (CENTELLA MOYANO, M.: “Gasto público en sanidad y estado del bienestar”, *Revista de Administración Sanitaria*, vol. I, núm. 4, 2003, p. 637).

⁷ *Ibidem*, p. 56.

Como se observa, las posiciones son claras: más Estado frente a menos Estado, el eterno debate que trufa de ideología aspectos que han de desenvolverse a menudo en un terreno más desapasionado y, por supuesto, analizando objetivamente las posibilidades que el ordenamiento jurídico ofrece en orden a optimizar la prestación de los servicios públicos, que es realmente el fin que debe garantizar el Estado moderno. Bien entendido, en cualquier caso, que la satisfacción de las necesidades sociales desde el Estado no puede, ni debe, realizarse a cualquier precio, frente a aquellos que consideran que aquél dispone ilimitadamente de recursos vía endeudamiento, obviando de esta manera las perniciosas consecuencias que se derivan de una utilización recurrente del déficit público en la ilusoria creencia de que las deudas “ya se pagarán”. No hay que olvidar que es obligación de los poderes públicos velar siempre para que la eficacia en el cumplimiento de los objetivos que plantean las distintas políticas públicas se desarrolle en términos de eficiencia, como principio que ha de presidir la total gestión pública.

En esta tesitura, los poderes públicos tienen el difícil dilema de garantizar un nivel de servicios que puede considerarse irrenunciable en los tiempos actuales, caso singular de la sanidad pública, pero mediante fórmulas de gestión que permitan, conjugando la eficacia y la eficiencia, conservar los rangos de prestación con recursos económicos más limitados. En este sentido, coincidimos con MENÉNDEZ cuando apunta que la gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública mediante fórmulas privadas no atenta contra el carácter público de la prestación sanitaria, tanto más cuanto el marco constitucional vigente no permite un desapoderamiento público de este servicio público para convertirse en una actividad puramente privada⁸.

En efecto, los servicios públicos, en cuanto destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, adquieren un papel relevante en el momento presente caracterizado por la progresiva demanda de prestaciones al Estado: el servicio público encarna el proyecto del poder público de poner al alcance del individuo la satisfacción de esas demandas de carácter general al menor costo posible para aquél y, mejor aún, de modo gratuito, y tratándose de servicios públicos propiamente dichos, la actividad de prestación se atribuye a la Administración pública, quien la puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

⁸ MENÉNDEZ REXACH, A.: “La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública. Reflexiones en torno al debate sobre la privatización de la sanidad”, *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 6, núm. 2, 2008, p. 269. También puede verse del mismo autor “Formas jurídicas de gestión de las prestaciones sanitarias”, en *La organización de los servicios públicos sanitarios*. Actas de las jornadas de estudio celebradas en la Universidad Carlos III de Madrid los días 10 y 11 de abril de 2000, (PAREJO, L., LOBO, F., y VAQUER, M. Coords.), Marcial Pons, 2001.

En cualquier caso, nótese que este fenómeno privatizador no es nuevo en el sistema público sanitario pues encontramos que ya el Sistema Nacional de Salud que crea la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS)⁹, cuyo artículo 45 dispone que “El Sistema Nacional de Salud integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud”, sin embargo dejaba al margen del sistema general a diferentes colectivos que disponían de un sistema de protección específico financiado públicamente pero prestado por entidades privadas, cual es el caso de los funcionarios, personal de empresas públicas, colegios profesionales, agrupados en sus respectivas Mutualidades¹⁰.

Con todo, ha sido el proceso iniciado por la Comunidad de Madrid para avanzar en la aplicación de formas indirectas de gestión de los servicios sanitarios el que ha sufrido una singular ofensiva desde sectores tales como los profesionales sanitarios, sindicatos sanitarios y partidos políticos situados a la izquierda del espectro político que, enarbolando la bandera del servicio público, han considerado que las medidas legislativas al efecto adoptadas suponían *de facto* el desmantelamiento de la sanidad pública en beneficio de la sanidad privada. La impugnación judicial de tales medidas ha deparado finalmente la resolución del Tribunal Constitucional que ha propiciado las consideraciones que se plasman en estas páginas.

⁹ La Exposición de Motivos de la LGS expresa, entre otras cosas, lo siguiente: “La directriz sobre la que descansa toda la reforma que el presente proyecto de Ley propone es la creación de un Sistema Nacional de Salud. Al establecerlo se han tenido bien presentes todas las experiencias organizativas comparadas que han adoptado el mismo modelo, separándose de ellas para establecer las necesarias consecuencias derivadas de las peculiaridades de nuestra tradición administrativa y de nuestra organización política. El eje del modelo que la Ley adopta son las Comunidades Autónomas, Administraciones suficientemente dotadas y con la perspectiva territorial necesaria, para que los beneficios de la autonomía no queden empeñados por las necesidades de eficiencia en la gestión. El Sistema Nacional de Salud se concibe así como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas convenientemente coordinados. El principio de integración para los servicios sanitarios en cada Comunidad Autónoma inspira el artículo 50 de la Ley: «En cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado como se establece en los artículos siguientes bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma». Es básica la generalización de este modelo organizativo y el Estado goza, para implantarlo, de las facultades que le concede el artículo 149.1.16 de la Constitución. La integración efectiva de los servicios sanitarios es básica, no sólo porque sea un principio de reforma en cuya aplicación está en juego la efectividad del derecho a la salud que la Constitución reconoce a los ciudadanos, sino también porque es deseable asegurar una igualdad de las condiciones de vida, imponer la coordinación de las actuaciones públicas, mantener el funcionamiento de los servicios públicos sobre mínimos uniformes y, en fin, lograr una efectiva planificación sanitaria que mejore tanto los servicios como sus prestaciones”.

¹⁰ Constituye esta la primera manifestación privatizadora en el ámbito de la cobertura sanitaria que supone hoy en día el mantenimiento de unas condiciones “privilegiadas” para esos colectivos que pugna con la idea de un sistema sanitario realmente universal que integre a toda la población sin excepciones. En este sentido, REY DEL CASTILLO, J. y REY BIEL, P.: Los movimientos de privatización sanitaria en España”, *The Economy Journal.com* de 19 de febrero de 2015.

II. LOS ANTECEDENTES DEL SUPUESTO LITIGIOSO

La Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid contempla una serie de medidas dirigidas a corregir el desequilibrio presupuestario de la financiación autonómica en un contexto de crisis económica y que se concreta, en relación con el sector de la sanidad pública, en los artículos 62 y 63 de la norma legal.

El artículo 62 se refiere a la *Reordenación de la asistencia sanitaria en los Hospitales Infanta Cristina, Infanta Sofía, Infanta Leonor, Sureste, Henares y Tajo* y su contenido es el siguiente:

“1. De acuerdo con lo que establece el artículo único de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, se habilita al Servicio Madrileño de Salud para adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada en los Hospitales Infanta Cristina, Infanta Sofía, Infanta Leonor, Sureste, Henares y Tajo, que garantizarán los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios.

2. La Unidad Técnica de Control de los servicios de explotación de las obras públicas de los Hospitales de la Comunidad de Madrid indicados, creada por Orden 2073/2007, del Consejero de Sanidad, de 12 de septiembre, realizará las funciones de vigilancia, seguimiento y control de la ejecución de los nuevos contratos.

3. Se habilita al Servicio Madrileño de Salud para dictar las instrucciones de funcionamiento que sean necesarias para garantizar la correcta prestación y niveles de calidad de los servicios, a cuyos efectos podrá establecer los órganos y procedimientos de coordinación oportunos o asignar a cada sociedad las funciones que a estos efectos resulten adecuadas”.

De otra parte, el artículo 63 introduce la modificación del artículo 88 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (LOSCM), que queda redactado de la siguiente forma:

“Artículo 88. Organización y gestión

1. Los centros y establecimientos que integran el Servicio Madrileño de Salud se podrán configurar como instituciones sanitarias del citado ente sin personalidad jurídica propia, o bien como entidades sanitarias dependientes del mismo, de titularidad pública y con personalidad jurídica propia. En este caso, las mismas podrán adoptar cualquiera de las figuras organizativas previstas en el ordenamiento jurídico y su creación se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

2. Cuando la gestión de los centros de atención primaria se realice por cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, podrá ofrecerse la gestión de los centros preferentemente a las sociedades de profesionales con personalidad jurídica propia, que estén constituidas total o mayoritariamente por los profesionales sanitarios que presten sus servicios en el Servicio Madrileño de Salud, con la finalidad de promover un mayor grado de implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público madrileño.

Establecida la preferencia, en caso de que la gestión de los centros no se asigne a cualquiera de las sociedades de profesionales creadas al efecto, podrán concurrir para su gestión el resto de personas físicas o jurídicas legalmente constituidas.

3. El Consejo de Gobierno mediante decreto, determinará los requisitos necesarios para acreditar las sociedades profesionales a que se refiere el apartado anterior.

4. El Consejo de Gobierno mediante decreto podrá definir el estatuto jurídico que dé cobertura a la autonomía económica, financiera y de gestión de los centros dependientes del Servicio Madrileño de Salud.

5. Los centros y establecimientos que integran el Servicio Madrileño de Salud deberán contar con un sistema integral de gestión que permita de acuerdo con su planificación estratégica, implantar técnicas de dirección por objetivos, sistemas de control de gestión orientados a los resultados y sistemas de estándares de servicios, delimitar claramente las responsabilidades de dirección y gestión, y establecer un adecuado control en la evaluación de los diferentes parámetros que influyen en los costes y la calidad de la asistencia.

6. De acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente, los centros y establecimientos deberán confeccionar y remitir al Servicio Madrileño de Salud periódicamente, cuanta información sanitaria y económica le sea requerida”.

De esta manera se daba luz verde a la posibilidad de privatizar la gestión de determinados centros hospitalarios entendiendo que con esta nueva fórmula se daba un paso adelante en la tarea asumida por el Gobierno de la Comunidad de Madrid de reducir el déficit público mediante el control del gasto, en este caso en el ámbito de la asistencia sanitaria, pero en cualquier caso —y esto parece olvidarse por sus detractores— sin merma de la calidad de la prestación del servicio público sanitario¹¹. Tal medida fue inmediatamente contestada

¹¹ “La Comunidad afirma que se ahorrará 169 millones de euros anuales, un 20% menos, sobre el coste asistencial y por el canon que las adjudicatarias deberán pagar por los equipamientos de los que se encargarán dentro de dos meses. El coste actual es de 750 millones de euros anuales para una

desde el sector de los profesionales de la medicina y de los sindicatos afines, produciendo la denominada “marea blanca” o “manifestación de batas blancas”, que en varias ocasiones se movilizaron por las calles de Madrid mostrando su descontento bajo el lema “En defensa de la sanidad pública y en contra de la privatización”. Paralelamente, desde ese sector descontento y que se agrupaba en torno a los sindicatos médicos (Asociación de facultativos Especialistas de Madrid —AFEM—, Plataforma Asamblearia de Trabajadores y Usuarios por la Salud (PATUsalud), entre otros), Comisiones Obreras y el Partido Socialista de Madrid, se iniciaron acciones judiciales contra el proceso de privatización ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que culmina con una primera resolución de 11 de septiembre de 2013 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo ordenando la suspensión cautelar de proceso. Posteriormente, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho tribunal avoca al Pleno de la Sala todos los recursos presentados contra la privatización al considerar que podían dar lugar a resoluciones contradictorias y el 9 de enero de 2014, ese Pleno decide sin embargo dejar sin efecto lo ordenado por el Presidente y devolver a las respectivas Secciones la competencia para continuar el trámite de los recursos ante ellas interpuestos¹².

Y es cuando la Sección Tercera, en respuesta al recurso de reposición interpuesto por la Comunidad de Madrid y las empresas adjudicatarias contra el mencionado auto de 11 de septiembre de abril de 2013, resuelve mantener la medida cautelar de suspensión de la denominada externalización sanitaria madrileña para evitar “perjuicios de imposible reparación”, pues dicho proceso “afectaría también al interés público y a la propia economía y Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid”¹³.

población de 1,1 millón de pacientes potenciales”, noticia aparecida en periódico *El País* de 4 de julio de 2013 bajo el rótulo “Madrid certifica la privatización de la gestión de seis hospitales”.

¹² Anteriormente la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había acordado levantar la suspensión cautelar provisional que había decretado sobre este proceso el 10 de julio de 2013 al rechazar un recurso del PSM.

¹³ Son tres los autos dictados con fecha 27 de enero de 2014 confirmando la suspensión cautelar acordada en los recursos núms. 787/2013, 933/2013 y 965/2013 promovidos por AFEM el primero y AMYTS los otros dos. En el auto recaído en el recurso 787/2013 se razona, entre otros extremos, que “...nos reiteramos en los razonamientos realizados en el Auto recurrido y negamos - como ya hacíamos en tal Resolución y aquí reafirmamos- la alegación final de la Comunidad de Madrid de que la decisión de la Sala de adoptar la medida cautelar de suspensión de la Resolución administrativa recurrida suponga un desapoderamiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid de su competencia para aplicar en su ámbito territorial su política sanitaria y de implementar en unos concretos centros hospitalarios un determinado modelo de gestión a que se refiere la Ley 15/1997 de 25 de abril sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud, en la redacción dada por los arts 62 y 63 de la Ley 8/2012 de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que será quien decida sobre la constitucionalidad de tales preceptos, modelo de gestión sobre el que esta Sala no se pronuncia en absoluto limitándonos a resolver sobre la solicitud realizada por el recurrente de adopción de la medida cautelar de suspensión de la Resolución administrativa que se somete a nuestro enjuiciamiento (Resolución 30 de abril de 2013 de la Viceconsejería de

Las consecuencias políticas de esta resolución judicial no se hicieron esperar: el Presidente de la Comunidad de Madrid, en rueda de prensa convocada urgentemente tras la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de mantener la suspensión cautelar del proceso, deja sin efecto el proceso de externalización de la gestión de seis hospitales públicos de la región, decisión esta que a su juicio no supone un fracaso, sino que, por el contrario, ha permitido generar un debate sobre la necesidad de hacer cada vez más eficiente el sistema público de salud. Además, el Presidente de la Comunidad acepta la dimisión del a la sazón Consejero de Sanidad, señor Fernández Lasquetty, auténtico impulsor del proceso de externalización¹⁴.

III. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1. Los motivos en que se funda el recurso

El Grupo Parlamentario Socialista del Senado interpuso el recurso de inconstitucionalidad número 1884/2013 en relación con los ya expresados artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012. Los motivos en que se funda el recurso son, en síntesis, los siguientes:

- a) Se cuestiona que una reforma del sistema de prestación sanitaria como el que introducen estos preceptos se incorpore en una norma como la Ley 8/2012 de contenido heterogéneo.
- b) En cuanto al artículo 62, se considera que el objetivo principal de este precepto es habilitar alguna lectura atenta del recurso pone de manifiesto que se cuestiona abiertamente el modelo de gestión indirecta del servicio público sanitario, tanto en el caso de los hospitales como en el de los centros de atención primaria. Pretenden, por tanto, los recurrentes, que se debata en esta sede una medida estrictamente política y que se haga a partir de argumentos de estricta oportunidad, ajenos a la jurisdicción

Asistencia Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid) en los términos y con los criterios establecidos en el art. 130 de la LJCA y la doctrina jurisprudencial que lo interpreta”.

¹⁴ Como muestra, el periódico *La Vanguardia*, en la edición del 27 de enero de 2014 titula la noticia “La Comunidad de Madrid deja sin efecto la privatización de los hospitales”, y subtitula “González da marcha atrás en la externalización de la gestión de seis centros. El consejero de Sanidad, Javier Fernández-Lasquetty presenta su dimisión”. En el contenido de la noticia podemos leer, entre otras cosas, que “este último revés ha decantado una decisión que pone fin a más de un año de movilizaciones impulsadas por la *mareja blanca*. La polémica privatización ha acumulado hasta seis recursos judiciales. A los de los sindicatos médicos AFEM y AMYTS se unieron los del partido Socialista de Madrid y Comisiones Obreras. El Partido Popular de Madrid también presentó el suyo, en su caso contra la personación del PSM”. Más adelante se califica de auténtico “varapalo” para el Presidente de la Comunidad de Madrid la decisión judicial.

del Tribunal para que pueda adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada en los seis hospitales que se citan en el precepto legal, cuando dicho Servicio no puede adjudicar este tipo de contratos porque no ostenta la condición de Administración pública y porque la titular del servicio es la Comunidad de Madrid de acuerdo con el art. 3.3 de la Ley de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid.

- c) En relación con el artículo 63, entienden los recurrentes que este precepto infringe la normativa básica estatal y el artículo 149.1.18 CE en materia de reserva de ley estatal sobre contratos y concesiones administrativas, así como también el principio de seguridad jurídica ex artículo 9.3 CE.
- d) Se vulnera la garantía institucional contenida en el art. 41 CE, así como los derechos que se derivan de la misma para los ciudadanos, el art. 149.1.17 CE y el art. 14 CE. Señalan los recurrentes que la función esencial del Estado en materia de seguridad social es mantener un régimen público para todos los ciudadanos que les asegure la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 CE), poniendo de relieve que el régimen económico de este sistema es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.17 CE).
- e) El modelo de gestión privada conduce a prácticas de dudosa racionalidad pues los hospitales de gestión privada tienen un alto interés en atraer procedimientos sencillos y de costes variables bajos, susceptibles de hacer marketing por variables hoteleras o paraclínicas. Por su parte, el hospital público que deja de prestar servicio al paciente pasa a subsidiar al hospital privado pues solo se ahorra el coste variable, dado que los costes fijos están presupuestados.
- f) Las concesiones para la gestión de la atención especializada conllevan la prolongación del *apartheid* a la provisión y prestación de la asistencia sanitaria, vulnerando las características esenciales del Sistema Nacional de Salud, tanto las relativas al derecho a la salud (universalidad, igualdad efectiva o equidad, accesibilidad y libertad de elección), como el carácter integral del Sistema (financiación pública común, reglas básicas comunes, organización de los servicios bajo una concepción integral del Sistema sanitario).

3.2. Las alegaciones de la Comunidad de Madrid

Los argumentos opuestos por la representación legal de la Comunidad de Madrid pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- i. el recurso pone de manifiesto, de entrada, que lo que se cuestiona abiertamente el modelo de gestión indirecta del servicio público sanitario,

pretendiendo de esta manera los recurrentes introducir un debate en relación con una medida estrictamente política y a partir de argumentos de estricta oportunidad, lo que es ajeno a la jurisdicción constitucional.

- ii. no cabe cuestionar la constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo a partir de la doctrina contenida en la STC 136/2011, descartando, en particular, que exista riesgo para la seguridad jurídica proclamada por el art. 9.3 CE.
- iii. el Servicio Madrileño de Salud goza de los caracteres que permiten su consideración como Administración Pública.
- iv. el artículo 63 respeta la constitucionalidad pues no vulnera el artículo 149.1.18 CE partiendo de la Ley General de Sanidad, norma básica estatal, y de las Leyes 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión en el Servicio Nacional de Salud, y 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Por lo que se refiere a las normas autonómicas, se cita la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid. En este contexto, la preferencia a las sociedades profesionales total o mayoritariamente integradas por profesionales sanitarios del Servicio Madrileño de Salud cuando se trate de contratar la gestión indirecta de centros de atención primaria debe materializarse, por mandato expreso de la Ley autonómica, en el marco de las formas de gestión indirecta previstas en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público.
- v. se concluye que el recurso interpuesto está plagado de consideraciones de carácter político y sobre cuestiones de oportunidad, lo que pone de relieve que los preceptos constitucionales son traídos de forma un tanto artificiosa.

3.3. Las alegaciones de la Letrada de la Asamblea de Madrid

- Insiste en que el lenguaje utilizado en el escrito del recurso es más propio del debate político que de un análisis acerca de la constitucionalidad de los preceptos impugnados.
- Identifica hasta siete motivos del recurso: dos de carácter formal (vulneración del principio de seguridad jurídica, relacionada con la consideración de la Ley recurrida como una ley de contenido heterogéneo o ley de acompañamiento, y la inexistencia de antecedentes necesarios), dos de índole sustantiva relativos a la vulneración de los artículos 41 y 43 CE y tres de carácter competencial, por infracción de los artículos 149.1.16, 17 y 18 CE.
- En cuanto a la pretendida vulneración de los artículos 41 y 43 CE, partiendo de lo expresado en la STC 103/1983, la representante legal

de la Asamblea de Madrid destaca que el sistema de Seguridad Social garantizado por estos preceptos constitucionales se caracteriza por: a) ser un sistema público y no contributivo; b) los poderes públicos tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio sanitario, pero no que esta prestación deba ser realizada indefectiblemente de manera directa por éstos; c) por ello, cabe la posibilidad de gestión indirecta de los servicios sanitarios por las Comunidades Autónomas, que viene avalada por la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud; y d) el sistema ha de regularse por ley, lo que no excluye el recurso a la concesión como medio de gestión indirecta del servicio de asistencia facultativa especializada en algunos hospitales y centros de salud a la vista de lo declarado en la STC 65/1987.

IV. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

4.1. Consideración previa: constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo

Recordemos que es a partir del año 1993 —concretamente con ocasión de la aprobación de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo— cuando surge un nuevo instrumento normativo conocido bajo la común denominación de “leyes de acompañamiento”, que constituye una vía intermedia¹⁵ para seguir legislando a propósito de la Ley de Presupuestos, pero evitando incurrir en el eventual juicio de inconstitucionalidad de ésta última como aconteció con la STC 76/1992, de 14 de mayo, en la que, entre otros aspectos, se cuestionaba que una norma que da nueva redacción al art. 130 de la LGT se contenga en una Ley de Presupuestos Generales del Estado¹⁶.

¹⁵ Tercera vía entre la renuncia a legislar vía presupuesto materias heterogéneas o la renuncia a las advertencias de tal proceder por parte del Tribunal Constitucional, como precisa PADILLA CARBALLADA en “Problemática jurídica de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario del Estado”, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras leído el 18 de Enero de 2007 en Barcelona, p. 26. Como señala el Académico de Número señor LECUMBERRI MARTÍ en su discurso de contestación, se trata este de un trabajo profundo sobre la doctrina acerca del contenido material de las Leyes de Presupuestos y de la Jurisprudencia constitucional al respecto (p. 62).

¹⁶ Razona el TC que “Con base a la doctrina del Tribunal debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la

El TC, con apoyo en el principio de seguridad jurídica, ya se había inclinado por restringir la inclusión en las leyes de presupuestos de materias ajenas al contenido constitucional de este tipo de leyes y ello a partir del artículo 134 CE, de cuyo contenido se extrae la delimitación material misma del contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado tal y como señala la STC 203/1998, de 15 de octubre, al disponer que:

“Debe, en concreto, distinguirse entre un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual constituido por materias distintas a ese núcleo esencial que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos. Por lo que a este contenido eventual se refiere, su inclusión sólo es válida si se dan dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esta materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a la primera condición hemos señalado, asimismo, que debe tratarse de una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto, o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento. Y respecto de la segunda, que la justificación se produce cuando la materia incluida aparece como un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. La inclusión de materias en las que no se dan esas condiciones en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina”.

De la misma manera, la doctrina puso el acento en la amenaza que para la seguridad jurídica representaba esta manera de legislar, pues mayoritariamente entendía que el citado artículo 134 CE, si bien otorgaba a las leyes de presupuestos de una naturaleza especial en razón de su materia y de su procedimiento de aprobación; sin embargo, su contenido mínimo no impedía que en ella

mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno [FJ 4].” La doctrina que sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos elaborado por el TC se inicia con la STC 27/191, de 20 de julio, a la que siguen, entre otras, las SSTC 84/192, de 23 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, y 65/1987, de 21 de mayo, doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 178/1994, de 16 de junio, 130/1999, de 1 de julio, 32/2000, de 3 de febrero, y 274/2000, de 15 de noviembre, entre otras.

se contuviera la regulación de otras materias —a salvo la limitación contenida en el apartado 7 de dicho precepto relativa a la creación de tributos—. Ello suponía que el silencio de la CE acerca de la posibilidad de regulación de otras materias diferentes de ese contenido mínimo representaba un cheque en blanco para hacer efectiva una expansión material de las leyes de presupuestos, de suerte que finalmente se desembocaba en lo que se denominó el “desbordamiento normativo” de las Leyes de Presupuestos, que introducía inseguridad jurídica derivada de la falta de certeza o incertidumbre sobre el Derecho vigente, sometido a un proceso constante de variación o cambio a través de las modificaciones que las Leyes anuales de Presupuestos introducían en amplios sectores del ordenamiento jurídico¹⁷.

Y precisamente, en relación con este nuevo instrumento legislativo se interpusieron varios recursos de inconstitucionalidad que se dirigen contra la Ley en su totalidad, poniendo en cuestión su naturaleza misma en cuanto atenta al principio de seguridad jurídica por su contenido heterogéneo. El Tribunal Constitucional en su STC 136/2011, de 13 de septiembre, considera que estas leyes no son contrarias a la Constitución pues, aunque desde una perspectiva de técnica jurídica la opción elegida por el legislador pueda ser eventualmente criticable, sin embargo no por ello puede tacharse de ilegítima esa posibilidad de dictar normas multisectoriales, aun cuando ello no se co-honeste con la siempre deseable homogeneidad de un texto legislativo, tanto más cuanto en el texto constitucional no existe precepto alguno que obligue

¹⁷ Vid. MARTÍN-RETORTILLO, L. y RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, colección Cuadernos y Debates, núm. 16, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. En otro lugar, RODRÍGUEZ BEREIJO se refiere a estas leyes también como “normas adosadas” (“Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos”, en *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana* (Dr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.), Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, vol. I, p. 657. Sin agotar la amplia bibliografía sobre el tema, puede verse CAZORLA PRIETO, L.: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario: sus problemas de constitucionalidad*, Marcial Pons-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998. Asimismo, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, ISABEL M.: “Las leyes de acompañamiento y el problema de las «leyes ómnibus»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 22, 2008, p. 525 y ss.; o los trabajos de MARTÍNEZ LAGO: “Leyes de presupuestos y leyes “de acompañamiento” (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno)”, *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 104, 1999, p. 765 y ss.; y “Las leyes de acompañamiento: sobre abuso de las formas jurídicas por el gobierno”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5, 1999, p. 543 y ss. Ciertamente hay autores que han destacado algún aspecto positivo de este instrumento legislativo, señalando al respecto que la Ley de Acompañamiento es la ley que refleja en mayor medida —más aún si cabe que la propia Ley de Presupuestos— su calidad de “norma esencial de dirección política gubernamental de cariz global”, como sostiene JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Colección “Temas clave de la Constitución española”, Madrid, 2003, p. 213. Pero también hay otros que no han ocultando su rechazo a esta figura al considerar que esta forma de legislar deja en manos de los grupos de presión la potestad legislativa efectiva, hurtando al órgano legislativo la función que le es propia, convirtiéndose éste en una mera oficina de registro de la voluntad de aquéllos: en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2000, p. 89.

a esa homogeneidad de contenido y, por la misma razón, impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo¹⁸.

Se pone de manifiesto entonces la dificultad de delimitar con “precisión quirúrgica” lo que constituya estrictamente regulación del ingreso y gasto público, y a este fin la doctrina constitucional ha elaborado unos criterios que definen este ámbito con cierta holgura, si bien sometido al cumplimiento de determinados requisitos como recuerda la STC 206/2013 cuando declara que:

“Junto a su contenido propio, irrenunciable, las leyes de presupuestos pueden regular excepcionalmente otras materias conectadas con el presupuesto, lo que venimos denominando *contenido eventual* o no necesario. Sólo puede encontrar cabida en una ley de presupuestos si se cumplen, cumulativamente, dos condiciones:

La primera, que exista una vinculación inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, puesto que toda medida legislativa necesariamente es susceptible de tener un impacto en el gasto público (reduciéndolo o aumentándolo), o incluso en la estimación de ingresos, para que tenga cabida en este tipo de normas es esencial que la conexión con los gastos e ingresos públicos sea directa o inmediata.

La segunda, que la inclusión en la ley de presupuestos esté justificada por facilitar una mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.”

Pues bien, en el presente caso, los recurrentes vuelven a invocar la lesión del principio de seguridad jurídica con el argumento de que los preceptos impugnados forman parte de una Ley —la Ley 8/2012, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid— en la que se incluyen normas que modifican numerosos textos legales en materias dispares, dando lugar a una técnica legislativa irregular e insuficiente, que dificulta la comprensión del alcance de la Ley.

Y la respuesta del TC en la sentencia que comentamos parte de la doctrina sentada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, y reiterada en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, ya citadas, acerca de la constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo y que se asienta sobre la premisa de que no existe ningún óbice desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta

¹⁸ Las sentencias 136/2011, de 13 de septiembre y 176/2011, de 8 de noviembre, vienen a confirmar la idea, ya expresada hace tiempo por el propio Tribunal, de que su control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador.

en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo.

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas, como es el presente caso, y conforme a lo ya expresado en la STC 132/2013, de 5 de junio, y de esta manera: "... en este caso, no cabe apreciar que la heterogeneidad de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid determine la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica. Nos encontramos ante un texto legal resultante de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley que fue presentado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 92, de 27 de noviembre de 2012, para conocimiento de todos sus eventuales destinatarios y de los integrantes de la Asamblea Legislativa autonómica, y que tras su aprobación definitiva por la Cámara, se insertó, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 29 de diciembre de 2012 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 61, de 12 de marzo de 2013. Consecuentemente, no puede hablarse de quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica identificada con la certeza del contenido de la norma en la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, en unos términos luego reiterados, entre otras, en las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5, y 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8, que es la aquí concernida".

4.2. Constitucionalidad del artículo 62 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid: la posibilidad de gestión indirecta del servicio público sanitario

4.2.1. El modo de gestión indirecta de la asistencia sanitaria no conculca la garantía institucional del sistema de Seguridad Social

Los recurrentes ante el Tribunal Constitucional aducían, en síntesis, que el precepto en cuestión comporta una vulneración de los artículos 14 y 41 de la CE, además del artículo 149.1.17, pues al habilitar el establecimiento de un sistema de gestión indirecta del servicio de asistencia sanitaria de la Seguridad Social por vía de concesión administrativa a empresas privadas, en que la retribución del concesionario se establecerá de forma capitativa, da lugar a que en la Comunidad de Madrid exista un doble régimen económico en el aseguramiento de la prestación sanitaria: régimen económico contractual en las zonas con concesión y régimen económico presupuestario en las zonas de gestión directa, lo que en definitiva supone que el aseguramiento de una parte de la población deja de ser público y, por ende, se producen desigualdades injustas entre los ciudadanos de una misma Comunidad en cuanto a la prestación del servicio de asistencia sanitaria.

El TC rechaza tales argumentos y así, en cuanto a la habilitación de sistema de gestión indirecta del servicio de asistencia sanitaria, parte de lo ya declarado en las SSTC 37/1994, de 10 de febrero y 213/2005, de 21 de julio, en el sentido de que:

“La garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social lleva aparejado el carácter público del mencionado sistema. Ahora bien este rasgo debe apreciarse en relación con la estructura y el régimen del sistema en su conjunto, sin distorsionar la evaluación, centrándola en aspectos concretos de éste desvinculados del conjunto al que pertenecen; sin cerrar la interpretación de ciertos conceptos de relevancia constitucional, ni tampoco haciéndoles encajar indebidamente en los moldes que en un determinado momento proporciona la ley ordinaria, tratando de descartar que pueda haber otros posibles. Lo que verdaderamente ha de ser tutelado por imperativo constitucional es que no se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la institución Seguridad Social a la que pertenecen. Desde esta perspectiva, el carácter público del sistema de Seguridad Social no queda cuestionado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o responsabilidad privadas, de importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquél. La experiencia comparada y la de nuestro país así lo ponen de manifiesto.

(...) El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer o mantener un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo ... un núcleo o reducto indisponible por el legislador? (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar? (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4). Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 63/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras)”.

Para añadir en esta ocasión que:

“Esta doctrina constitucional pone de manifiesto que el art. 41 CE no exige que el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social re-

quiera necesariamente y en todo caso un sistema de gestión pública directa. De los pasajes reproducidos importa destacar el hecho de que el rasgo principal de la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, el carácter público del mencionado sistema —correlato de la consideración de la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad como “una función del Estado”—, ha de apreciarse “en relación con la estructura y el régimen del sistema en su conjunto, sin distorsionar la evaluación, centrándola en aspectos concretos de éste desvinculados del conjunto al que pertenecen; sin cerrar la interpretación de ciertos conceptos de relevancia constitucional, ni tampoco haciéndoles encajar indebidamente en los moldes que en un determinado momento proporciona la ley ordinaria, tratando de descartar que pueda haber otros posibles”. Lo que significa que ese “carácter público del sistema de Seguridad Social no queda cuestionado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o responsabilidad privadas, de importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquél”. De suerte que la apertura a fórmulas de gestión o responsabilidad privadas queda en todo caso condicionada a la preponderancia de los elementos definitorios del carácter público del sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, el TC subraya que la medida normativa adoptada no alcanza a la totalidad del sistema sanitario, sino que se trata de una medida referida a unos supuestos muy concretos:

“... aun cuando esta previsión legal se materialice en la gestión indirecta del servicio por personas privadas, tal hecho no afecta al conjunto de mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social sino exclusivamente a los relativos a la acción protectora en materia de sanidad. Y aun dentro de esta a la asistencia sanitaria especializada que se presta en seis hospitales de la Comunidad de Madrid (Hospitales Infanta Cristina, Infanta Sofía, Infanta Leonor, Sureste, Henares y Tajo).

En este sentido, la sentencia es clara cuando declara que la utilización de fórmulas de gestión indirecta del servicio público sanitario en modo alguna supone que el poder público encargado del mismo renuncia a cualquier responsabilidad sobre el mismo, pues tal posibilidad es de todo punto irrealizable desde el momento en que aquél mantiene en todo caso la titularidad de dicho servicio, lo que le habilita para controlar o supervisar el modo en que se realiza su prestación a los usuarios. Dice en concreto el TC:

“La posible apertura a formas de gestión y responsabilidad privada se lleva a cabo preservando en todo caso la titularidad pública del servicio, refiriéndose la norma únicamente a un supuesto de externalización de la gestión del servicio público en determinados hospitales dependientes del Servicio Madrileño de Salud”.

Y en ningún caso puede hablarse de un exceso competencial por parte del legislador autonómico, que no ha hecho otra cosa que poner en práctica lo ya previsto por el legislador estatal ex artículo 149.1.17 CE. En efecto, aquél:

“...se ha limitado a hacer uso de las posibilidades abiertas por la legislación estatal. La norma recurrida, de hecho, apoya la previsión en lo dispuesto en el ya mencionado artículo único de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que, entre otras posibilidades, dispone que la prestación y gestión de los servicios sanitarios podrá llevarse a cabo mediante acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades públicas o privadas. Tal regulación, además, resulta concordante, en lo que ahora interesa, con la normativa sobre contratación pública (conforme al art. 275.1 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público), “la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”).

Y precisa en este sentido que:

“... legislador autonómico madrileño se ha movido dentro de los límites definidos por la normativa estatal, en particular por el ya referido artículo único de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que más allá de la pregonada novedad de dichas formas de gestión, vino a disipar cualquier duda acerca de la posibilidad de acudir a técnicas de gestión indirecta del servicio público de la sanidad”.

Descartada así la pretendida inconstitucionalidad de la opción ejercida por la Comunidad de Madrid en orden a la forma de gestión del servicio sanitario que se contempla en la norma impugnada, el TC introduce una consideración relevante, a la par que fácilmente comprensible, cual es la relativa a la determinación de la eficacia de la prestación cuya gestión se arbitra en el sentido de que se hace preciso distinguir la valoración que, en términos de resultados, la misma merezca. Es decir, que para saber si un determinado modo de gestión es eficaz se requiere un análisis posterior a su puesta en marcha y la correspondiente evaluación de los resultados así obtenidos, pero se antoja imposible que apriorísticamente pueda ya conocerse el grado de eficacia de un resultado que aún no se ha producido. De ahí que esta circunstancia —la inviable anticipación de la valoración de un procedimiento aún no experimentado— no puede interferir la capacidad del poder público para arbitrar, en el marco de

la legalidad establecida, las opciones que el ordenamiento brinda en orden a una mejor gestión de los servicios públicos y más, si como es el caso, la propia norma garantiza que el servicio sanitario que así se preste deberá mantener unos niveles de calidad y atención al usuario. Lo razona la sentencia en estos términos:

“De modo que, con independencia de la valoración que contemplada desde la perspectiva del juicio de eficacia pueda merecer la fórmula organizativa de prestación de los servicios sanitarios controvertida, no puede decirse que, por sí sola y con el alcance definido por la Ley autonómica recurrida, ponga en riesgo la reconocibilidad de la institución, aquí el régimen público de Seguridad Social. La definición de las prestaciones a las que tienen derecho los ciudadanos queda en manos, en todo caso, de los poderes públicos, no habiéndose producido un traslado de esta potestad a quienes asuman la gestión —y solo la gestión— del servicio público de la sanidad; la financiación se lleva a cabo asimismo mediante fondos públicos, sin que las singularidades a las que pueda dar lugar aquí la preservación del equilibrio financiero del adjudicatario alcancen tal grado de intensidad que hagan inconstitucional el modelo de gestión establecido; y, finalmente, el art. 62.1 in fine alude expresamente a la garantía de “los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios”.

Por todo ello concluye el TC que “No se aprecia, por tanto, que la previsión recurrida ponga en cuestión los rasgos estructurales de la institución Seguridad Social ni que se desnaturalice su esencia”.

4.2.2. *La solución adoptada por la norma tampoco vulnera el principio constitucional de igualdad*

Contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, la gestión indirecta del servicio de asistencia sanitario con el alcance previsto en la norma impugnada en modo alguno permite apreciar que comporte desigualdades injustas entre ciudadanos de una misma Comunidad. En este sentido, el rechazo del argumentario del recurso por parte del TC es concluyente pues

“... la fundamentación ofrecida por los recurrentes se sustenta en presunciones, conjeturas o deducciones propias sobre la eventual dinámica que puedan seguir las adjudicatarias de la gestión, pero no se construye sobre datos normativos que establezcan las desigualdades denunciadas”.

Y vuelve a recordar el TC que la norma recurrida:

“...se limita a habilitar la posible adjudicación de contratos para la gestión de la asistencia sanitaria especializada. Sin embargo, por sí solo, no establece ninguna diferencia de trato en cuanto al contenido, alcance o calidad de la prestación sanitaria que hayan de recibir los ciudadanos asignados a esos seis hospitales”.

Por el contrario, como se ha adelantado, el legislador vela para que la prestación del servicio sanitario bajo esta forma de gestión indirecta mantenga intactos los estándares que se dispensan para el colectivo de ciudadanos integrados en el sistema de salud público, pues como reseña:

“... la propia norma recurrida se encarga de precisar que en la contratación adjudicada se garantizarán “los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios”, derechos entre los que se encuentra la garantía de accesibilidad de todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud a las prestaciones sanitarias “en condiciones de igualdad efectiva” (art. 23 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; y arts. 2 y 6 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid)”.

En esta perspectiva, la alegación que se plasma en el recurso en el sentido de que las concesiones para la gestión de la atención especializada provocan un “apartheid” en la provisión y prestación de la asistencia sanitaria, vulnerando características esenciales del Sistema Nacional de Salud, tanto del derecho a la salud (universalidad, igualdad efectiva, accesibilidad y libertad de elección), como del carácter integral del Sistema (financiación pública común, reglas básicas comunes...), merece un juicio desestimatorio en la sentencia con base en el razonamiento que se reitera relativo a que,

“... la norma impugnada se limita a habilitar la adjudicación de contratos para la gestión de asistencia sanitaria especializada en determinados hospitales, pero ni en ningún momento incide en el régimen de acceso y en el contenido de la prestación sanitaria para los ciudadanos, ni tampoco altera la financiación con fondos públicos del servicio.”

En definitiva, el TC considera que:

“La tesis defendida por los recurrentes se sustenta sobre una serie de consideraciones, perfectamente legítimas, que traducen un juicio crítico global sobre la solución organizativa plasmada en la norma impugnada pero que no es susceptible de un juicio de validez constitucional pues no se

sustenta sobre una argumentación de carácter jurídico que permita a este Tribunal profundizar en todas sus vertientes”.

Y concluye:

“La opción por un sistema de gestión indirecta de los hospitales a los que es aplicable el art. 62 de la Ley 8/2012, no representa, por ello mismo, una auténtica novedad sino la utilización de una posibilidad que, más allá de su mayor o menor novedad, abrió el legislador básico estatal en la Ley de 25 de abril de 1997”.

4.3. Inconstitucionalidad del artículo 88.2 de la LOSCM en la redacción dada por el artículo 63 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid: rechazo de la preferencia por las sociedades profesionales en la gestión de los centros

En relación con esta cuestión, el TC comienza por señalar que tanto el artículo 3.2 como el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), relativos, el primero a qué se entiende por Administración pública a los efectos de este texto legal y, el segundo, estableciendo la definición del contrato de gestión de servicios públicos en función de la entidad contratante, la Administración pública, y el objeto del contrato, la gestión de un servicio público de su competencia, son formal y materialmente básicos considerando que los elementos objetivo y subjetivo esenciales para la determinación de las reglas aplicables a los contratos públicos se establecen en ejercicio de la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.18 CE.

Desde esta perspectiva, el Servicio Madrileño de Salud tiene la condición de Administración Pública a los efectos del mencionado TRLCSP y asimismo competencia para la prestación de los servicios sanitarios de los hospitales públicos a los que la norma se refiere y ello porque:

“... lo cierto es que el Servicio Madrileño de Salud reúne las condiciones de la letra e) del art. 3.2 TRLCSP, pues se trata de una entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (art. 59 Ley 12/2001, de Ordenación sanitaria de dicha Comunidad), cuya actividad principal, precisamente por actuar en el ámbito del servicio público sanitario, no es la producción de bienes y servicios en régimen de mercado, esto es, en régimen de libre competencia. No se trata, tampoco, de una entidad similar o equiparable a las entidades públicas empresariales estatales, excluidas expresamente por el art 3.2 e) TRLCSP de la categoría de

Administraciones Públicas, que vienen en principio a corresponderse con las empresas públicas reguladas en el art. 5.2 Ley 9/1990, a las que el Servicio Madrileño de Salud no pertenece. A mayor abundamiento, conforme a la información que obra en el Perfil del contratante, los contratos que licita y adjudica el Servicio Madrileño de Salud son contratos administrativos, lo que no viene sino a confirmar su carácter de Administración pública a los efectos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Recordemos que el apartado 1 del artículo 88 de la LOSCM en la redacción dada por el artículo 63 de la Ley 8/2012 dispone que “Los centros y establecimientos que integran el Servicio Madrileño de Salud se podrán configurar como instituciones sanitarias del citado ente sin personalidad jurídica propia, o bien como entidades sanitarias dependientes del mismo, de titularidad pública y con personalidad jurídica propia. En este caso, las mismas podrán adoptar cualquiera de las figuras organizativas previstas en el ordenamiento jurídico y su creación se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno”.

De ahí que la sentencia concluya declarando que el precepto impugnado, al habilitar al Servicio Madrileño de Salud para la adjudicación de los servicios de atención especializada de determinados hospitales públicos, no vulnera el artículo 8 del TRLCSP y, en consecuencia, la competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas.

En cambio, el TC sí aprecia falta de sintonía con el texto constitucional del apartado 2 del citado artículo 88 en la redacción de la Ley 8/2012 que, recordemos, establece lo siguiente:

“Cuando la gestión de los centros de atención primaria se realice por cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, podrá ofrecerse la gestión de los centros preferentemente a las sociedades de profesionales con personalidad jurídica propia, que estén constituidas total o mayoritariamente por los profesionales sanitarios que presten sus servicios en el Servicio Madrileño de Salud, con la finalidad de promover un mayor grado de implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público madrileño. Establecida la preferencia, en caso de que la gestión de los centros no se asigne a cualquiera de las sociedades de profesionales creadas al efecto, podrán concurrir para su gestión el resto de personas físicas o jurídicas legalmente constituidas”.

Pues bien, una interpretación sistemática de esta norma a la luz de lo prevenido en el artículo 1 TRLCSP relativo al principio de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores ; en el artículo 54 y siguientes TRLCSP

que establecen las reglas que rigen la capacidad y solvencia del empresario partiendo precisamente de ese principio de no discriminación; así como en el artículo 150 TRLCSP en lo que atañe a los criterios de adjudicación o selección del adjudicatario; y sin olvidar que dicha interpretación ha de ser acorde con las exigencias del Derecho europeo, no obstante las precisiones que al efecto señala la sentencia (“el Derecho europeo no es canon de constitucionalidad de las leyes estatales o autonómicas”), permite concluir que,

“... la preferencia que otorga el precepto autonómico impugnado a las sociedades de profesionales, compuestas íntegra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud, es contraria a la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas”.

Y ello porque, en sustancia,

“Como reconoce el precepto impugnado, la preferencia que se otorga a las sociedades profesionales compuestas íntegra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud, no tiene que ver con la solvencia económica y financiera, profesional y técnica de las citadas sociedades, sino con —su implicación en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público madrileño—. Antes al contrario, produce un efecto claro e insalvable de exclusión de los licitadores, nacionales o extranjeros, que, a pesar de contar con la misma solvencia económica y técnica, no pueden reunir unas condiciones sólo asequibles para un tipo de personas jurídicas, las constituidas por profesionales del Servicio Madrileño de Salud. Esta preferencia no tiene, pues, cabida, como regla de capacidad y solvencia, en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyas prescripciones a este respecto deben considerarse, por otra parte, formal (disposición final segunda apartado tercero TRLCSP) y materialmente básicas, pues garantizan la igualdad de los licitadores en el acceso a los contratos públicos y aseguran su viabilidad y, por tanto, la eficiencia en el gasto que se persigue con las compras pública”.

V. EL DEBATE SOBRE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SANIDAD: EL ENCUENTRO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

5.1. Consideraciones previas: Estado de bienestar, Estado social y servicio público

La controversia que suscita la incorporación de fórmulas de gestión privada en el ámbito de los servicios públicos se presenta a menudo —más intensamente aderezado con ingredientes en clave ideológica propios del debate político, que se refuerzan en procesos electorales— como el intento de acometer una disminución del Estado del bienestar. Sin embargo, entendemos que la cuestión estriba no tanto en si el Estado del bienestar va a reducirse, cuanto si el actual modelo precisa de una reestructuración precisamente para que el mismo no acabe por agotamiento. Es cierto que la discusión sobre la necesidad de reformar el Estado del bienestar se acentúa en los periodos de crisis económica como la que actualmente sentimos, pero no es menos cierto que aquél no ha sido una realidad institucional monolítica, sino dinámica, expuesta a las transformaciones esencialmente de carácter económico y social, más trepidantes en los últimos tiempos.

De suerte que cabe apreciar una interdependencia entre los conceptos de Estado de/del bienestar y de Estado social: el primero se trataría de un concepto estrictamente jurídico —el de Estado social de derecho a que se refiere el artículo 1.1 CE—, en tanto que el concepto de Estado de bienestar haría referencia a un concepto no normativo, sino descriptivo, sociopolítico y socioeconómico¹⁹. En un sentido amplio, se entiende por “Estado social” aquél que se obliga a sí mismo, a través de instrumentos normativos, a proteger y a promover la justicia social y el bienestar de todos sus ciudadanos. Sin duda se trata de un modelo que tiene su origen en las transformaciones operadas por la revolución industrial y la incapacidad de la sociedad para dar respuesta satisfactoria a las necesidades que van surgiendo, de manera que es el Estado el que amplía sus responsabilidades para, superando la tradicional dicotomía Estado-sociedad, convertirse ahora en actor-regulador decisivo del sistema social y elemento estructurante de la sociedad²⁰.

Ahora bien, como señala PAREJO²¹, el Estado, ni siquiera en su versión liberal, ha sido refractario a la intervención en el orden social, si bien inicialmente

¹⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, sept.-dic. 3003, p. 140. Señala el autor que se trata de dos conceptos potencialmente interrelacionados pero perfectamente distinguibles e, incluso, potencialmente independientes desde una perspectiva epistemológica.

²⁰ GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977, p. 22 y ss.

²¹ PAREJO ALFONSO, L.: “El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la <<crisis>>

ésta se desenvuelve en el marco propio de su propia condición orientada finalísticamente a asegurar la libertad y seguridad de los ciudadanos. Bien es cierto que, progresivamente, a medida que las transformaciones y problemas sociales se hacen más complejos y las demandas de los individuos se incrementan al abrigo de la evolución social y el progreso económico, el Estado no se limita ya solo a tutelar la vigencia de las libertades individuales, sino que asume un papel activo en aras de garantizar el acceso a los bienes y servicios sociales: la educación, la sanidad, la asistencia social, etc., se extendieron desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX hasta la actualidad para adquirir una dimensión colectiva.

Y ha sido precisamente la extensión de los servicios públicos y su tradicional responsabilidad estatal lo que ha puesto en cuestión el modelo de Estado social o del bienestar, hasta el punto de que comienza a mirarse hacia lo “privado” y sus modelos de gestión como una salida a lo que se ha dado en denominar “crisis del Estado de bienestar”.

En este punto, es pertinente aproximarnos al concepto de servicio público expresado por GARRIDO FALLA en los siguientes términos: “el servicio técnico prestado al público de manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial”²². Como señala el autor, de esta definición se extraen algunas notas constitutivas que merecen ser destacadas:

- a) se trata de un *servicio técnico*, esto es, de una prestación enmarcada en la tradicional actividad prestacional o de servicio público que configura la trilogía tradicional de las formas de actividad que despliega la Administración junto con la de policía o intervención y la de fomento o incentivadora).
- b) es una prestación dirigida al *público*, esto es, a los ciudadanos en general, sujeta al principio de igualdad.
- c) la prestación se realiza de manera *regular y continua*, lo que comporta el buen funcionamiento del servicio de suerte que el ciudadano puede disponer del mismo sin interrupción ni reducción.
- d) es de *titularidad pública*, nota esta inmanente al concepto mismo de servicio público en la medida en que la Administración siempre conserva

de las prestaciones y los servicios públicos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, sept.-dic. 2000, p. 218. Sobre la dualidad público-privado, que sin duda subyace en el tema abordado, puede verse de este mismo autor “Público y privado en la administración pública”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez* (Coord. Por IGLESIAS PRADA, J.L.), Civitas, Madrid, 1996, vol. 4, p. 4667 y ss. Cfr. ORTÚN RUBIO, V.: “Organización de los servicios sanitarios en el Estado del bienestar”, en *La organización de los servicios públicos sanitarios* (PAREJO et alt.), op. cit., p. 47 y ss.

²² GARRIDO FALLA, F.: “El concepto de servicio público en Derecho español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135, sept-dic. 1994, p. 21.

la potestad de dirección y control del servicio. Ello tiene como derivada la disociación entre “titularidad” y “gestión”, lo que permite la intervención de los particulares para su prestación, si bien en este caso la misma solo puede llevarse a cabo previa habilitación al efecto de la Administración titular y bajo las modalidades previstas para su gestión indirecta. En cualquier caso, aunque el servicio público sea gestionado por un particular, la titularidad del mismo sigue siendo pública, además de sujetarse entonces a una intensa reglamentación por parte de la Administración con el fin de asegurar la satisfacción del interés público.

- e) la prestación se realizada al amparo de un régimen jurídico especial, tradicionalmente de carácter público, pero progresivamente abierto a las posibilidades que ofrece el Derecho privado.

Es precisamente en torno a la figura del servicio público, sin duda institución nuclear del Derecho Administrativo como resulta de las construcciones doctrinales debidas a DUGUIT, JÉZE o HAURIOU, donde se experimenta un replanteamiento de la tensión entre Estado y sociedad, poder y libertad, en el sentido de superar la tradicional concepción, presente aún en determinados sectores ideológicos, que identifica la prestación de los servicios públicos con la forma de prestación directa de éstos por el Estado y considerar también que esa prestación puede realizarse también mediante otras fórmulas legítimas en las que se de acceso a la intervención de los particulares sin merma del carácter público del servicio así prestado. Y es que no hay que olvidar que esa concepción clásica de servicio público obedece a un contexto histórico definido en el que el Estado es el único responsable de facilitar las prestaciones asistenciales básicas a los ciudadanos²³.

En este proceso de recomposición de la relación Estado-sociedad que combina la privatización de actividades con la adaptación de la intervención pública mediante nuevas fórmulas organizativas que destacan el papel regulador del Estado de amplios sectores de la actividad económico-social podemos

²³ Puede verse en resumen de la posición del servicio público en la historia en RODRÍGUEZ ARANA, J.: “Servicio público y Derecho comunitario europeo”, *Revista catalana de derecho público*, núm. 31, 2005, p. 382 y ss. Es abundante el tratamiento de la doctrina sobre la crisis de la noción de servicio público y su relación con la reformulación del Estado bienestar, pudiendo citarse a este respecto como muestra los trabajos de GARRIDO FALLA, F.: “¿Crisis de la noción de servicio público?”, *Estudios de Derecho público económico; libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* (Coord. Por COSCULLUELA MONTANER, L.), Civitas, Madrid, 2003, p. 441 y ss.; MARTÍN MATEO, R.: “La crisis del servicio público”, *Derecho y economía en el Estado social*, (Corcuera Atienza y García Herrera, ed. lit.), 19, p. 137 y ss.; CHINCHILLA MARÍN, C.: “Servicio público: ¿crisis o renovación?”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 28, 1996, p. 59 y ss.; y SERRANO TRIANA, A.: *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1983. Sin olvidar un estudio pionero en esta materia debido a MARTÍNEZ-ABARCA RUIZ-FUNES, C.: *La colaboración particular y la crisis de la noción clásica del servicio público*, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1958.

encontrar, con PAREJO²⁴, la cara de la denominada “crisis del Estado social” que, en rigor, como recalca el autor, no significa en ningún caso una eliminación del papel del Estado en la dinámica de aquellos sectores, sino una mera reducción de su tradicional protagonismo en la actividad prestacional para reforzar ahora las actividades de dirección, supervisión y control de la misma.

Nos encontraríamos entonces con una nueva formulación de la relación Estado-sociedad que trasciende el modelo estático de Estado de bienestar en el que los servicios públicos y el propio Estado se erigen como fin, para abrir paso a una concepción de la realidad estatal en la que sobresale su dimensión garantizadora —Estado garantizador²⁵— al anteponer ahora el bienestar mismo de los ciudadanos, que se convierte de esta manera en el auténtico fin a alcanzar, siendo por tanto el servicio público un instrumento para la realización de actividades públicas en el que lo relevante es cómo puede o debe prestarse para que verdaderamente cumpla la finalidad que lo justifica²⁶.

Porque como se ha apuntado, nuestro sistema jurídico ha identificado tradicionalmente el concepto de servicio público con la idea de monopolio o reserva de la actividad prestacional al sector público, reserva esta que garantizaba una esfera de actuación al sector privado mediante la figura concesional que posibilitaba la realización de grandes obras públicas o prestación de servicios públicos necesarios para el desarrollo de un Estado moderno, esquema que pervive bajo la fórmula moderna de la colaboración público-privada, diferenciando claramente entre la titularidad y la gestión del servicio²⁷.

En este sentido, en principio nada impide que la prestación pueda realizarse en régimen de libertad o competencia, pues lo cierto es que nuestra Constitución no establece prohibición alguna en este sentido. Salvo las competencias exclusivas del Estado relacionadas con la soberanía que se enumeran en el artículo 149.1 del texto constitucional, en relación con los demás sectores competenciales, ya del Estado, ya de las Comunidades Autónomas, no se prevé un reconocimiento exclusivo para la Administración a modo de reserva prestacional, sino que la Constitución admite flexibilidad en orden a cómo han de prestarse servicios tales como la educación, sanidad, cultura, seguridad,

²⁴ “El Estado social administrativo: algunas reflexiones...”, op. cit., p. 221.

²⁵ En este sentido RODRÍGUEZ ARANA, op. cit, p. 377 y 378.

²⁶ Señala MALARET que “tanto las transformaciones del Derecho privado como las del Derecho público convergen en un punto de encuentro que se sitúa, precisamente, en el ámbito de la gestión de los servicios públicos” (MALARET I GARCÍA, E.: “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero-abril 1998, p. 64).

²⁷ Afirma RODRÍGUEZ-ARANA que “el nacimiento de la concesión administrativa como modo indirecto de gestión de los servicios públicos se inscribe en el proceso de deslinde, desde el marco de la exclusividad, de titularidad y gestión de la actividad, toda vez que llegó un momento en pleno Estado liberal en que el Estado no se consideraba digno de mediar en el mundo de la economía, sector que debía gestionarse aguas arriba del propio Estado” (“Servicio público y Derecho comunitario europeo”, op. cit., p. 377).

asistencia social, etc., reservando eso sí para el poder público la responsabilidad de garantizar, tutelar, controlar, etc. la prestación en todo caso de los mismos²⁸.

Es más, ni tan siquiera podemos encontrar en la Constitución un concepto de servicio público, pues todo lo más que hallamos son referencias al término “servicio esencial” que aparece en los artículos 28.2²⁹, 37.2³⁰ y 128.2³¹, sin duda de significado más genérico que el de servicio público y que permite acoger nuevas nociones por influjo del Derecho europeo y el componente liberalizador que lo preside³²; así el término “servicio económico de interés general” vinculado a los principios de solidaridad e igualdad que se erigen en objetivos fundamentales de la Unión Europea³³. No es desdeñable tampoco la influencia

²⁸ Vid. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, S.: “Reflexiones sobre las privatizaciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 144, sept.-dic. 1997, p. 7 y ss. Vid. PAREJO ALFONSO, L., “Constitución, Sistema Nacional de Salud y formas de organización”, en *La organización de los servicios públicos sanitarios*, op. cit.

²⁹ “Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

³⁰ “Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

³¹ “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

³² Sobre el servicio público en la Constitución y la influencia del Derecho europeo puede verse PAREJO ALFONSO, L.: “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 21 semestre 2004, p. 54 y ss. También RODRÍGUEZ-ARANA: “Servicio público y Derecho comunitario europeo”, op. cit., p. 385 y ss. MALARET, por su parte, destaca las distintas connotaciones que la noción de servicio público presenta en los distintos Estados miembros, pese a lo cual existe una idea *intuitiva* que identifica determinadas actividades como propias de la Administración pública y vinculadas a los poderes públicos: se trata de actividades de interés general o utilidad pública y, por ello, aseguradas por organizaciones de Derecho público o privado pero siempre bajo el control o intervención del poder público (“Servicios públicos, funciones públicas,...”, op. cit., p. 50).

³³ El artículo 14 del Tratado consolidado de la Unión Europea establece: “Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”. En estrecha relación, el Protocolo número 26 del Tratado de la Unión Europea se refiere a los “servicios de interés general” y expresa dentro de los valores comunes de la UE presentes en el artículo 14 citado que han de incluirse, los siguientes: i) el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios; ii) la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales; y iii) un alto nivel de

ejercida por el derecho europeo y su decidida apuesta por la construcción de un mercado unitario en el que principio de libre concurrencia y de prestación de servicios ha marcado su impronta en el proceso de liberalización en el ámbito de los servicios de contenido económico y, en general, en el ámbito de la actividad prestacional del Estado tradicionalmente insertada en un ámbito de monopolio o reserva³⁴.

Por otra parte, no hay que olvidar que en nuestra experiencia se constata desde hace tiempo la existencia de servicios públicos que han estado fuera del régimen de monopolio, prestándose desde sus orígenes en régimen de concurrencia con el sector privado, tales como la educación y, cabalmente, la sanidad. Por ello, lo relevante a la postre es determinar el alcance de la dimensión del Estado en su función prestacional en el marco de la sociedad actual, reservándose en todo caso la dirección y el control de los procesos de prestación de los servicios públicos en la idea de que estas prestaciones puedan también llevarse a cabo por el sector privado, pues tanto la prestación se realice directamente por el Estado o bien indirectamente con la colaboración del sector privado, el servicio público no pierde su condición de público y, por tanto, se mantiene también en este caso en el ámbito de la responsabilidad estatal.

En fin, hay que recordar que el artículo 43 CE reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios y, en estrecha relación, el artículo 41 CE dispone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La inteligencia de ambos preceptos permite extraer la conclusión de que el texto constitucional garantiza la efectividad de tales derechos mediante el mantenimiento de un servicio universal, consagrando la responsabilidad de los poderes públicos en la protección, en nuestro caso, de la salud. Éstos son, pues, responsables de garantizar un régimen público de Seguridad Social, comprensivo de la asistencia sanitaria, pero sin que ello signifique una reserva a aquéllos de la actividad sanitaria pues en la medida en que se mantenga ese régimen público respecto del ciudadano o usuario, podrá tener cabida la iniciativa privada. Hay que insistir en que lo relevante en el Estado actual es que la actividad de servicio público se preste de manera eficaz y eficiente, ideas estas sobre las que abundaremos más adelante, pues solo desde la defensa de la calidad en la prestación

calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios. Y ello sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

³⁴ Un estudio en profundidad sobre la dimensión actual del concepto de servicio público partiendo de su formulación clásica podemos encontrarlo en SENDÍN GARCÍA, M.A.: *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2003.

de los servicios públicos podemos hablar realmente de la construcción de una auténtico Estado social, calidad que debiera alcanzarse en todo caso desde la gestión directa del Estado pero que puede complementarse con una eficaz colaboración público-privada.

5.2. El concepto de privatización: necesidad de su delimitación

Entramos así en lo que es aspecto medular del tema que aquí nos ocupa, la ya señalada problemática acerca de la gestión privada de la sanidad pública. Hemos advertido anteriormente de la necesidad de precisar la expresión privatización referida a los servicios públicos en general y, en nuestro caso, al servicio sanitario en particular.

En un sentido amplio, el concepto privatización alude al fenómeno, confuso por lo demás³⁵, comprensivo de todas aquellas acciones del poder público que buscan, en esencia, reducir la presencia de éste en la economía, bien mediante el traspaso de funciones y actividades públicas al sector privado, bien mediante el desarrollo de actividades públicas bajo formas organizativas y régimen jurídico privado³⁶. En otros términos, comporta el traspaso de la actividad de producción de bienes y servicios desde el sector público al privado y puede ser realizada de forma parcial o total³⁷. Y en esta misma perspectiva amplia, se asocia con la transferencia de activos del sector público al privado en términos de propiedad, gestión, finanzas o control; en tanto que en un sentido más restringido, el término se utiliza para describir la venta de activos públicos al sector privado, también vinculado con una función de regulación del poder público en relación con las políticas de liberalización y desreglamentación³⁸.

³⁵ Así lo califica GONZÁLEZ-VARAS pues entiende que este concepto no tiene un sentido único, sino que se manifiesta a través de distintas formas, que analiza ampliamente distinguiendo: i) privatización material, ii) privatización formal, iii) privatización funcional, iv) privatización y concesión y v) privatización indirecta mediante colaboración (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El concepto y las formas de privatización", *Revista Española de Control Externo*, p. 77 y ss. y la abundante bibliografía sobre el tema que se cita).

³⁶ Sobre el fenómeno de la privatización en general puede consultarse VILLAR ROJAS, F. J.: *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993 y DE LA SERNA BILBAO, N.: *La privatización en España*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1995. Específicamente en relación con la privatización del servicio sanitario en la Comunidad de Madrid puede verse DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: "Formas de gestión indirecta de los servicios sanitarios y "privatización" de la sanidad pública (especial referencia al Plan de Mediadas de la Comunidad de Madrid)", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, vol. I, 2013, p. 111 y ss.

³⁷ GARCÍA DÍAZ, M. A.: "Bienes y servicios públicos en España. Una valoración económica de las privatizaciones y los procesos de liberalización", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2.º semestre 2004, p. 97. Destaca el autor que las tres modalidades no son estancas, sino que puede suscitarse un proceso dinámico entre ellas, en el sentido de que la inicial privatización de la organización da paso normalmente a una privatización posterior de funciones y cometidos.

³⁸ "La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales", Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatiza-

En definitiva, el término está íntimamente vinculado al replanteamiento de los fines que debe perseguir y, los medios que debe utilizar el sector público, para servir adecuadamente a la sociedad en la que se incardina³⁹.

También se utiliza en un sentido amplio este término para aludir a: a) todas las iniciativas desde los poderes públicos orientadas a la reducción del sector público y, en paralelo, incrementar el sector privado; b) la mejora de los resultados de aquellas actividades que permanecen en manos del sector público; y c) comprendería también el proceso de cambio social que modifica los mecanismos de regulación y de control de la sociedad⁴⁰.

Para intentar reconducir el término a un ámbito más preciso, MÉNENDEZ⁴¹ propone un triple significado: i) la llamada *privatización material* entendida como atribución al sector privado de tareas o funciones que eran de competencia pública; ii) la denominada *privatización funcional* o gestión indirecta de tareas o funciones públicas a través de entidades privadas mediante contrato; y iii) la *privatización formal*, es decir, la realización de tareas de competencia pública a través de entidades u organismos públicos que actúan sometidos al régimen de Derecho privado.

En el primer sentido, siguiendo al autor, el fenómeno de privatización ha afectado a tareas que tradicionalmente eran de competencia estatal, incluso en régimen de monopolio, y que han pasado a ser, por exigencias del Derecho de la Unión Europea, actividades privadas a desarrollar en régimen de libre competencia en el marco del proceso de liberalización de actividades anteriormente configuradas como servicios públicos (es el caso de las telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.). Es en esta acepción en la que se incardinaría la concepción neoliberal antes considerada, entendiendo entonces que la actividad sanitaria de privatiza y se desplaza del ámbito del poder público al privado enteramente, sin perjuicio de su regulación. Pero es evidente que la sanidad —el servicio público sanitario— tendría difícil encaje, siendo optimistas, en el actual marco juridico-constitucional.

La tercera acepción, la gestión directa de tareas públicas a través de entidades de esta misma naturaleza pero que se someten en su actuación al régimen de Derecho privado, tampoco suscita mayores reparos hoy en día, a salvo la

ción en los servicios municipales celebrada en Ginebra del 15 al 19 de octubre de 2001, Organización Internacional del Trabajo (OIT), programa de Actividades Sectoriales, p. 7.

³⁹ Así lo expresa HERNÁNDEZ, N.: "privatizaciones: significado y razón de ser desde un punto de vista económico", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol. 3, 1999, p. 41.

⁴⁰ GOMÁ, R. y BRUGUÉ, Q.: "Algunas matizaciones en relación a la privatización de los Servicios Públicos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 8, Servicio de Publicaciones de la UCM, 1996, p. 15 y 16. No se oculta la dimensión jurídico-económico-social que late en estas acepciones del término, lo que explica la complejidad del fenómeno no reconducible a planteamientos simplistas.

⁴¹ MÉNENDEZ REXACH: "La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública...", op. cit., p. 271 y 272.

intensa discusión en el terreno doctrinal del fenómeno de la denominada “huida del Derecho Administrativo”⁴².

La denominada *privatización funcional* refiere a la gestión de tareas o funciones públicas a través de entidades privadas mediante contrato, esto es, constituye el supuesto típico de gestión indirecta de los servicios públicos de amplia acogida en nuestro sistema jurídico como se ha señalado.

La posibilidad de que la Administración pueda gestionar indirectamente un servicio público con la colaboración privada está admitido en nuestro ordenamiento jurídico como bien señala el artículo 275.1 del TRLCSP al definir el ámbito del contrato de gestión de servicios públicos en los siguientes términos: “La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”. Y el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su apartado 2 dispone que “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”, enumerando a continuación esas formas distinguiendo entre las de “gestión directa” y las de “gestión indirecta”, en este último supuesto “mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”.

En este sentido, el artículo 277 TRLCSP enumera las modalidades de la contratación de la gestión de los servicios públicos, a saber: a) concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura; b) gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) concierto con persona natural o jurídica que venga realizando

⁴² Se refiere este ya viejo fenómeno al creciente número de organizaciones de carácter público que someten su actuación a las normas de Derecho privado desligándose de las de Derecho público, esencialmente administrativas, a la vez que se cuestiona la capacidad misma de las construcciones iuspublicistas para dar respuesta inmediata y eficaz a los problemas que el mundo complejo de hoy plantea. Este fenómeno encuentra en PAREJO ALFONSO una estrecha conexión con la vertiginosa evolución de la sociedad, que cuestiona “las ideas, los principios, los orígenes, las categorías, los conceptos y los términos trabajosamente establecidos y depurados por el Derecho Público y aún en proceso de perfección, considerados en la fórmula “Estado democrático y social de Derecho”, surgiendo así las tendencias a la desregulación, la privatización, la racionalización de la función y del tamaño del Estado” (PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 13 y 14). Por su parte, GARRIDO FALLA calificaba a este fenómeno como “una auténtica apostasía del Derecho Administrativo” (“Privatización y reprivatización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991, p. 18). Pero ya años atrás DE MIGUEL GARCÍA examinaba el proceso, cada vez más acusado, de interferencia mutua entre las esferas jurídicas pública y privada expresada en los fenómenos de actividad administrativa de los particulares y, a la par, actividad privada de los entes públicos (“Consideraciones en torno a lo privado y a lo público”, *Documentación Administrativa*, núm. 154, 1973).

prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; y d) sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Nótese, y ello es capital, que cualesquiera de las formas de privatización consideradas no debe suponer una retirada del poder público del campo de actuación, sino un cambio de los tradicionales mecanismos de intervención a fórmulas de cooperación o colaboración. Porque siguiendo a PAREJO⁴³, para que pueda hablarse de una verdadera privatización —en el sentido en que erróneamente se utiliza de ordinario en el debate político añadimos— es necesario que concurran las siguientes dos condiciones: primera, la liquidación o supresión del centro público establecido para la realización de la correspondiente tarea y su reubicación en el ámbito de disposición de los sujetos privados; y segunda, la ausencia de responsabilidad del poder público respecto de la ejecución privada de esas tareas.

Mas parece claro que en el caso del servicio público sanitario que nos ocupa no puede en rigor hablarse de una suerte de traslación plena de éste al ámbito privado, despojándole así de su carácter público, pues éste es inherente a la naturaleza misma de esta prestación por disposición constitucional, lo que no significa que el mismo deba ser indefectiblemente gestionado de modo directo por las Administraciones públicas⁴⁴.

Y es que la privatización en modo alguno implica una “desresponsabilización” del poder público respecto de las condiciones en que han de prestarse los servicios públicos, sino una transformación del modo en que esta prestación puede realizarse y que, en último término, aun en la perspectiva de una transferencia más intensa de la misma al sector privado, supondrá en todo caso un cambio, que no una extinción, de la forma en que se mantiene la responsabilidad del poder público respecto de tales servicios, que ahora potenciará su función de “regulador”⁴⁵. En este sentido adquiere interés la idea de los

⁴³ “El Estado social administrativo: algunas reflexiones...”, op. cit., p. 243.

⁴⁴ En relación con este debate privatización, sí o no, resulta aleccionador el trabajo de DE MONTALVO JÄÄSHELÄINEN, F.: “Los seis mitos de la privatización sanitaria”, *Razón y Fe*, t. 267, núm. 1.372, 2013, p. 135 y ss.

⁴⁵ Esta nueva presencia del poder público en el campo de la privatización como poder de regulación, y no tanto de intervención al modo tradicional, no implica una actitud de pasividad o retracción de aquél, pues lo cierto es que esa presencia puede resultar finalmente más intensa resaltando las funciones de control, supervisión o inspección (Vid. SORIANO GARCÍA, J. E.: *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993, p. 1 y ss. Por otra parte, MENÉNDEZ considera que siendo en el ámbito sanitario la igualdad en el acceso y en las condiciones de prestación la clave del sistema, ello aconseja el mantenimiento de un marco organizativo de derecho público, sin perjuicio de que se utilicen las formas jurídico privadas que contribuyan a una mayor agilidad en la contratación y en la gestión patrimonial, como permite ya la legislación vigente (MENÉNDEZ REXACH: “Las nuevas formas de gestión sanitaria ante el Derecho Administrativo”, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho Sanitario celebrado en Madrid del 23 al 25 de octubre de 1997.

“ordenamientos de cobertura” en cuanto la creciente cooperación entre el Estado y la sociedad reclama una recíproca interacción entre las esferas pública y privada del ordenamiento jurídico, pues la privatización de funciones no conduce a una nítida separación de las esferas de competencia pública y privada: lo que significa tal privatización es que si antes el Estado tenía la responsabilidad de llevar a cabo directamente las tareas públicas, ahora su misión consiste más bien en supervisar la ejecución de esas tareas⁴⁶.

5.3. La gestión indirecta (privatización) de la sanidad: algunos precedentes

En España, en el ámbito del servicio público sanitario, ha existido una amplia tradición en la externalización al sector privado de determinadas actividades que se realizan en los centros sanitarios, si bien éstas se refieren a tareas auxiliares a las propiamente sanitarias, tales como los servicios de limpieza, mantenimiento, lavandería, catering o restauración⁴⁷.

Pero la introducción de fórmulas colaborativas con el sector privado también se ha experimentado en el plano sanitario, situándose el punto de inflexión en el denominado “Informe Abril”, que debe su nombre a Fernando Abril Martorell, que había llegado con Adolfo Suárez a una vicepresidencia segunda y que fue uno de los muñidores de la negociación en los pactos de La Moncloa y en la redacción de la Constitución, a quien el entonces Gobierno de Felipe González encomienda un exhaustivo estudio con tres claros objetivos en relación con el Sistema Nacional de Salud instaurado por la Ley General de Sanidad de 1986 (LGS): i) mejorar la gestión de los recursos humanos y técnicos; ii) asegurar una asistencia sanitaria de calidad y iii) contener, o disminuir, el gasto sanitario.

En dicho informe, junto al señalado Abril Martorell, colaboraron hasta un total de 150 expertos, que finalizaron su trabajo el 25 de septiembre de 1991, día en que se presentó el resultado del estudio ante el Congreso de los Diputados y en el que se formulaban hasta sesenta y cuatro recomendaciones que se estructuraban en organización, gestión y financiación. Entre sus conclusiones se contemplaba el pago directo de una parte de la asistencia sanitaria o el abono directo por parte de los pensionistas del 40 por ciento de los medicamentos para reducir el fraude. Como recogen los medios de comunicación escritos de la época, el informe fue echado al olvido ante la envergadura de los cambios que postulaba para el modelo sanitario entonces vigente y la resistencia de

⁴⁶ SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-M. Pons, 2003, p. 302 y 303.

⁴⁷ Vid. MARTÍN MARTÍN, J. J.: “Formas directa e indirecta de gestión institucional en centros y servicios sanitarios”, *UNED-Escuela Nacional de Sanidad*, 2013, p. 13.

partidos políticos, sindicatos, profesionales del sector y otros a acometer aquéllos ante el previsible rechazo social que plantearían⁴⁸.

La necesidad de reforma del sistema sanitario parecía una exigencia ineludible atendiendo a algunos de los síntomas que evidenciaban la desmejorada salud del servicio sanitario público de la época: la insatisfacción del usuario llegaba al 77 por ciento, la sindicalización ahogaba cualquier reforma, las listas de espera colapsaban la paciencia de miles de personas, la asistencia sanitaria, en resumen, no funcionaba⁴⁹. En general, el informe no mereció una buena acogida y, en algún caso, las críticas que el mismo mereció no ocultaban a su vez la situación real dentro del propio sistema sanitario y las luchas por el poder que en su seno se dirimían, ajenos al verdadero debate sobre los problemas y soluciones que el servicio público sanitario presentaba⁵⁰.

Ya anteriormente en Cataluña se había aprobado la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria que establecía un modelo sanitario mixto integrando en una sola red de utilización pública todos los recursos sanitarios, fueran o no de titularidad pública, y utilizando un mecanismo crucial cual era la separación entre las funciones de compras y provisión. Habida cuenta la asunción de la competencia sanitaria por las Comunidades Autónomas, son éstas las que inician el camino propio hacia un modelo de prestación sanitaria que adoptan esa fórmula de separación entre las funciones de compras y provisión, así como la facilitación de la gestión privada o semiprivada en casi todas ellas⁵¹.

⁴⁸ Por ejemplo, en la edición del día 6 de julio de 1991, el periódico *El País* ya avanzaba una noticia con el siguiente titular “El ‘informe Abril’ sugiere un sistema de financiación de la sanidad que implica la desaparición del Insalud”, para añadir a continuación que “La reforma sanitaria que recomienda la comisión Abril en su informe, prácticamente ultimado, supone cambios radicales en el sistema de financiación de la sanidad pública. Del actual sistema mixto, Presupuestos del Estado y cuotas de la Seguridad Social, podrían desaparecer estas últimas. Esto implicaría, según los especialistas consultados, la desaparición del Insalud como entidad gestora de la asistencia sanitaria. Ese organismo público pasaría entonces a competir en el mercado de la salud con las compañías privadas.”.

⁴⁹ Así puede leerse en una información del periódico *ABC* de 22 de noviembre de 2003 bajo el expresivo titular: “Informe Abril Martorell: la reforma sanitaria que llegó doce años después”.

⁵⁰ Así SÁNCHEZ BAYLE señalaba que el informe sentaba las líneas generales para privatización y desregulación del sistema sanitario público, para añadir que su trascendencia no estaba tanto en el contenido (que tacha de mala copia de otros informes de contenido neoliberal similares), cuanto en establecer las bases ideológicas para el desmontaje de la sanidad pública, así como la influencia ejercida entre los sectores de los gestores y de la burocracia sanitaria, que rechazan frontalmente una política salubrista y participativa que cuestiona su situación de poder (*Evolución del Sistema sanitario en España: evolución, situación actual, problemas y perspectivas*, editado por M. SÁNCHEZ BAYLE con la colaboración de FERNÁNDEZ RUIZ, M.^a L. y otros, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1996, p. 54).

⁵¹ Un estudio detallado de la estructura de la organización sanitaria en España desde 1981 hasta la culminación de los procesos de transferencia de esta materia a las Comunidades Autónomas, distinguiendo las formas directa e indirecta de prestación del servicio sanitario puede verse en VENTURA VICTORIA, J.: “Organización y gestión de la asistencia sanitaria”, Anexo V al *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*, Ministerio de Sanidad y Consumo, 2003, pp. 307-331.

Pero son las fórmulas del concierto sanitario⁵² y, sobre todo, la concesional⁵³ los modelos de gestión indirecta de la sanidad la que mejor define la apuesta por la colaboración público-privada en esta materia y en este sentido destacan dos experiencias de modelos concesionales: las concesiones administrativas sanitarias o modelo Alzira y las Entidades de Base Asociativa (EBAs)⁵⁴. Éstas últimas son creadas en Cataluña y están constituidas por profesionales sanitarios que participan en la gestión de los servicios sanitarios y sociosanitarios. Los estudios de evaluación de los resultados obtenidos por los grandes tipos de proveedores de atención primaria en Cataluña, el Instituto Catalán de la Salud, las EBAs y otros proveedores, no arrojan diferencias significativas en cuanto a niveles de eficiencia y calidad en la prestación del servicio, pero sí mayor satisfacción de los profesionales y rentabilidad económica en el caso de las EBAs⁵⁵.

Por lo que se refiere al modelo Alzira, que toma su nombre de la localidad valenciana en la que se construyó en 1999 el primer hospital público español gestionado bajo la modalidad de concesión administrativa: el Hospital de la Ribera, es como se ha dicho una concesión administrativa sanitaria caracterizada por externalizar el “núcleo duro” del servicio público sanitario, incluyendo las actividades sanitarias, y otorgando un papel esencial a las aseguradoras privadas. Se trata de una forma de contratación de la asistencia sanitaria mediante un sistema de pago caputivo, por lo que la Administración transfiere el riesgo financiero a la empresa concesionaria, fórmula similar a la que representan los conciertos con las mutualidades de funcionarios públicos (Muface, Mugeju, Isfas)⁵⁶, y que descansa en la misma filosofía que tendría una prima de

⁵² Esto es, la contratación con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. Ya la LGS en su artículo 90 establece la posibilidad de que las Administraciones Sanitarias Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias puedan suscribir conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellas, teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios. Por cierto. Esta fórmula del concierto es similar a la que se experimenta en el ámbito educativo con la denominada educación concertada, también expuesta permanentemente al debate de fondo ideológico trascendiendo el análisis sobre la mejor forma de prestación del servicio público en cuestión en términos de eficiencia y calidad.

⁵³ Aceptando con carácter general la utilización de las formas indirectas de gestión del servicio sanitario, singularmente las referidas a conciertos y convenios, en cambio respecto de las concesiones de servicio público se muestra MENÉNDEZ más renuente, entendiendo que el recurso a esta figura debe ser excepcional y justificado (“La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública. Reflexiones...”, op. cit., p. 267).

⁵⁴ Sobre las ventajas que ofrece el modelo concesional frente a la concertación por servicios de centros sanitarios puede verse REPULLO LABRADOR, J.R.: “Externalización, eficiencia y calidad (segunda parte)”, *Revista de Calidad Asistencial*, vol. 23, núm. 3, mayo 2008, p. 131 y ss.

⁵⁵ Vid. MARTÍN MARTÍN: “Formas directa e indirecta de gestión institucional...”, op. cit., p. 21 y 22.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 18 y ss. Modelo este que, como recuerda el autor, también se ha puesto en funcionamiento en otros servicios sanitarios de la Comunidad valenciana, como el Área de salud 20 de Torrevieja, el Área de salud 12 de Denia y las Áreas de Manises y Elche-Crevillente (p. 20).

aseguramiento: en este caso la Generalidad Valenciana, como Administración pública competente, paga al concesionario una cantidad anual por cada uno de los habitantes del Departamento de salud incluidos en el sistema de información poblacional para que sean atendidos, lo que permite a la Administración conocer el coste anual de la asistencia sanitaria pública de un Departamento durante todo el plazo que dura la concesión, por lo que se afirma que el modelo reposa en la idea “El dinero sigue al paciente”⁵⁷.

Este modelo singular está basado en cuatro pilares fundamentales: propiedad pública, control público, financiación pública y gestión privada. Se destaca que el hospital objeto de concesión es un hospital público, construido sobre suelo público y perteneciente a la red de hospitales públicos de la Generalidad Valenciana, pues aunque la inversión inicial para su construcción y dotación de recursos materiales y humanos parte íntegramente de las empresas que forman la empresa concesionaria, el revertirá íntegramente a la Generalidad cuando expire el plazo de la concesión.

La prestación del servicio sanitario es privada, gestionada por la empresa adjudicataria durante el período de la concesión, pero el control es público, esto es, el centro hospitalario está sujeto al cumplimiento de las cláusulas del pliego de condiciones de la concesión administrativa, el contrato que tiene firmado con la Generalidad Valenciana. Es más, la Administración concedente del servicio público sanitario tiene un control permanente del concesionario a través de la figura, única en España, del comisionado de la Consejería de Sanidad con capacidad de control, inspección, facultad normativa y sancionadora.

De esta manera se pone de manifiesto que la opción por la gestión indirecta del servicio público sanitario en ningún caso supone que éste renuncie o pierda su condición de tal pues, como se viene explicitando, el concepto de servicio público consiente tanto su prestación directa por el Estado —lo que en su origen fue regla general— cuanto su realización mediante fórmulas de gestión indirecta —lo que en la actual coyuntura político-económica parece ser una alternativa plausible—. Insistimos, desde la perspectiva jurídico-constitucional ningún impedimento existe para que la sanidad pública requiera de la colaboración del sector privado para garantizar un mejor servicio público sanitario.

Así se sanciona en nuestro ordenamiento jurídico y, en este sentido, la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud⁵⁸, cuyo artículo único dispone que:

⁵⁷ DE ROSA TORNE, A.: “Las nuevas fórmulas de gestión en la sanidad pública: el modelo Alzira”, en *Las nuevas formas de gestión sanitaria «modelo Alzira»* (Coord. MARÍN FERRER, M. y DE ROSA TORNER, A.), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2007, p. 25 y 26.

⁵⁸ Esta norma no hace sino transformar en Ley el Real Decreto ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Insalud, que al objeto de ampliar las formas organizativas de la gestión de los centros sanitarios previstas en la LGS, vino a establecer que la administración de los mismos pudiera llevarse a cabo, no sólo directamente, sino indirectamente mediante cualesquiera entidades admitidas en Derecho, así como a través de la constitución de con-

1. En el ámbito del Sistema Nacional de Salud, garantizando y preservando en todo caso su condición de servicio público, la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud o de atención sanitaria o sociosanitaria podrá llevarse a cabo directamente o indirectamente a través de la constitución de cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho.

En el marco de lo establecido por las leyes, corresponderá al Gobierno, mediante Real Decreto, y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas —en los ámbitos de sus respectivas competencias—, determinar las formas jurídicas, órganos de dirección y control, régimen de garantías de la prestación, financiación y peculiaridades en materia de personal de las entidades que se creen para la gestión de los centros y servicios mencionados.

2. La prestación y gestión de los servicios sanitarios y sociosanitarios podrá llevarse a cabo, además de con medios propios, mediante acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades públicas o privadas, en los términos previstos en la Ley General de Sanidad.

Sin olvidar que al amparo de la citada ley se dicta el artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, relativo a las Fundaciones Públicas Sanitarias como forma de gestión indirecta del servicio público sanitario⁵⁹.

Más recientemente, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, aprobado en plena crisis económica, presenta en su Exposición de Motivos algunos de los problemas que queja al sistema sanitario en España y que justifican las medidas que se adoptan: “ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional, el crecimiento desigual en las prestaciones del catálogo, la falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y la propia falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema han conducido al Sistema Nacional de Salud a una situación de grave dificultad económica sin precedentes desde su creación. Se ha perdido eficacia en la gestión de los recursos disponibles, lo que se ha traducido en una alta morosidad y en un insostenible

sorcios, fundaciones u otros entes dotados de personalidad jurídica, pudiéndose establecer, además, acuerdos o convenios con personas o entidades públicas o privadas, y fórmulas de gestión integrada o compartida, generalizando las previsiones contenidas en diversas leyes dictadas por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

⁵⁹ Sobre la configuración y polémica surgida en torno a esta opción organizativa de la gestión sanitaria puede verse MENÉNDEZ REXACH: “La gestión indirecta de la asistencia sanitaria...”, *op. cit.*, p. 280 y ss.

déficit en las cuentas públicas sanitarias. Se hace, pues, imprescindible la adopción de medidas urgentes que garanticen su futuro y que contribuyan a evitar que este problema persista.

Y la propia jurisprudencia, en este caso del Tribunal Supremo, ha avalado esta posibilidad. Un claro ejemplo es la STS —Sala de lo Contencioso-Administrativo— de 20 de diciembre de 2005, dictada en el recurso de casación núm. 1537/2001, que con ocasión de la impugnación del concurso 97/A5912 convocado por la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana y publicado en el DOGV el 25 de febrero de 1997, cuyo objeto era la gestión indirecta de la atención sanitaria especializada del Área 10 del Servicio Valenciana de Salud (Hospital de Alzira), razona lo siguiente⁶⁰:

“No obstante lo anterior, conviene añadir; a), que los artículos 41 y 43 de la Constitución no imponen la gestión pública directa y exclusiva del sistema de salud, cual parece pretender el recurrente, como así además lo ha declarado el Tribunal Constitucional al decir en sentencia de 37/94,” que el derecho de que los ciudadanos puedan ostentar en materia de seguridad social-salvando el carácter indisponible para el legislador de la garantía constitucional de esta institución-, es un derecho de estricta configuración legal, y que el carácter público del sistema no queda cuestionado por la incidencia en el de fórmulas de gestión o responsabilidad privada”; b), que además de que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, —Ley 13/95 de 18 de mayo—, ya regula la concesión administrativa como forma de gestión indirecta de los servicios públicos, es lo cierto, que el Real Decreto Ley 10/96 y la Ley 15/97, con el indicativo y clarificador título , sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud, ya se ocupan, ampliando los términos de la Ley General de Sanidad, de la posibilidad de gestión directa, o indirecta, y además de con medios propios, mediante acuerdos, convenios contratos con personas o entidades públicas o privadas, por todo lo que no se puede aceptar la alegación de que ese nuevo sistema de gestión del Sistema Nacional de Salud, carezca de cobertura legal, como se aduce, pues la tiene y en base a Ley posterior a la de Sanidad y a la de la Seguridad Social; c), que en nada obsta a lo anterior el que la Ley 15/97, citada, después de referirse a las nuevas formas de gestión, entre otras, mediante acuerdos, convenios o contratos con entidades públicas y privadas, refiera ,”en los términos previstos en la Ley General de Sanidad”, pues como ya había valorado y declarado adecuadamente la Sala de Instancia, esa referencia a la Ley General de Sanidad, no se puede entender referida, cual el recurrente pretende, a los modos de gestión previstos en

⁶⁰ Una semblanza sobre la impugnación de la concesión del hospital de Alzira en MENÉNDEZ REXACH: “La gestión indirecta de la asistencia sanitaria...”, op. cit., p. 286 y ss.

la Ley General de Sanidad, pues ello sería tanto como dejar sin efecto esa habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud que la norma posibilita y también en buena medida derogar la propia Ley que las regula, Ley 15/97, y por el contrario, sí que es procedente y obligado entender que esa referencia a la Ley General de Sanidad, se ha interpretar y aplicar del único modo congruente y posible, estimando que esa referencia deja en vigor, como no podía menos, las nuevas formas de gestión que la nueva norma autoriza y dispone, siempre que se respeten y salvaguarden los derechos de los usuarios, a que se refiere la Ley General de Sanidad, esto es, que apliquen las nuevas formas de gestión autorizadas por la Ley, pero cuidando que ello no redunde en perjuicio del usuario del servicio, en definitiva, que se le otorgue un servicio con las adecuadas garantías y sometido a los controles oportunos; que es por otro lado, la interpretación que a esa referencia da la Ley General de Sanidad, la propia Exposición de Motivos de la Ley 15/1997, al decir: “Por último, el proyecto de Ley, en términos similares al Real Decreto-ley anterior, recoge las distintas formas previstas en la legislación vigente, de gestión de los servicios a través de medios ajenos, haciendo hincapié en la posibilidad de establecer –cualesquiera que sean sus modalidades– acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades públicas o privadas, adecuándose a las garantías establecidas en la Ley General de Sanidad”; y d), por último en nada obsta a lo anterior las referencias que el recurrente hace a la Ley General de la Seguridad Social artículo 4,3 y al Real Decreto 29/2000, la primera, porque ya se ha visto que la gestión del Sistema Nacional de Salud, no exige una gestión pública directa y exclusiva y al ser de configuración legal, la Ley 15/97 podía autorizar unas nuevas formas de gestión, en los términos que el legislador disponga, y la segunda, porque el Real Decreto 29/2000 lo que hace es desarrollar una parte del apartado 1 del artículo único de la Ley 15/97, la relativa a las fundaciones, pero que ese mismo artículo permite además la gestión a través de empresas privadas concesionarias, como se ha expuesto”.

5.4. La gestión del servicio público sanitario: eficiencia de lo privado vs. eficiencia de lo público

Se aducen diversas razones que justificarían la progresiva incorporación de instrumentos de régimen privado en la prestación de servicios públicos en general, y por derivación también en el referido al sector sanitario. Entre estas razones se señalan: a) el incremento de la eficiencia; b) la reducción del gasto, descargando de esta manera el presupuesto público; c) la desburocratización o descarga estructural de la Administración pública⁶¹.

⁶¹ PAREJO ALFONSO: “El Estado social administrativo: algunas reflexiones...”, op. cit., p. 244.

Sintéticamente, la cuestión puede resumirse en una cuestión de eficiencia, pues ésta se entiende ha de comportar una adecuada asignación de los recursos económicos disponibles en orden al cumplimiento de las finalidades públicas perseguidas que se concreta en términos de coste del servicio público. Precisamente, es el argumento de la mayor eficiencia de la empresa privada en comparación con la pública el argumento que se utiliza recurrentemente en favor de las privatización⁶². En este contexto, frente al fenómeno inverso de la nacionalización que se justifica por los fallos del mercado, la privatización pone en el punto de mira los fallos burocráticos y la rigidez de los procesos internos administrativos que esclerotizan la toma ágil de decisiones, a lo que se une la ausencia o atribución difusa de responsabilidad, cuando no las interferencias políticas que entorpecen a menudo la eficaz toma de decisiones o, como lamentablemente se comprueba en nuestros días, propician la corrupción alejando todo signo de racionalidad y eficiencia en la gestión pública, se alza la enseña de la empresa privada que es vivo ejemplo de aumento de la competencia, introducción de nuevas técnicas de gestión, acceso a nuevas tecnologías, reducción de presiones laborales y, en consecuencia, incremento de la eficiencia⁶³.

Paralelamente, se recalca la repercusión que para el gasto público supone la actividad prestacional del sector público, que con frecuencia se desboca por mor de la políticas públicas no siempre enderezadas a servir realmente al interés general, sino a otros intereses de la clase política. En esta situación, considerando la limitación de los recursos económicos disponibles en manos de las Administraciones públicas, la no contención del gasto público supone finalmente que éste resulte fiscalmente inaccesible por cauces que no supongan de hecho una auténtica confiscación de acuerdo con la vieja doctrina de que “el impuesto termina por comerse al impuesto”⁶⁴. Y al mismo tiempo se reclama un adelgazamiento de la estructura de la Administración pública, lo que se ha denominado gráficamente una verdadera “cura dietética del Estado”, pues no por ser más amplia y extensa su actividad, éste es necesariamente más fuerte⁶⁵.

Es la recurrente transición desde un modelo sobrecargado de burocracia a otro en el que el predominio de técnicas gerenciales permita regenerar la eficacia en la gestión de las políticas públicas, pues no debemos olvidar que la verdadera legitimación del entramado poder público/Estado se encuentra en

⁶² En este sentido MARTÍN MATEO, R., *Liberalización de la Economía. Más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988, p. 79-80.

⁶³ Puede verse a este respecto las respuesta a la cuestión “por qué privatizar” que ofrece CORCUERA ATIENZA, J.: “Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 91. Enero-marzo, 1996, p. 17 y ss.

⁶⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: “Reflexiones sobre las privatizaciones”, op. cit., p. 18.

⁶⁵ *Ibídem*, p. 35.

su capacidad para la resolución eficaz de los problemas sociales⁶⁶. Ciertamente que en terreno de la práctica el juego de estos términos —eficacia y eficiencia— se presenta con harta frecuencia como indistinto, llegando incluso a confundirse. Sin embargo, los matices entre ambos son esenciales: en principio, la eficacia atiende a la consecución de los objetivos previamente establecidos, incluso sin considerar la economía de medios para conseguirlo: lo primordial es lograr el fin, a cualquier precio si ello es necesario. En cambio, la eficiencia pone en el punto de mira los recursos que requiere el cumplimiento de los objetivos propuestos para, sin merma éstos y de su calidad, minimizar el coste final. De suerte que en el plano de la optimización de las políticas públicas la tarea que se encomienda a los gestores públicos es la de ser eficaces y al mismo tiempo eficientes. La eficiencia se configura entonces, desde el punto de vista axiológico, como una valor jerárquicamente superior al valor de eficacia⁶⁷.

Pero la eficiencia no puede venir de la mano de un recorte sin más en el gasto previsto para atender el servicio público sanitario⁶⁸, sino de una mejora en la gestión de la calidad de éste⁶⁹, lo que exige implementar análisis profundos y rigurosos sobre el funcionamiento de las iniciativas de colaboración público-privada en el ámbito de la gestión sanitaria que permita una mejora, tanto en términos de eficacia como de eficiencia y calidad, en la prestación de la asistencia sanitaria. Sin embargo, se pone de manifiesto los escasos estudios empíricos realizados en este sentido en nuestro país, lo que avalaría la idea expresada de

⁶⁶ Coincidimos así plenamente con PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989, p. 162.

⁶⁷ En este sentido, MEDINA TORNERO: “El debate de lo público y lo privado...”, op. cit., p. 108. De ahí que el mismo autor concluya afirmando que “el descrédito de la Administración es preciso combatirlo con eficacia” (p. 138).

⁶⁸ Como señalan SÁNCHEZ MARTÍNEZ y otros, “los responsables políticos, presionados por la necesidad de cumplir con los objetivos de déficit acordados en el marco del proceso de consolidación fiscal, creen ver en la privatización una válvula de escape con la cual aliviar unos maltrechos presupuestos públicos” (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J., ABELLÁN-PERPIÑÁN, J. M.^a y OLIVA-MORENO, J.; “La privatización de la gestión sanitaria: efecto secundario de la crisis y síntoma de mal gobierno. Informe SESPAS 2014”, *Gaceta Sanitaria*, núm. 28, 2014, p. 76. En el mismo sentido se expresan PÁEZ y SILVA cuando explican que “los procesos de privatización descansan en la presiones fiscales del gobierno (conocidas como restricciones presupuestarias fuertes) y las necesidades constantes de financiamiento” (PÁEZ PÉREZ, P. y SILVA RUIZ, J.: “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”, *Administración & Desarrollo*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, núm. 38, 2010, p. 45).

⁶⁹ Sobre los fundamentos de la gestión de calidad adaptados del mundo empresarial al ámbito público MEDINA TORNERO: “El debate de lo público y lo privado...”, op. cit., p. 131 y ss. Observa MALARET que en el contexto actual “todos los servicios públicos se sitúan en un entorno de competencia, si bien el lugar ocupado por la competencia varía en función de la naturaleza de la actividad”, para recordar que “incluso en el ámbito de servicios que no tienen naturaleza económica (cultura, educación, sanidad...), técnicas y mecanismos típicamente de mercado (uso de precios, dispersión de los centros de decisión, subcontratación limitada, introducción de competencia parcial...) han sido puestos en práctica por motivos de eficiencia, capacidad y equidad (“Servicios públicos, funciones públicas, garantías...”, op. cit., p. 85 y 86).

que importa más el efecto económico final del proceso privatizador⁷⁰ que la búsqueda de formas que permitan gestionar más eficientemente tales servicios.

No obstante, sí se nos da cuenta de algún informe existente, como es el informe Iasist, que diferenciando los hospitales de gestión directa administrativa (GDA) de aquellos otros con otras formas de gestión (OFG) se llega a la conclusión de que estos segundos son más eficientes desde un punto de vista funcional y económico que los primeros, con una mayor diferencia entre ambos modelos en relación con la productividad de los recursos humanos. En cualquier caso, analizando en su conjunto otros factores, se deriva que la gestión privada de los centros hospitalarios públicos no garantiza una mayor eficiencia, pero tampoco una peor calidad asistencial, y a la inversa, que la gestión pública no garantiza una mayor calidad, pero tampoco una peor eficiencia⁷¹.

A falta de otros estudios empíricos, el balance que nos ofrece el señalado informe Iasist en el debate por la gestión directa o indirecta del servicio público sanitario no parece determinante a la hora de inclinar la balanza en favor de una u otra tesis —gestión directa o gestión indirecta— pues en él se nos dice, al final, ambas, con las luces y sombras propias de cada modelo, aportan un nivel de eficiencia y calidad en la prestación del servicio sanitario equilibrado. Si esto es así, nos preguntamos entonces el por qué de la controversia generada en torno a la decisión en su día tomada —si bien luego abortada— por la Comunidad de Madrid de confiar en determinados casos la gestión del servicio a la iniciativa privada, si finalmente éste no sufre menoscabo alguno. Desde el punto jurídico-constitucional ninguna tacha cabe hacer como ha sostenido el propio Tribunal Constitucional en la sentencia cuyo comentario justifica estas páginas; y desde la perspectiva del análisis empírico tampoco puede sostenerse que el servicio público sufra en su esencia.

Ha de convenirse, pues, que la polémica rebasa el plano de la realidad para trasladarse más bien al mapa de la contienda político-ideológica para, aferrándose a posturas previamente decantadas sin engarce práctico, hacer bandera en uno u otro sentido. Porque siendo cierto que lo que se ha dado en denominar *privatización* de la sanidad o, más precisamente, de la gestión sanitaria no puede convertirse en la clave de bóveda de la estabilidad del Sistema Nacional de Salud⁷², tampoco cabe repudiar la introducción de formas de gestión indirecta como fórmula que coadyuve a la prestación cada día de un servicio público sanitario más eficiente y de mayor calidad. Y ello presupuesto que los poderes

⁷⁰ Ya sea en forma de ingresos provenientes del sector privado por la adquisición de servicios o empresas públicas o de la reducción de los gastos previstos para atender a los servicios vía presupuesto público.

⁷¹ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J., ABELLÁN-PERPIÑÁN, J. M.^a y OLIVA-MORENO, J.: “La privatización de la gestión sanitaria...”, op. cit., p. 77.

⁷² Ibídem, p. 79.

públicos están obligados a profundizar en el buen gobierno y gestión de los servicios sanitarios que presta de forma directa.

Es decir, el reto consiste en velar para que todas las instituciones que están llamadas a prestar servicio sanitario, ya sean éstas públicas o privadas, lo realicen con los mejores estándares de calidad, eficacia y eficiencia, porque sólo así se garantizará que los ciudadanos se beneficien en su conjunto de un servicio público acorde con el desarrollo alcanzado por nuestra sociedad. No se trata de recortar gastos indiscriminadamente, poniendo en riesgo la continuidad o cualidad del servicio; pero tampoco es admisible un derroche incontrolado de los recursos públicos que ponga al fin en peligro los niveles de cobertura del sistema sanitario.

No se trata de santificar lo privado y condenar lo público⁷³, ni a la inversa. Se trata simplemente de que los poderes públicos, al margen de contiendas estériles que frecuentemente se mantienen en el sinuoso terreno de lo ideológico, entiendan que lo que verdaderamente legitima su posición institucional es atender con rigor las necesidades de los ciudadanos, cabalmente en el ámbito de la sanidad, buscando la confianza de éstos mediante la prestación de un servicio de calidad y en todo caso, pero si cabe con mayor intensidad en estos momentos de crisis económica, tratando de optimizar los recursos públicos en la asistencia sanitaria⁷⁴.

Recordemos que el ya citado Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, en su texto preliminar se refiere, entre otras cosas, al “cumplimiento de la obligación que tienen los poderes públicos de gestionar de la manera más eficiente las capacidades del sistema, se debe garantizar el mantenimiento del modelo español de Sistema Nacional de Salud, modelo configurado como el conjunto coordinado de los servicios de salud de la Administración General de Estado y los servicios de salud de las comunidades autónomas, que garantiza la protección de la salud y se sustenta con base en la financiación pública, la universalidad y la gratuidad de los servicios sanitarios. Por eso, son necesarias reformas que permitan reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala, introducir nuevas herramientas a través de las nuevas

⁷³ No coincidimos con el razonamiento que expresa MARTÍN MARTÍN al decir que “existe sin embargo el riesgo que la crisis económica alimente y sirva de excusa para un proceso irreflexivo y acelerado de privatización del sistema sanitario público, no derivado de la evidencia empírica, sino de la combinación de una ideología dogmática que santifica lo privado y condena lo público, junto a la búsqueda de beneficio y áreas de negocio por parte de determinados grupos. Los ciudadanos serán los perdedores” (“Formas directa e indirecta de gestión institucional...”, op. cit., p. 27).

⁷⁴ Compartimos con MEDINA la reflexión en el sentido de que “la cuestión de los público y privado todavía no se ha planteado con el rigor de un debate científico”, para resaltar que la “calidad debe ir unida a una cultura que consiga instalar la satisfacción del usuario como componente imprescindible del sistema, sea la empresa privada o la pública la que efectúe la prestación social comprometida” (“El debate de lo público y privado...”, op. cit., pp. 137 y 138).

tecnologías, ganar en cohesión territorial, coordinar los servicios sanitarios y los sociales y, sobre todo, garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional con una cartera básica de servicios comunes”⁷⁵

Habría que confiar que tales objetivos así dibujados en la norma no se queden en mero recuerdo depositado en las páginas de algún diario oficial, pues no hay que olvidar que son finalmente los ciudadanos, y no los intereses políticos del momento, los que deben concentrar el esfuerzo de servicio al interés general que proclama el artículo 103.1 de la Constitución, texto este que obliga por igual a poderes públicos y ciudadanos (art. 9.1).

VI. CONCLUSIONES

El eterno debate sobre lo que se ha dado en llamar la *privatización* del servicio público sanitario tiene un punto de inflexión en la sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2015 que se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma adoptada por la Comunidad de Madrid sobre la gestión indirecta en el servicio sanitario madrileño, bien que en este caso el ejecutivo madrileño no ha aguardado al fallo del tribunal, sino que ha renunciado *motu proprio* a su inicial propósito: sin duda las protestas de los profesionales y sindicatos, la presión desde distintos medios de comunicación que ejercen de altavoz de esas protestas o el incierto horizonte electoral del momento han sido, entre otros, factores que han propiciado el desistimiento de una medida de política pública finalmente avalada por el propio Tribunal Constitucional.

Para avivar la controversia nada mejor que la utilización, inapropiada desde el punto de vista del rigor jurídico, pero sin duda interesada en el ámbito político-ideológico, de términos y conceptos que nada tienen que ver con su justo significado. De esta manera se confunde la privatización del servicio público sanitario con una suerte de desapoderamiento del control público de esta actividad prestacional, que pasaría de esta manera al sector privado; cuando lo que realmente se plantea es la privatización de su gestión. En puridad, cuando se habla de privatización, sin más, ha de entenderse que la actividad o tarea que se privatiza deja de estar en manos del poder público para pasar directamente al ámbito de la empresa privada (fenómeno propio de un gran número de empresas públicas que han pasado a manos del sector privado en el proceso privatizador experimentado en España ya en los años ochenta y noventa). Pero tal posibilidad no cabe respecto de determinados servicios públicos, caso del servicio público sanitario, cuya eventual privatización de la gestión en modo

⁷⁵ De acuerdo con MALARET, “el desarrollo de la técnica de las *cartas de servicio* constituye la expresión de la preocupación creciente por la determinación precisa de las prestaciones (estándares de calidad y de tiempo), así como para la efectividad de los derechos de los usuarios” (Servicios públicos, funciones públicas..., op. cit., p. 85).

alguno supone que desaparezca el control y responsabilidad del poder público en relación con la prestación del mismo ajustada a unos estándares de calidad razonables. Otra cosa es que, como también sucede, ese control público de la gestión indirecta de los servicios públicos no se realice con la eficacia y celo exigibles, pero ello constituye ya problema imputable exclusivamente a ese poder público que hace dejación de sus propias funciones.

La colaboración público-privada en materia de prestación de servicios públicos es una realidad ineludible que debe atender en todo caso a que esa prestación resulte la más favorable para los destinatarios o usuarios. Hay que huir de esquemas simplistas que reducen la intervención del sector privado a la búsqueda sin más de la rentabilidad o el beneficio —inherentes por lo demás a toda actividad empresarial, incluso si ésta es pública—, en tanto que la gestión directa desde el ámbito público sólo tiene su mira puesta en el servicio y solo en él, al margen de otros criterios, incluso el de la eficiencia. La solución puede hallarse en el encuentro de ambas experiencias, pública y privada para, desde la única dirección y responsabilizarían pública, procurar un servicio público de calidad y eficacia en los resultados y eficiencia en los recursos puestos a disposición del mismo.

No hay que olvidar que los servicios públicos están pensados para atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y en esta tarea juega un papel decisivo la Administración pública, que tiene el encargo esencial de asegurar el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad de la persona. El ciudadano exige hoy que la actividad prestacional de la Administración se desarrolle conforme a estándares de eficiencia y calidad propios de nuestro tiempo, sin importar el modo en que dicha actividad se preste, ya sea exclusivamente público o con la participación privada, siempre que quede asegurada la regularidad y calidad de la prestación, así como la igualdad en el acceso a la misma, todo ello sin mácula para la titularidad pública del servicio o prestación.

El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015

Sumario: I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU EVOLUCIÓN.—II. LOS ANTERIORES PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA.—2.1. El ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008.—2.2. La STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011.—2.3. La STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014.—III. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA POR L.O. 2/2014 DE 21 DE MAYO Y LA STC 197/2014, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2014.—IV. LA LEY 4/2014, DE 21 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA STC 15/2015, DE 5 DE FEBRERO DE 2015.—V. UNA VALORACIÓN CRÍTICA.

El sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha ha sido objeto de un intenso control de constitucionalidad desde el 2008. Este control ha estado centrado exclusivamente en uno de los elementos que conforman el sistema electoral: el reparto de escaños entre las circunscripciones. Con mucha diferencia, este aspecto ha sido el que ha suscitado más pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en comparación con los sistemas electorales de otras Comunidades Autónomas.

El TC ha resuelto hasta la fecha seis recursos de inconstitucionalidad contra normas electorales autonómicas, excluyendo los referidos a Castilla-La Mancha. De ellos, sólo dos abordan específicamente el sistema electoral, entendido

★ Doctora en Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

como mecanismo de conversión de los votos en escaños parlamentarios: el recurso 365/87 contra la Ley 8/1986, reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que fue resuelto por la STC 45/1992, de 2 de abril de 1992; y el recurso 1.324/97 contra la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, resuelto por la STC 225/1998, de 25 de noviembre de 1998¹. Junto a ello, el TC también ha resuelto en su pionera STC 40/1981, de 18 de diciembre de 1981, el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi», que proporciona una primera interpretación del principio de proporcionalidad electoral. El resto de pronunciamientos del Tribunal sobre el sistema electoral, y más concretamente sobre el alcance de la proporcionalidad, se han emitido en resoluciones de recursos de amparo, lo que imprime un sentido distinto al enjuiciamiento.

Dado que el TC se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del reparto de escaños entre las circunscripciones de Castilla-La Mancha en sucesivas ocasiones, las dos últimas recientemente, parece oportuno analizar el control de constitucionalidad que se ha realizado sobre dicho elemento, lo que permite extraer algunas conclusiones sobre este y otros aspectos de máxima relevancia en los sistemas electorales democráticos.

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU EVOLUCIÓN

El sistema electoral, como mecanismo de conversión de las preferencias de los ciudadanos en escaños parlamentarios, queda definido principalmente por tres tipos de elementos: el subjetivo, relativo a quién puede elegir y quiénes pueden ser elegidos; el territorial, que se refiere a la configuración de las circunscripciones electorales; y el formal, que incluye la fórmula de atribución de escaños entre candidaturas, la existencia de barreras electorales y la modalidad de voto. Para lo que aquí interesa, y teniendo en cuenta que en nuestro sistema político está reconocido y garantizado el sufragio universal (art. 23 CE), la configuración precisa del sistema electoral va a venir determinada principalmente por el elemento territorial y el formal.

¹ Los otros recursos se refieren a aspectos que no inciden directamente en la transformación de votos en escaños. Se trata de la STC 154/1988, de 21 de julio de 1988, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco, referido a la materia de censo electoral; la STC 40/2011, de 31 de marzo de 2011, contra la Ley 5/2005 que modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, en la que se introducen las candidaturas paritarias; y la STC 155/2014, de 25 de septiembre de 2014, contra la Ley 9/2011, que modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, en relación con las incompatibilidades.

El ámbito territorial de las elecciones no sólo se refiere a la determinación geográfica o espacial de las circunscripciones, sino que también incluye el tamaño de la Cámara a elegir y el modo en que los escaños son atribuidos a cada una de las circunscripciones, lo que se suele denominar prorrateo electoral.

El elemento formal, por su parte, incluye la fórmula matemática utilizada para atribuir los escaños a cada candidatura; la existencia y magnitud de las barreras electorales; y en fin, la modalidad de voto, es decir, el modo en que se presentan las candidaturas (personales o de lista) y el margen de elección que se permite a los electores cuando emiten su voto (listas cerradas o abiertas, bloqueadas o desbloqueadas).

La Constitución establece en su artículo 152.1 una pauta mínima para regular las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, disponiendo que “será elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. Este artículo, referido sólo a los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, se aplicó jurisprudencialmente a todas las Comunidades Autónomas que se hubieran dotado de una Asamblea legislativa, como afirmó el TC en la STC 225/1998 (FJ 6). En consecuencia, el Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha (EACM) recogió esas directrices constitucionales ya en su redacción inicial mediante LO 9/1982².

El sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha presenta tres etapas bien diferenciadas en cuanto al diseño del prorrateo electoral:

En la primera etapa, el sistema electoral autonómico se regula en el EACM de 1982 y se completa en la Ley electoral de 1986. El EACM fijaba en su artículo 10 que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían constituidas por un mínimo de cuarenta Diputados y un máximo de cincuenta elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, con un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región. La circunscripción electoral es la provincia. Una Ley determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros y la atribución de escaños fijando su número.

Durante la primera Legislatura de las Cortes se aprueba la Ley electoral mediante Ley 5/1986, de 23 de diciembre que en su artículo 16 fija los elementos más relevantes del sistema electoral:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados.

2. A cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha le corresponde un mínimo inicial de cinco Diputados.

² Artículo 10.2 del EACM: “Las Cortes de Castilla-La Mancha serán elegidas por un plazo de cuatro años de acuerdo con un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región (...)”

3. Los veintidós Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme el siguiente procedimiento: a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por veintidós, la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias. b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.”

De esta manera, se establecía un sistema de prorrateo electoral que combinaba la representación estrictamente territorial (cinco diputados por provincia) con la representación proporcional a la población (mediante el sistema previsto para las elecciones del Congreso de los Diputados en el art. 162 LO-REG). En esta combinación, la representación territorial (53,2%) supera a la estrictamente proporcional (46,8%).

El artículo 17 de la Ley recoge la fórmula de atribución de escaños, que es la fórmula D'Hondt, y fija la barrera electoral en el 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción. El voto dirigiría a candidaturas de lista cerrada y bloqueada.

Con esta regulación se celebraron las elecciones de 1987, 1991 y 1995 y en las tres convocatorias el número de diputados atribuidos a cada provincia fue el mismo: Albacete, diez; Ciudad Real, once, Cuenca, ocho, Guadalajara, siete y Toledo, once.

En 1997 se aprueba una reforma del EACM y se inicia una nueva etapa en la regulación del prorrateo electoral. La LO 3/1997, de 3 de julio, de reforma del EACM recoge entre otras modificaciones una nueva redacción del apartado segundo del artículo 10: La circunscripción electoral sigue siendo la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 47 Diputados y un máximo de 59. La asignación de Diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados, y Toledo, once Diputados. Una Ley determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros y la atribución de escaños fijando su número.

La principal consecuencia práctica de esta reforma estatutaria es que se eleva la horquilla de diputados que componen las Cortes (de 40-50 a 47-59) y se fija un número mínimo de escaños que debe elegir cada circunscripción. Este mínimo ni era igual para todas, como antes, ni constituía un reparto estrictamente territorial, sino sólo un mínimo que podría contemplarse globalmente

(combinando la representación territorial y proporcional). Siguiendo el mandato estatutario, el legislador autonómico aprobó una reforma de la Ley 5/1986 mediante la Ley 8/1998, que daba una nueva redacción al artículo 16:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados. 2. De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha a cada provincia le corresponde el siguiente número de Diputados: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados y Toledo, once Diputados.”

De esta manera, la ley electoral castellano-manchega se limita a reproducir las directrices del EACM sin introducir ningún mecanismo de revisión del prorrateo electoral, fijando indefinidamente la representación de cada provincia. Esta atribución de escaños se correspondía con la que se determinó en el Decreto de convocatoria de las elecciones de 1995³. La consecuencia de esta nueva regulación fue la petrificación legal de la representación de cada circunscripción, que pronto quedó desfasada. Los aumentos y cambios demográficos condujeron a severas disparidades entre las provincias que incluso fueron objeto de control por parte del TC mediante el ATC 248/2008, como después se verá.

Mediante Ley 12/2007 se procedió modificar el artículo 16, elevando a 49 el número de miembros de las Cortes de Castilla-La Mancha, siempre dentro de los límites marcados por el artículo 10 del EACM. Los dos nuevos escaños se adjudicaron a Toledo y Guadalajara. Esta nueva distribución, motivada por la necesidad de ajustar los cambios demográficos a la representación atribuida a las diversas provincias, no estuvo exenta de crítica y fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, que resolvió el TC mediante STC 19/2011 como se analizará más adelante.

Cinco años después, el legislador decidió aumentar nuevamente el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha mediante Ley 4/2012, de 12 de mayo. El artículo 16 se modifica para elevar a 53 el número de Diputados de las Cortes, aumentando en un diputado la representación de cada provincia, salvo Albacete que quedaba con la misma representación desde 1987 (10 diputados).

También esta reforma de la ley electoral fue impugnada ante el TC quien declaró extinguido el recurso, por pérdida sobrevenida de objeto, mediante STC 214/2014, que también analizaremos después.

³ Decreto 28/1995, de 3 de abril, por el que se convocan las elecciones a Corte de Castilla-La Mancha (BOE n.º 80, de 4 de abril de 1995).

La tercera etapa en la configuración del prorrateo electoral de Castilla-La Mancha viene determinada por una nueva reforma estatutaria, aprobada por LO 2/2014, de 21 de mayo, que dio una nueva redacción al artículo 10.2, de forma que “Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35”.

Con esta reforma se abre un nuevo escenario legal, primero porque el tamaño de las Cortes queda reducido a una horquilla de entre 25 y 35 miembros, y segundo porque ya no se establece una representación mínima inicial para cada provincia, dejando por tanto al legislador un amplio margen para atribuir los escaños. Siempre, claro está, que se “asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región”.

Dos meses más tarde, las Cortes de Castilla-La Mancha aprueban una nueva reforma de la Ley electoral, mediante Ley 4/2014, en la que el artículo 16 señala lo siguiente:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 diputados.

2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de 3 Diputados.

3. Los 18 Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento: a) Se obtienen una cuota de reparto resultante de dividir por 18 la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias de Castilla-La Mancha. b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulte, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.”

Se vuelve de nuevo al sistema previsto en la Ley 5/1986 en su redacción originaria, asignando un mínimo de diputados a cada provincia y distribuyendo el resto en función de la población. La atribución concreta de los escaños se hará en cada convocatoria electoral. En este caso, además de la drástica reducción del número de escaños, se ha primado la representación en proporción a la población que asciende al 54,5 %, mientras que la estrictamente territorial se queda en el 45,5 %.

El Decreto de convocatoria para las elecciones de 24 de mayo de 2015 ha fijado la representación de cada provincia de la siguiente manera⁴:

⁴ Decreto 15/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha (BOE n.º 77 de 31 de marzo de 2015).

Albacete: Seis diputados; Ciudad Real: Ocho diputados; Cuenca: Cinco diputados; Guadalajara: Cinco diputados; Toledo: Nueve diputados.

Tanto la reforma del EACM que impone una nueva y reducida horquilla de diputados para las Cortes (que pasa de 47-59 a 25-35), como la nueva redacción del artículo 16.2 de la Ley electoral castellano-manchega ha sido recurridas ante el TC, lo que ha dado lugar a sendos pronunciamientos que serán el objeto fundamental de nuestro análisis.

II. LOS ANTERIORES PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

Hasta la reforma del EACM de 2014, se ha requerido hasta en tres ocasiones el control del TC sobre la constitucionalidad de la normativa electoral de Castilla-La Mancha referida al método de prorrateo electoral. De hecho cada reforma de la Ley electoral, desde que entró en vigor la reforma del EACM de 1997, ha sido impugnada de una u otra forma ante el TC, pero siempre con el mismo objeto: el artículo 16.2, que regula el mecanismo de prorrateo electoral.

2.1. El ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008

La primera ocasión en la que el TC ha examinado la normativa electoral castellano-manchega fue a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en octubre de 2007 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. La cuestión se refería al artículo 16.2 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la Ley 8/1998, por entender que dicho precepto podría ser contrario a los artículos 14 y 23.2 CE. El proceso ordinario tenía como objeto el Decreto 21/2007, de 2 de abril, por el que se convocaban elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, que fijaba el número de diputados a elegir en cada circunscripción electoral del siguiente modo: Albacete, 10 diputados; Ciudad real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados; Guadalajara, 7 diputados; Toledo, 11 diputados.

La Sala en su fundamentación cita la jurisprudencia constitucional sobre el criterio proporcional, en particular la STC 225/1998 y la STC 75/1985 y destaca que mientras que Guadalajara tiene más electores y más población que Cuenca, se le atribuye un diputado menos. Además, teniendo Toledo casi 109.00 habitantes más que Ciudad Real, a ambas provincias se les asigna el mismo número de escaños. Señala que los principios que determinaron la nueva distribución de diputados fue el censo de 1998, cuando se modificó la Ley electoral. Puesto que la población ha variado posteriormente, se trataría de una inconstitucionalidad sobrevenida.

El TC comienza recordando que el mandato de igualdad del artículo 23.2 CE, posee una dimensión subjetiva, como derecho de igualdad en la legalidad, pero también una dimensión objetiva, como derecho frente al legislador. “Cuando la Constitución establece en su artículo 152.1 la exigencia de representación proporcional como garantía objetiva del ordenamiento electoral, la proyecta sobre el contenido del derecho mediante la vinculación del legislador a ese mandato (STC 225/1998, FJ 4)”. Por lo tanto, el derecho a acceder a condición de diputado sólo podrá considerarse realizando en su plenitud si el sistema electoral respeta el principio de proporcionalidad. Eso significa que la Ley electoral objeto de la cuestión de inconstitucionalidad puede, en principio, ser sometida a juicio respecto a su compatibilidad con el artículo 23.2 CE.

Sin embargo el Tribunal considera que la cuestión resulta notoriamente infundada. Por dos razones: en primer lugar, porque recordando su propia doctrina al respecto, advierte que “la exigencia de proporcionalidad –que no es sino una expresión del valor supremo que, según el artículo 1.1 CE, representa el pluralismo- ha verse como un imperativo de “tendencia” que orienta pero no prefigura la libertad del legislador democrático en ese ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992)” No se puede excluir, por tanto, que el legislador autonómico introduzca correcciones al principio de proporcionalidad, siempre que “se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia”. El mandato de proporcionalidad puede ser conjugado con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (STC 75/1995 FJ 5), pero también con otros criterios, como la adecuada representación de los diversos territorios de la Comunidad Autónoma. De hecho el propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aplica este criterio cuando dispone una asignación mínima para cada una de las provincias, que coincide con el que realiza la Ley que cuestiona el órgano judicial proponente.

La aplicación en concreto de esta doctrina supone que, “por razones vinculadas con la efectividad en la actuación y organización del poder público autonómico, las distorsiones de proporcionalidad originadas por el mero paso del tiempo y la evolución de los flujos poblacionales no siempre podrán ser corregidas de manera inmediata por el legislador. Del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños, por más que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaño puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución provincial.”

Dado que las cifras oficiales de población se hicieron oficiales apenas tres meses antes del Decreto de convocatoria (del 30 de diciembre de 2006 a 2 de abril de 2007) objeto del recurso contencioso administrativo, entiende el TC

que no se ha producido tal situación. Junto a ello, se tiene en cuenta que la desproporción alegada no es especialmente intensa, pues bastaría con aumentar en un diputado la representación otorgada a Guadalajara y Toledo para recuperar la situación ideal de proporcionalidad. Y eso es precisamente lo que hace la Ley 12/2007, de 8 noviembre de reforma de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, de modo que “no cabe apreciar una desigualdad de trato lesiva del derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2 CE” y acuerda finalmente inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad.

Esta primera decisión del TC sobre la distribución de escaños entre las circunscripciones de Castilla-La Mancha se considera una decisión prudente y acertada, pues la desproporcionalidad existente no era realmente fruto de una “prolongada inacción del legislador”, habida cuenta de las cifras de población que se manejaron en su momento y la posterior modificación legislativa. En todo caso, llama la atención que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones conflictivas que son distintas, reproduciendo casi literalmente los argumentos que desarrolló en las SSTC 40/1981 y la 75/1985⁵. Una cuestión es dotar de representación a los partidos políticos (ya sea mediante la designación de Senadores, ya sea mediante la barrera electoral) y otra diferente es la atribución de representación a los ciudadanos de una circunscripción. Con esta resolución comienza una serie de ellas que adoptan la misma postura y será la que marque la pauta para posteriores resoluciones sobre el mismo tema.

2.2 La STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011

La Ley 12/2007 que modificaba la Ley electoral de Castilla-La Mancha, elevando a 49 los diputados de las Cortes y distribuyendo los dos nuevos escaños a Guadalajara y Toledo, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad. El recurso fue interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular. Será ésta la primera ocasión en la que el TC entre a fondo en la cuestión del prorrateo electoral, aunque finalmente desestime el recurso.

Los recurrentes alegaron que el nuevo reparto vulneraba el principio de proporcionalidad exigido en el artículo 152.1 CE y artículo 10 del EACM, pues en aplicación de dicho principio los dos nuevos escaños deberían haber sido atribuidos a Toledo y Ciudad Real, y no a Toledo y Guadalajara. A partir

⁵ Recuérdese que en la STC 4/1981 se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, en la que se denuncia una vulneración del principio de representación proporcional exigido en el artículo 69.5 CE; y la STC 75/1985 resuelve un recurso de amparo contra la proclamación de electos en las elecciones al Parlamento de Cataluña, por aplicarse la barrera electoral del 3%, entendiéndose vulnerado el artículo 23.2 CE. Estas decisiones defienden una interpretación del principio de proporcionalidad adaptada a las situaciones que examinan, teniendo en cuenta, en el primer caso, el reducido número de puestos a cubrir (FJ 2), y en el otro, los factores que permiten modular la estricta proporcionalidad, como evitar la excesiva fragmentación de la Cámara (FJ 5).

de las cifras de población del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007 (declaradas oficiales a partir del 31 de diciembre de 2007) justificaron con operaciones aritméticas que los escaños deberían corresponder a Toledo y Ciudad Real, de modo que sólo incrementando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha se podría atribuir un nuevo escaño a la circunscripción de Guadalajara.

Frente a estos argumentos, conviene tener en cuenta dos de las consideraciones que alegaron las otras partes. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha señala que los cálculos ofrecidos por los recurrentes parten de datos erróneos, pues toman en consideración los datos de población del padrón municipal referidos al 1 de enero de 2007, declarados oficiales a partir del 31 de diciembre de 2007 cuando ya había sido aprobada la ley recurrida, por lo que es imposible que hubieran sido tenidos en cuenta por el legislador autonómico.

El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha comienza señalando que “la exigencia de proporcionalidad de los artículos 152.1 CE y 10 EACM es claramente una referencia al procedimiento de asignación de escaños entre las diversas candidaturas, en oposición a los sistemas mayoritarios, por lo que no puede inferirse de aquellos preceptos que “la representación de las diversas zonas del territorio” deba establecerse con carácter proporcional a su población”. Resulta evidente que la distribución de escaños entre las circunscripciones es una operación distinta de la atribución de escaños a las candidaturas, y los efectos de la falta de proporcionalidad, en un caso respecto a la población y en el otro respecto al número de votos, tienen una naturaleza distinta. Además, la falta de proporcionalidad en el prorrateo incide en la desproporcionalidad entre votos y escaños. El Tribunal no dice nada al respecto en su fundamentación, centrando la cuestión en el sentido e interpretación que debe darse al principio de proporcionalidad con carácter general (FJ 3).

En relación con esta supuesta vulneración del principio de proporcionalidad, el TC recuerda, en primer lugar, su doctrina acerca del mismo, que quedó perfilada fundamentalmente en las SSTC 75/1985, 45/1992 y 225/1998. Una vez que se despeja la alternativa entre los criterios mayoritarios y proporcionalistas, el mandato de proporcionalidad permite al legislador un amplio margen para configurar los elementos del sistema electoral (fórmula y prorrateo), que deben tendencialmente buscar su consecución. No se exige un sistema puro de proporcionalidad sino que ésta es más bien “una orientación o criterio tendencial” que siempre quedará corregida mediante su puesta en práctica. De entre los factores que corrigen la proporcionalidad destaca en este caso el propio mandato del artículo 152.1 CE de “asegurar la representación de las distintas zonas del territorio”. Por eso, si se funda en fines u objetivos legítimos y no causa discriminaciones, no cabrá reprochar su inconstitucionalidad.

En el caso concreto, las razones que han llevado al legislador a atribuir los dos nuevos escaños a Guadalajara y Toledo, se basan en la evolución demográfica de esas provincias, que resulta más significativa que las del resto, como se depende de los diversos datos aportados. Por tanto, no puede afirmarse que la decisión el legislador no posea una justificación objetiva y razonable.

Además, aunque existen provincias con sobrerrepresentación y otras que están infrarrepresentadas, puesto que la proporcionalidad es un criterio tendencial, ese desequilibrio no es en sí suficiente para declararlo inconstitucional, ya que las diferencias no son ni manifiestas ni arbitrarias.

Es evidente que el TC en este punto retoma su tradicional interpretación del principio de proporcionalidad y la proyecta sobre este supuesto utilizando los mismos parámetros: si la desproporcionalidad posee una justificación objetiva y razonable y si no resulta excesiva o arbitraria.

El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado se basa en la infracción del principio de igualdad (art. 14 y 23 CE), en relación con el principio de voto igual (arts. 10 EACM y 9.2 CE). Para abordar el examen de esta supuesta infracción el TC comienza afirmando que la garantía de un sufragio igual supone “la exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio”. Ello implica en un sistema proporcional que “además de un idéntico valor numérico del voto, que todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar en la asignación de escaños y, por tanto, en la conformación del órgano representativo”. Ahora bien, como ya se afirmó en relación con el derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, esa igualdad ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema y no por referencia a cualquier otro (SSTC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4; 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4).

Con estas consideraciones le TC asume la doctrina contemporánea sobre igualdad del voto, en la que cabe distinguir la vertiente formal (numérica) y la material o sustantiva (proporcionalidad en los resultados) pero no distingue de manera precisa las exigencias derivadas de uno y otro aspecto. La igualdad numérica es predicable de todo sistema electoral, mayoritario o proporcional, pues afecta a la posición inicial del elector antes de emitir su voto y requiere por tanto un tratamiento más estricto; la igualdad sustantiva, sin embargo, sólo es predicable de los sistemas proporcionales, y en la medida en que afecta al impacto o repercusión del voto sobre los resultados, se encuentra afectada inevitablemente por múltiples factores, por lo que su control puede ser más flexible. Junto a ello, el Tribunal insiste en otorgar a la igualdad del voto un tratamiento similar al previsto para el derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sometiéndolo a la libre configuración del legislador.

No es de extrañar, por tanto, que la argumentación que se desarrolla después sea casi idéntica a la que se plantea en relación con el principio de proporcionalidad. Así, se advierte de las limitaciones o restricciones que se puede imponer al principio de igualdad por mandatos constitucionales o estatutarios, dentro de los cuales se encuentra el de “asegurar la representación de las distintas zonas del territorio” (art. 152.1 CE). No obstante el TC impone unos “límites a los límites”, y es el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que derive una discriminación constitucionalmente intolerable. Y en todo caso “el principio de igualdad en el sufragio o la garantía de un sufragio igual debe ser un objetivo hacia el que ha de orientarse progresivamente, corrigiendo en lo posible sus desviaciones, la acción del legislador en la regulación del respectivo sistema electoral en la búsqueda de un equilibrio cada vez más ajustado de aquel principio y de aquellos mandatos”.

Por ello, y analizando los datos de población la desigualdad denunciada no se estima constitutiva de una discriminación constitucionalmente prosrita, pues no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable ni su magnitud se revela como notoriamente excesiva. Poseen la justificación de otorgar a las circunscripciones menos pobladas una presencia suficiente y adecuada en las Cortes de Castilla-La Mancha, y además reduce con esta medida la diferencia del valor del sufragio.

El último motivo de inconstitucionalidad de la ley es la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Según los recurrentes, lo que el legislador autonómico ha perseguido con esta reforma en realidad es “blindar el sistema electoral para perpetuar en el poder al actual partido político en el Gobierno”. Y ello porque la inexistencia de una justificación objetiva y razonable para la inaplicación de los criterios de igualdad y proporcionalidad supone, en sí mismo, una arbitrariedad prosrita por el artículo 9.3 CE.

El Tribunal retoma en este punto su doctrina acerca del control sobre la interdicción de la arbitrariedad. Los requisitos son de dos tipos quien invoca la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad debe razonarlo en detalle, “ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley recurrida”; además, y ya desde el punto de vista material, “que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada”. A su juicio, lo recurrentes no aportan al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad, sólo supuestos motivos, lo que debe descartarse pues el control que le compete al Tribunal “tiene por objeto normas, no intenciones (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5)”. Reitera en este punto que la medida introducida en la reforma legislativa no está desprovista de una justificación objetiva y razonable, ni es generadora de una discriminación constitucionalmente inaceptable.

Con esta resolución el Tribunal Constitucional reitera de una manera más concreta y precisa que en el ATC 240/2008 su doctrina acerca del principio de proporcionalidad e igualdad del voto. Como se ha señalado más arriba cabe hacer dos críticas a las fundamentaciones contenidas en la sentencia. Respecto al principio de proporcionalidad, quizá hubiera sido más acertado diferenciar los distintos supuestos en lo que se debe aplicar el canon de control, que debería poder matizarse en cada caso. El Tribunal, desde sus SSTC 4/1981 y 75/1985, ha definido el principio de proporcionalidad de un modo uniforme, sin reparar a que situación concreta se aplica. Es un criterio tendencial, sometido a modulaciones que el legislador puede establecer dentro de un amplio margen, y que no resultará vulnerado salvo que las medidas que afectan a la proporcionalidad estén desprovistas de una justificación objetiva y razonable y resulten arbitrarias o excesivas.

El principio de igualdad recibe un tratamiento semejante, es un principio contingente, sometido a límites, aunque eso sí, el Tribunal establece unos “límites a los límites” y exige que sea un principio orientador de la acción del legislador. Tampoco el Tribunal diferencia en este caso las dos vertientes de la igualdad del voto, ni establece una clara diferenciación con respecto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos del 23.2 CE, pues termina sometiendo el principio de igualdad del voto al modo en que éste venga configurado por el legislador. En definitiva, aunque en el presente caso las diferencias en la igualdad del voto y al desproporcionalidad no eran intensas ni con entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la ley, se perdió una magnífica oportunidad para definir jurisprudencialmente unos conceptos que desde el principio se han venido manejando con cierta confusión.

2.3. La STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014

El objeto del recurso de inconstitucionalidad que resuelve al STC 214/2014 es la Ley 4/2014, de 17 de mayo, cuyo artículo único modifica el artículo 16 de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha, aumentando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de 49 a 53, asignando lo cuatro nuevos escaños a las provincias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. El recurso fue interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista.

El motivo principal en que basan su demanda es la vulneración del mandato de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE), en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad y el criterio poblacional y territorial que rigen la normativa electoral estatal y autonómica. La demanda considera que la Ley impugnada incurre en arbitrariedad pues carece de toda explicación racional. Si la representación debe aumentar en función del factor de la población, carece de justificación que no se atribuyan los escaños en base

a ese criterio. La arbitrariedad se muestra en que la provincia de Albacete ha incrementado su población desde 1986, y no recibe ningún escaños de los cuatro que se atribuyen, mientras que Cuenca ha experimentado una disminución constante y recibe uno. De esta manera se produce una discriminación arbitraria de la población y electores de Albacete.

También se refieren en su demanda a una de las razones que aparecen explicitadas en la exposición de motivos de la ley, la necesidad de reducir el número de circunscripciones que eligen un número par de diputados, pues dicho criterio no se puede inferir del Estatuto de Autonomía ni encuentra justificación en que la candidatura que obtenga la confianza mayoritaria de los electores obtenga también el mayor número de escaños.

El Tribunal no entra en el enjuiciamiento de fondo pues en el momento de resolver el recurso se habían producido ya modificaciones legislativas (L.O. 2/2014, de 21 de mayo de reforma del EACM y la Ley 4/2014, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha) que provocan que la disposición impugnada no se encuentre ya en vigor, lo que conduce a declarar extinguido el recurso por pérdida sobrevenida del objeto.

La extinción del recurso de inconstitucionalidad impidió que el TC entrara a valorar las cuestiones suscitadas. No cabe duda de que habría sido interesante conocer el parecer del Tribunal sobre la posible vulneración del 9.3 en este caso. La distribución de los cuatro nuevos escaños no se realizó en base a un estricto criterio de proporcionalidad, pero las razones expuestas en la exposición de motivos de la ley (necesidad de reducir las provincias que elegían a un número par de diputados) podrían ser reconducidas a otras como la necesidad de favorecer la gobernabilidad. En todo caso, este recurso muestra el grado de conflictividad que alcanza en Castilla-La Mancha cada movimiento en la distribución de escaños entre las circunscripciones y la sospecha de arbitrariedad que se cierne sobre ella.

III. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA POR L.O. 2/2014 DE 21 DE MAYO Y LA STC 197/2014, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2014

La L.O. 2/2014, de 21 de mayo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha consta de un artículo único por el que modifica el artículo 10, estableciendo una nueva horquilla de diputados para las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de 47-59 a 25-35. Además, suprime la anterior asignación mínima de escaños a cada provincia. La reforma fue impugnada ante el TC por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad.

En los antecedentes los recurrentes estiman que la reforma carece de una justificación razonable y legitimadora y responde más bien a un “motivo

oculto”, que nada tiene que ver con las razones de austeridad que se exponen en el preámbulo de la Ley Orgánica. Junto a ello, y pese que ya se encontraba en fase de tramitación parlamentaria una proposición de Ley de reforma de la Ley electoral castellano manchega en la que se fija en 33 el número de diputados de las Cortes, estiman que si se optase por el número mínimo de diputados (25), se consagraría un sistema mayoritario “sin paliativos”, lo que bastaría para declarar inconstitucional la Ley impugnada, pues no cabe permitir un “supuesto latente de inconstitucionalidad”.

La demanda fundamenta seis motivos de inconstitucionalidad:

- Vulneración del principio de pluralismo político (art. 1.1 CE), ya que la reducción de diputados tiene como consecuencia el establecimiento de una barrera electoral que reduce el número de partidos políticos con representación;
- Vulneración del principio de proporcionalidad electoral (art. 152.1 CE), ya que la disminución de escaños provoca resultados alejados de la proporcionalidad, exclusión de terceras fuerzas políticas y primas de resultado a los vencedores;
- Vulneración del artículo 23.2 CE, en relación con la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, pues las barreras electorales que introduce la nueva normativa no poseen una justificación objetiva y razonable;
- Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), ya que la nueva regulación genera un escenario de discriminación y supone un actuar arbitrario del legislador pues busca un objetivo particular, consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa.
- La L.O. vacía de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma, (arts. 2, 137 y 153 a CE), pues convierte a las Cortes en un órgano de tipo administrativo, al modo de una Diputación provincial (la de Toledo cuenta con 27 miembros) y sustrae a las Cortes su verdadera capacidad de hacer leyes, como producto de la voluntad general.
- Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No se prevé ninguna disposición transitoria para aplicar un régimen a las elecciones en caso de que el legislador no apruebe una ley electoral acorde con los nuevos criterios, y ello es contrario al principio de seguridad jurídica.

Tras acotar debidamente el objeto de impugnación, y rechazar la posibilidad de juzgar las hipotéticas o presuntas intenciones del legislador, sino sólo los enunciados jurídico-positivos, el Tribunal procede a examinar separadamente los tres últimos motivos (referidos a los arts. 9.3, 2 y 137 CE) y conjuntamente los tres primeros (referidos a los arts. 152.1, 23.2 y 1.1 CE).

Se rechaza la afirmación de que la reducción de diputados vacíe de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma, toda vez ni ésta “ni su consiguiente capacidad de legislar en los ámbitos de su competencia [art. 152.1 CE y art. 9.2.a) EACM] no queda empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica”. La Constitución no contiene pauta alguna sobre el número de integrantes del respectivo órgano legislativo, por tanto, queda rechazado este motivo del recurso.

En relación con sexto motivo, el Tribunal entiende que la ausencia de una ley electoral en tiempo (eventualidad que no se ha dado, pues ya se había aprobado la Ley 4/2014) “sería imputable, en su caso, al legislador que debió legislar y no lo hizo, nunca a la norma estatutaria, que en modo alguno viene obligada por la Constitución a promover y disponer un régimen transitorio”. Por tanto, queda rechazado este motivo de impugnación.

En relación con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el TC se remite a su doctrina consolidada sobre la materia, mencionando los requisitos que viene exigiéndose (justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad y que la arbitrariedad denunciada sea el resultado de una discriminación normativa o de la falta de explicación racional de la medida adoptada). En este sentido, considera insuficientes los resultados discriminatorios que alegan los recurrentes porque están basados en pronósticos, extraídos de hipotéticos “escenarios” de distribución del sufragio. Puesto que no queda acreditada la arbitrariedad que se imputa a la Ley, este motivo también queda rechazado.

Para abordar el examen de los otros tres motivos de inconstitucionalidad, el Tribunal justifica primeramente la conexión del principio de proporcionalidad con el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE) y con el valor superior que representa el pluralismo político (art. 1.1 CE), de forma que la infracción de éstos sería el resultado de la quiebra de la exigencia de proporcionalidad. Por ello, procede a examinar en primer lugar dicho motivo.

Comienza aceptado el TC que la disminución del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha conllevará una reducción de la magnitud de las circunscripciones, “lo que no favorece, sino más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate” (...) “la menor proporcionalidad asociada a la reducción de puestos a cubrir (de escaños, en este caso), no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen escaños a cada circunscripción. Una importancia no menor tendrán —para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad— elementos o variables ajenos, obviamente, a toda predeterminación jurídica, como son, sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores”.

Con esta consideración preliminar, el TC acepta al menos como punto de partida, la indiscutible relación entre magnitud del distrito y proporcionalidad. Ahora bien, retomando su doctrina sobre el principio de proporcionalidad advierte a los recurrentes que no parecen entender el sentido y alcance de la exigencia de proporcionalidad y por tanto, del control que a él le corresponde.

Citando su jurisprudencia anterior, reitera el contenido limitado de la exigencia de proporcionalidad, que no es un imperativo u obligación de resultados sino un mandato para establecer una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. Es decir, posee un alcance negativo. Bastaría con desechar un criterio puro y simplemente mayoritario e impedir barreras electorales o cláusulas de exclusión que lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas.

Si dichos límites no se transgreden, el Tribunal “no podría ya (...) erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador.”

Como puede comprobarse, el canon de enjuiciamiento que utiliza el Tribunal para valorar la constitucionalidad en relación con la exigencia de proporcionalidad es sumamente laxo, flexible, atemperado. Salvo la inclusión de un criterio claramente mayoritario, o de barreras electorales exorbitantes, nada impide al legislador modular los elementos del sistema electoral y reducir la proporcionalidad a su mínima expresión.

Junto a ello, el Tribunal también reprocha que los recurrentes basen sus argumentaciones en proyecciones o anticipaciones hipotéticas sobre el posible desarrollo legal del precepto y sus consecuencias electorales. Entiende que un planteamiento de este tipo, claramente preventivo no puede ser acogido por el Tribunal. Lo que los recurrentes llaman barrera electoral son “hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según varios “escenarios” que anticipan, del último escaños en liza”, cuando ello dependen más bien del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración del voto.

También resulta preventivo el recurso por basarse en la supuesta aplicación de la Ley 4/2014 de reforma de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, que estaba en fase de tramitación parlamentaria cuando el recurso se interpuso, y por tanto, resulta improcedente instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley sobre la base de las consecuencias a que pueda dar lugar al norma que la desarrolle.

Por lo tanto, no vulnerada la proporcionalidad tampoco lo ha sido el pluralismo político ni la norma que garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, quedando desestimado el recurso.

En este caso, las argumentaciones de los recurrentes resultaban algo inconsistentes, y ello porque el objeto principal de enjuiciamiento (la reducción drástica del número de diputados) es una medida que, tratada aisladamente, es difícilmente censurable desde la perspectiva constitucional. Resulta necesario conectarla con el funcionamiento práctico del sistema electoral y los eventuales efectos que podría tener en el prorrateo electoral y en los resultados para apreciar la posible vulneración de la exigencia de proporcionalidad. Todo ello conduce a calificar de preventivo el recurso.

IV. LA LEY 4/2014, DE 21 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA STC 15/2015, DE 5 DE FEBRERO DE 2015

La Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha desarrolla el artículo 10 del EACM en la redacción dada por la L.O. 2/2014, de 21 de mayo, en la que se establece un mínimo y un máximo de diputados para las Cortes de Castilla-La Mancha (entre 25 y 35). En consecuencia, la Ley 4/2014 procede a reforma del artículo 16 y fija el número de escaños de las Cortes en 33 diputados (art. 16.1). Además, establece un procedimiento de prorrateo basado en una asignación inicial de 3 escaños a cada circunscripción (art. 16.2) y un reparto de los 18 diputados restantes en proporción a la población de cada provincia, mediante la denominada fórmula de “restos más altos” (16.3). El Decreto de convocatoria de elecciones especificará el número de diputados a elegir en cada circunscripción (16.4)

Al igual que la L.O. 2/2014, la Ley 4/2014 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista. Hay que tener en cuenta que en el momento en que se interpuso este recurso (27 de octubre de 2014) todavía no se había resuelto el recurso 4791-2014 contra la L.O. 2/2014 de reforma del EACM, por lo que los recurrentes no conocían ni la fundamentación ni el sentido del fallo de la STC 197/2014, de 4 de diciembre. Probablemente por esta razón, los recurrentes reproducen prácticamente todos los motivos de inconstitucionalidad que alegaron en el recurso contra la L.O. 2/2014 y añaden uno basado precisamente en la conexión entre esta Ley y la L.O. 2/2014 de reforma del EACM, de modo que en caso de estimarse dicho recurso de inconstitucionalidad, acarrearía por conexión la inconstitucionalidad de la Ley 4/2014.

El resto de motivos son casi idénticos, reproduciéndose también los argumentos en los que se basan, salvo lógicamente el referido a la vulneración del principio de seguridad jurídica por ausencia de disposición transitoria, que desaparece.

Ante la identidad de motivos y argumentaciones, el Tribunal también reproduce casi literalmente su fundamentación jurídica. Entiende, porque así se

deduce de la demanda, que el recurso tiene por objeto únicamente el apartado primero del artículo 16, en el que se fija el tamaño de la Cámara en 33 diputados. Nada se dice, por tanto, del mínimo inicial de tres diputados (art. 16.2) ni del método de reparto posterior (art. 16.3).

En relación con la posible vulneración de la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha se limita a repetir lo dicho en la STC 197/2014 y rechaza consecuentemente dicho motivo de inconstitucionalidad.

También rechaza la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad por las mismas razones. No es posible enjuiciar las intenciones del legislador, sino sólo las normas por él aprobadas. La falta de justificación de este motivo conduce a su desestimación, como ya hiciera en al STC 197/2014.

Procede entonces a enjuiciar la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad (art. 152.01 CE y art. 10.2 EACM), de la que podría eventualmente deducirse también la infracción del art. 23.2 CE y del art. 1.1, como ya sostuvo en la STC 197/2014.

En este sentido, la argumentación no difiere de lo dicho en el anterior pronunciamiento. Se reprocha el carácter preventivo o hipotético del planteamiento, que se basa en extrapolaciones de resultados electorales anteriores, y en la utilización errónea del término “barreras electorales” para calificar hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención del último escaño en liza. En definitiva, “el grado incierto hoy en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultados de lo dispuesto en esta Ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional”.

Junto a ello, señala el TC que los recurrentes muestran un entendimiento de la exigencia de proporcionalidad establecida en el artículo 152.1 CE y el artículo 10.2 EACM que no se compadece con la jurisprudencia del Tribunal. Citando la doctrina que se detalla en la STC 197/2014 (FJ 7 b), repite el carácter tendencial de dicha exigencia, limitado por diversos factores, su naturaleza de mandato negativo y, en fin, la imposibilidad de que el Tribunal pueda valorar el mayor o menor grado de proporcionalidad de un sistema si los mínimos no han sido transgredidos. En el caso concreto, la reducción del número de escaños “en modo alguno impide toda posible proporcionalidad —en el grado y extensión que sea— del sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma. Compete al legislador determinar el número de escaños asignados a cada circunscripción (STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5) o condicionar su determinación; decisión ésta que no debe hacerse en modo tal que se impida *de iure* toda posible proporcionalidad —cuando la Constitución la exija— en el procedimiento de conversión de votos en escaños”.

En definitiva, se afirma que el sistema electoral castellano manchego “no ha perdido por obra de la Ley impugnada su capacidad para reflejar, según decida el cuerpo electoral, las principales opciones políticas existentes y en esto, por lo que ahora importa, es en lo que se cifra, como en ocasión anterior dejamos

dicho, la no transgresión del mandato constitucional de proporcionalidad”. Se desestiman por tanto, los restantes motivos de inconstitucionalidad.

La resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2014 ha sido ciertamente previsible, habida cuenta de la identidad que comparte con el recurso frente a la L.O. 2/2014. Cabe en este sentido advertir que los recurrentes podrían haber planteado un motivo adicional que podría quizá haber marcado la diferencia con su precedente inmediato. Nos referimos a la posible vulneración del principio de sufragio igual, que si bien hubiera resultado muy forzado incluirlo en el recurso contra la L. O. 2/2014, pues la CE nada dice sobre la igualdad del sufragio en las elecciones a las Asambleas legislativas (art. 152.1), es sin embargo una exigencia recogida en el artículo 10.1 del EACM, y permite utilizarlo como parámetro de constitucionalidad de la Ley.

El propio TC, en la STC 19/2011 reconoce que el principio de igualdad en el sufragio “debe ser un objetivo hacia el que ha de orientarse progresivamente, corrigiendo en lo posible sus desviaciones, la acción del legislador en la regulación del respectivo sistema electoral en la búsqueda de un equilibrio cada vez más ajustado de aquel principio y de aquellos mandatos”. No cabe duda de que la reducción tan severa del número de escaños repercute en la operación de prorrateo electoral e incide directamente en la relación entre habitantes/diputados. No se podría aventurar la respuesta del Tribunal ante este supuesto motivo de inconstitucionalidad, pero podría haber sido interesante al menos conocer su parecer al respecto.

Por lo demás, la reproducción casi automática de los fundamentos jurídicos de la STC 197/2014 dificulta una valoración separada de esta sentencia, que sigue la línea continuista del Tribunal respecto a la interpretación de la proporcionalidad.

V. UNA VALORACIÓN CRÍTICA

Tras el repaso de las resoluciones del TC sobre el sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación con el mecanismo de prorrateo electoral, es posible plantear algunas consideraciones de conjunto.

En primer lugar, resalta la conflictividad que ha presidido la regulación de este elemento en la historia reciente castellano manchega. La falta de consenso político a la hora de determinar la representación atribuida a cada circunscripción ha provocado que el disenso político se traslade finalmente al TC como conflicto jurídico. Todas y cada una de las reformas referidas a este aspecto electoral han sido impugnadas ante el Alto Tribunal. Ello obedece a dos tipos de razones. Por una parte, la ausencia de un mecanismo automático y periódico de revisión del prorrateo conduce o a la obsolescencia de la representación atribuida a las circunscripciones -por la falta de adecuación a la evolución demográfica-, o al enfrentamiento abierto cuando se intenta ajustar puntualmente

dicha representación. El sistema de partidos de Castilla-La Mancha ha sido básicamente un sistema bipartidista en el que una mínima volatilidad en el voto podría conducir a un cambio del partido en el Gobierno. En ese contexto, la ingeniería electoral puede desplegar relevantes efectos en los resultados.

En segundo lugar, no deja de sorprender que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones que son diversas. Desde las SSTC 4/1981 y 75/1985 no se ha variado ni un ápice la interpretación del principio de proporcionalidad, y en las sucesivas decisiones se ha limitado a reproducir la fundamentación expuesta en aquellas sentencias. Ya hemos destacado que el enjuiciamiento de las barreras electorales (SSTC 75/1985, 72/1989, 139/1989 y 225/1998), o la determinación de los senadores designados por las Asambleas legislativas (SSTC 40/1981, 76/1989, 4/1992, y la STC 36/1990, referida a la distribución de miembros en las Comisiones en proporción a la importancia de los Grupos Parlamentarios), debe abordarse desde una perspectiva diferente a la que se adopta cuando se analiza el prorrateo electoral⁶. Es cierto que una inadecuada distribución de los representantes entre las circunscripciones incide en la proporcionalidad exigida entre votos y escaños, pero no sólo afecta al principio de proporcionalidad sino también, y de manera más directa, al derecho fundamental del sufragio igual. Se echa en falta, en este sentido, una interpretación coherente con dimensión constitucional del sufragio igual, acorde con el sentido contemporáneo que se le ha dado al mismo.

Precisamente ante la ausencia de una interpretación específica del alcance del derecho de sufragio igual en relación con las operaciones de prorrateo electoral, el TC ofrece la misma que viene utilizando para la proporcionalidad, sin distinciones, desde 1981. En realidad no hay prácticamente diferencias entre los requisitos que se exigen para entender vulnerado el principio de proporcionalidad, el de igualdad del sufragio y el de interdicción arbitrariedad de los poderes públicos: la ausencia de una justificación objetiva y razonable y la existencia de una discriminación excesiva, inaceptable, injustificada, “desproporcionada” o “arbitraria”. En este sentido, el canon de enjuiciamiento nos parece excesivamente flexible, con la apariencia de que cualquier medida que reduzca la proporcionalidad es constitucionalmente posible, siempre que no impida *de iure* toda proporcionalidad (STC 15/2015 FJ 8). Parece lógico que el TC no pueda erigirse en juez que examine si el grado de proporcionalidad es correcto, pero convendría fijar algún límite más rígido para valorar su adecuación constitucional, teniendo en cuenta que la argumentación que se ofrece se refiere a decisiones que en muchos casos nada tienen que ver con el objeto del recurso, salvo en las apariencias.

⁶ Únicamente en la STC 45/1992, al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley electoral del Parlamento balear, el Tribunal valora la adecuada distribución de escaños entre las islas, aunque en ese caso se atendieron a razones muy particulares, como la insularidad o la representación conjunta de los Consejos insulares (FJ 5).

Y si el límite para entender vulnerada la exigencia de proporcionalidad se antoja demasiado débil, lo es más si ese mismo canon se aplica al principio de igualdad del sufragio, en relación con la representación atribuida a las diversas circunscripciones. En este caso, entendemos que sólo los límites que explícitamente se encuentren recogidos en la CE o en los Estatutos de Autonomía pueden modular esa igualdad, como la representación de las diversas zonas del territorio. Cualquier otra consideración relegaría, a nuestro juicio, este derecho a un mero principio informador u orientador, lo que no parece que coincida con la intención de nuestro constituyente ni con el respeto que merece el contenido esencial de los derechos.

En definitiva, pese a compartir en general la valoración que hace el TC de las reformas del sistema electoral castellano manchego, creemos que se ha perdido una magnífica oportunidad para remozar la doctrina sobre la proporcionalidad y para definir con mayores garantías el derecho al sufragio igual.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA**

Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las sesiones plenarias de la Cámara en la IX Legislatura

INTRODUCCIÓN

La presente crónica tiene por objeto dejar constancia de los asuntos tramitados en las sesiones plenarias celebradas en la Asamblea de Madrid durante la IX Legislatura. Con dicho objeto, en la misma se pormenoriza cada una de las sesiones plenarias que se han celebrado, con detalle de los asuntos sustanciados. La crónica se complementa con un resumen final, tanto de las iniciativas parlamentarias sustanciadas como de otros escritos.

Como cuestión preliminar es oportuno destacar que la Cámara ha estado dirigida por su Mesa, cuyos miembros resultaron elegidos en la sesión constitutiva, celebrada el 7 de junio de 2011, resultando la siguiente composición: Presidente, el Diputado José Ignacio Echeverría Echániz (GPP); Vicepresidenta Primera, Cristina Cifuentes Cuencas (GPP); Vicepresidente Segundo, Juan Barranco Gallardo (GPD); Vicepresidente Tercero, Antero Ruiz López (GPIU-LV); Secretario Primero, Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (GPP); Secretario Segundo, Enrique Normand de la Sotilla (GPUPyD); y Secretario Tercero, Carlos González Pedreira (GPP). Dicha composición de la Mesa ha sufrido modificaciones durante estos cuatro años de mandato. La primera vacante se produjo como consecuencia de la renuncia a su escaño, a raíz de su nombramiento como Delegada del Gobierno en la Comunidad de Madrid, de Dña. Cristina Cifuentes Cuencas. Esta primera vacante fue ocupada por Dña. Rosa María Posada Chapado, quien ostentó el cargo de Vicepresidenta Primera hasta su súbito fallecimiento, el 29 de octubre de 2014, hecho que

* Jefa del Servicio de Gestión Parlamentaria y Jefa de la Sección de Órganos Superiores, respectivamente.

causó una gran consternación en la Cámara. La nueva composición de la Mesa otorgó la Vicepresidencia Primera a Jacobo Ramón Beltrán Pedreira, quedando, por tanto, vacante la Secretaría Primera que dicho Diputado ocupaba; puesto para el que fue elegida Isabel Redondo Alcaide (GPP). Posteriormente, la renuncia a la condición de Diputado de Juan Barranco Gallardo produjo una nueva vacante en la Vicepresidencia Segunda, resultando elegida María Amparo Valcarce García.

Presupuesto lo anterior, en primer lugar y por lo que respecta a la actividad legislativa de la Cámara en su IX Legislatura, cabe destacar las leyes que se han aprobado, distintas de las anuales leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y de Medidas Fiscales y Administrativas, y que se relacionan a continuación:

- Ley 4/2011, de 28 de julio, de Extinción de MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte).
- Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.
- Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.
- Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.
- Ley 4/2012, de 4 de julio, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica.
- Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles.
- Ley 6/2012, de 20 de diciembre, de derogación de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid.
- Ley 1/2013, de 2 de abril, por la que se crea el Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid.
- Ley 2/2013, de 14 de junio, de modificación de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid.
- Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.
- Ley 4/2013, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

- Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.
- Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid.
- Ley 2/2015, de 10 de marzo, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia.

En segundo lugar, es necesario destacar que durante la IX Legislatura se ha aprobado, en la sesión plenaria celebrada el día 25 de octubre de 2012, una Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid, por la que se modifica su artículo 29. No hace falta precisar que el Reglamento de la Cámara es una norma con rango de ley, por la que se rige su organización y funcionamiento internos.

Se ha tramitado, asimismo, una Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en concreto de su artículo 10, siendo tomada en consideración la proposición formalizada al efecto en la sesión plenaria celebrada el día 14 de febrero de 2013. Ulteriormente resultó rechazado el Dictamen correspondiente, por no haber obtenido la mayoría exigida en el artículo 64.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; concretamente, en la sesión plenaria de 6 de junio de 2013.

Especialmente reseñable es la celebración de una segunda sesión de investidura durante la Legislatura, los días 25 y 26 de septiembre de 2012, tras la renuncia a su condición de Diputada de Dña. Esperanza Aguirre Gil de Biedma; siendo investido como nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid D. Jaime Ignacio González González.

Se han celebrado, igualmente, los correspondientes debates sobre la orientación política general del Gobierno de la Comunidad de Madrid, debates que tuvieron lugar en las siguientes fechas: 11 y 12 de septiembre de 2012, 2 y 3 de septiembre de 2013 y 4 y 5 de septiembre de 2014.

Con ocasión del fallecimiento de D. Adolfo Suárez González, ex-Presidente del Gobierno, Dña. Isabel Carrasco Lorenzo, Presidenta de la Diputación de León, y Dña. Rosa María Posada Chapado, Vicepresidenta Primera de la Mesa y Presidenta de la Cámara en la II Legislatura, se guardó un minuto de silencio al inicio de las sesiones plenarias de 3 de abril, 14 de mayo y 6 de noviembre de 2014, respectivamente.

Asimismo, y una vez transcurrido el periodo de cinco años desde su anterior elección, se procedió a la reelección de D. Arturo Canalda González como Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid durante la sesión plenaria de

10 de noviembre de 2011; cargo que ocupó hasta la extinción de la Institución a raíz de la Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, cabe reseñar la creación de dos Comisiones de Estudio, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular; la primera, creada en la sesión plenaria de 15 de julio de 2011, sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, cuyo Dictamen fue aprobado en la sesión plenaria de 24 de mayo de 2012; y, la segunda, creada en la sesión plenaria de 20 de junio de 2013, sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, cuyo Dictamen fue aprobado en la sesión plenaria de 15 de julio de 2014.

Por otra parte, debe constatarse que los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida-Los Verdes y Unión Progreso y Democracia impulsaron la creación de la Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con los últimos acontecimientos ocurridos en Metro de Madrid, cuyas conclusiones fueron expuestas en la sesión plenaria de 15 de noviembre de 2012.

En otro orden de cuestiones, y dentro del ámbito de aplicación previsto en el Título X (Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, el Pleno de la Asamblea aprobó la inclusión del municipio de San Sebastián de los Reyes en el en la sesión plenaria de 1 de marzo de 2012.

Como último apunte, pero no menos importante, cabe mencionar la aprobación de Proposiciones No de Ley presentadas por todos los Grupos Parlamentarios (Unión Progreso y Democracia, de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Popular); en concreto, las siguientes:

- PNL 21(IX)/11 RGEF 2530, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a que se dirija al Gobierno de España para que: 1.- Realice las gestiones necesarias ante la Unión Europea para que el próximo mes de octubre se ratifique el trazado Sines-Badajoz-Puertollano-Madrid-Aragón-París con el ramal Algeciras-Puertollano-Madrid, como red global, por su importancia para el desarrollo socioeconómico de nuestra región y de toda España y por su compatibilidad con el eje mediterráneo y 2.- Instrumente y cree las partidas presupuestarias correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de estas obras en la parte que corresponde al Gobierno de España.
- PNL 24(IX)/11 RGEF 2773, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación, solicitándole: 1.- Que

dé cumplimiento a todas las obligaciones adquiridas con los presos de conciencia desterrados de Cuba por el simple hecho de ejercer la libertad de prensa. Especialmente, que cumpla con las obligaciones económicas adquiridas con los presos de conciencia, y que no dificulte la convalidación de sus títulos académicos como herramienta fundamental para su pronta incorporación al mercado laboral. 2.- Que manifieste su apoyo a todos los cubanos que trabajan por llevar la democracia y la libertad a Cuba así como a todos los profesionales del periodismo que sufren la censura por parte del régimen comunista. 3.- Que se comprometa a utilizar todos los medios a su alcance para defender los derechos humanos así como la libertad de expresión y de información en Cuba.

- PNL 33(IX)/11 RGEP 3159, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a que se dirija al Gobierno de la Nación para que modifique el sistema de financiación autonómica de modo que contemple un cálculo adecuado de las necesidades de gasto sanitario regional en función del número real de habitantes para que se tenga en cuenta la población efectivamente protegida.
- PNL 36(IX)/11 RGEP 3283, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación, solicitándole que adopte las medidas necesarias para: 1.- La recuperación del poder adquisitivo de las pensiones de 2011, con carácter retroactivo desde enero. 2.- La garantía de revalorización de las mismas para 2012, haya o no prórroga de los Presupuestos Generales del Estado.
- PNL 2/12 RGEP 229, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno regional a que se dirija al Gobierno de la Nación para que lleve a cabo la modificación legal necesaria para que las pequeñas y medianas empresas puedan pagar el IVA conforme al criterio de caja, de forma que no se vean obligadas a ingresar impuestos que no hayan cobrado.
- PNL 12/12 RGEP 891, del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a realizar las reformas legislativas necesarias para llegar a una configuración en el proceso de evaluación del sistema educativo que atienda a los principios que se enumeran a continuación: 1.- Hacer de la evaluación de los conocimientos adquiridos por los alumnos, así como de su análisis objetivo y publicación, una de las columnas vertebrales del sistema educativo. 2.- Asegurar que las evaluaciones cumplen los requisitos técnicos necesarios para que sus resultados sean

comparables año a año y las conclusiones obtenidas tengan la deseada fiabilidad. 3.- Los resultados de las evaluaciones —ocultando los datos personales de los alumnos— deben ser completamente accesibles para cualquier ciudadano. 4.- Otorgar valor académico a la prueba para asegurar que es abordada por el alumno con atención y seriedad, especialmente en enseñanza secundaria. 5.- El nivel de las pruebas, al menos el que establece los contenidos mínimos, deberá ajustarse a la normativa de desarrollo del currículum y, a su vez, sus resultados deben servir para determinar su adecuación o la conveniencia de su cambio. 6.- Disponer las condiciones para que, cada centro, en virtud de su autonomía, establezca sus propios objetivos de mejora de resultados, bajo supervisión de la administración educativa. 7.- Establecer incentivos laborales para los docentes que consigan que los resultados del centro donde trabajan mejoren significativamente en un período determinado de tiempo.

- PNL 19/12 RGE 1278, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación para que incluya en el programa de Educación Cívica y Constitucional contenidos de primeros auxilios, autoprotección y emergencias.
- PNL 22/12 RGE 1751, del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a: Potenciar con carácter urgente la adopción de medidas para combatir las situaciones de pobreza y exclusión en la Comunidad de Madrid, entre las que se encuentran las siguientes: Educación: Potenciar la estrategia orientada a reducir el absentismo y los niveles actuales de fracaso escolar, con especial énfasis en los niveles de educación obligatoria y en aquellos alumnos con especiales dificultades de integración por su situación de pobreza o exclusión social. Empleo y Formación: Desarrollar de manera más eficaz las políticas activas de empleo orientadas en primer lugar a la empleabilidad, especialmente de las personas en riesgo de exclusión, intensificando los espacios de inserción para el empleo de estos colectivos y con especial atención a los menores de 30 años para facilitar su incorporación al mercado laboral o su reinserción al mismo. Salud: Dentro de la estrategia socio-sanitaria de la Comunidad de Madrid, mejorar la coordinación entre la Consejería de Asuntos Sociales y la Consejería de Sanidad para facilitar una mejor cobertura a las personas en situación de exclusión. Servicios Sociales: acciones específicas en infancia y adolescencia que garanticen su adecuada alimentación (bancos de alimentos, comidas en colegios, etc.) y especialmente en el desarrollo de programas para menores con medidas judiciales o trastornos graves de conducta y potenciación de las medidas de apoyo a las familias en riesgo de exclusión, sobre todo

las más numerosas. Realización de una campaña divulgativa para que el RMI llegue a aquellas personas que lo necesitan. Especial atención a la problemática social de la Cañada Real y del poblado “El Gallinero”.

- PNL 34/12 RGEP 3413, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a poner en marcha las medidas necesarias para: 1.-Seguir manteniendo la vigilancia de la salud de todo el colectivo de trabajadores y sus familias para el reconocimiento de las enfermedades derivadas de la exposición al amianto. 2.- Agilización de todos los trámites, incluidas las instrucciones precisas para que las Mutuas, como entidades colaboradoras de la Seguridad, reconozcan las enfermedades profesionales derivadas de la exposición al amianto como recoge el nuevo cuadro de enfermedades profesionales del sistema público de salud. 3.- Aumentar la vigilancia para el cumplimiento por parte de los sectores obligados de la inscripción en el Registro de Empresas con Riesgo al Amianto (RERA). 4.- Aumentar, cuando sea necesario, los controles en los procesos de eliminación de los productos que contengan amianto, incrementando las medidas de seguridad para la salud de los trabajadores así como para la conservación del medio ambiente. 5.- La Comunidad de Madrid se compromete a trasladar su preocupación al Gobierno de la Nación sobre el control de las autorizaciones a países no pertenecientes a la Unión Europea de productos susceptibles de contener amianto.
- PNL 35/12 RGEP 3670, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid solicita al Gobierno de la Comunidad de Madrid que inste a los ayuntamientos para que colaboren activamente en controlar e impedir la formación de asentamientos chabolistas.
- PNL 90/12 RGEP 7205, del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de España para que despliegue todos los mecanismos legales disponibles en el marco de sus competencias en la defensa del orden constitucional vigente.
- PNL 99/12 RGEP 8512, del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a: 1. Enviar, en el plazo de dos meses, un Proyecto de Ley a la Asamblea de Madrid que tenga por objeto la modificación del artículo 122.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, de forma que se incluya explícitamente la obligación de la Consejería de Economía y Hacienda de informar mensualmente a la Asamblea de Madrid sobre la ejecución presupuestaria de los ingresos. 2. En tanto en cuanto no se produzca lo solicitado en el punto anterior, facilitar mensualmente a los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid la información

precisa sobre la ejecución presupuestaria de los ingresos, del mismo modo que se hace con los gastos. 3. Publicar mensualmente en la web de la Comunidad la información sobre la ejecución del presupuesto de la Comunidad de Madrid, tanto por la parte de ingresos como de gastos, de forma que sea posible analizar y comparar la gestión realizada por el Gobierno Regional. PNL 4/14 RGEF 1192, del Grupo Parlamentario Socialista, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que exija a la empresa concesionaria la reanudación inmediata de las obras de la línea de transporte ferroviario entre Móstoles y Navalcarnero.

- PNL 16/14 RGEF 1944, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que inste al Gobierno de España a que acometa la ejecución definitiva de la conexión de Alta Velocidad con el Aeropuerto Internacional de Madrid-Barajas para mejorar la conectividad en el corto radio y favorecer su papel de centro de conexiones para vuelos de medio y largo radio.
- PNL 51/14 RGEF 5138, del Grupo Parlamentario Popular, por la que La Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a que se dirija al Gobierno de España para: 1.- Mantener el compromiso de defensa en la ONU y otros foros internacionales de la aplicación efectiva de las normas de derechos humanos, en especial del artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, promoviendo la protección en todos los ámbitos de las personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales. Llevar este principio en todos los acuerdos que como país hagamos a nivel internacional. 2.- Promover la eliminación de la transexualidad como patología en la nueva clasificación internacional de enfermedades mentales e impulsar la despatologización de la transexualidad ante la comunidad internacional. 3.- Seguir trabajando, en el marco de la Unión Europea y en otros foros, para promover activamente la derogación de las leyes que en numerosos países penalizan a las personas homosexuales y transexuales. Especialmente en los países del mundo que todavía permiten la aplicación de la pena de muerte por mantener relaciones homosexuales consentidas entre personas adultas, o por la propia identidad de género de las personas transexuales. España en la Unión Europea trabajará para que el asilo de quienes sufran persecución por esta causa sea lo más rápido y eficaz posible. 4.- Garantizar, a través de una normativa básica de carácter estatal, la atención a las personas transexuales, en materia sanitaria, educativa, laboral y de servicios sociales, sin perjuicio del desarrollo legislativo que cada CCAA, en ejercicio de las competencias que tengan transferidas, pueda llevar a cabo. Asimismo,

- se consensuará un protocolo de actuación que constituya al Estado en garante de los derechos de la infancia en los casos de transexualidad.
- PNL 52/14 RGEP 5333, de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida-Los Verdes, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación solicitándole: 1.- Que manifieste su apoyo a los trabajadores y sindicalistas de AIRBUS, en la confianza de su honradez, reconociendo su labor a lo largo de los años, la cual ha reportado beneficios para la empresa y para el conjunto de los trabajadores de esta empresa. 2.- Que se comprometa a seguir utilizando todos los medios a su alcance para defender los derechos de los trabajadores, así como la libertad de expresión y de huelga de los trabajadores españoles.
 - PNL 56/14 RGEP 5609, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno Regional a que formule la siguiente declaración: La Comunidad de Madrid apoya la fiesta de los toros en nuestra región como manifestación cultural y artística.
 - PNL 57/14 RGEP 5610, del Grupo Parlamentario Popular, por la que la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación, solicitándole: 1.- Que, en colaboración con las entidades que representan a las personas con enfermedades neurodegenerativas, se realice un informe sobre ellas, y que a la vista de ese informe se determine la modificación del baremo de discapacidad y el de dependencia para la inclusión o no de las mismas dentro de los actuales tipos de discapacidad o dependencia 2.- Que se adopte por parte del Gobierno de la Nación la valoración de urgencia de las enfermedades neurodegenerativas, tal y como ya hace la Comunidad de Madrid en el reconocimiento de la situación de dependencia de las personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica.”

Un último apunte debe realizarse: únicamente se ha aprobado una Moción durante la IX Legislatura, la Moción M 2/12 RGEP 797, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la necesaria coordinación socio-sanitaria en la Comunidad de Madrid para la eficaz atención a las personas dependientes y crónicas.

AÑO 2011	
FECHA	SESIÓN CONSTITUTIVA DE LA CÁMARA
07/06/2011	Sesión Constitutiva de la IX Legislatura de la Asamblea de Madrid

SESIÓN DE INVESTIDURA	
FECHA	SESIÓN DE INVESTIDURA
14/06/2011 15/06/2011	Sesión de Investidura de la candidatura a la Presidencia de la Comunidad de Madrid. (Sra. Dña. Esperanza Aguirre Gil de Biedma)

OTROS ESCRITOS	
FECHA	OTROS ESCRITOS
29/06/2011	Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. José Luis Fernández-Quejo del Pozo, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de D. Regino García-Badell Arias. (RGEp 940(IX)/11). Designación miembros Diputación Permanente. (RGEp 924(IX)/11, RGEp 949(IX)/11, RGEp 951(IX)/11, RGEp 957(IX)/11) Designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid. (RGEp 946(IX)/11 y RGEp 955(IX)/11). Nombramiento de miembros del Consejo de Administración del ente público "Radio Televisión Madrid" (RTVM). (RGEp 925(IX)/11, RGEp 947(IX)/11 y RGEp 954(IX)/11). Nombramiento de miembros del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid. (RGEp 928(IX)/11, RGEp 948(IX)/11 y RGEp 956(IX)/11).
OTROS ESCRITOS	
FECHA	OTROS ESCRITOS
15/07/2011	Promesas o juramentos de Diputados/as electos/as. (RGEp 1241(IX)/11; RGEp 1238(IX)/11; RGEp 1242(IX)/11; RGEp 1239(IX)/11 y RGEp 1240(IX)/11) Propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de elevar al Pleno la creación de Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. (RGEp 1087(IX)/11)
PROYECTOS DE LEY	
FECHA	PROYECTOS DE LEY
20/07/2011	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes y Socialista, al Proyecto de Ley PL 1(IX)/11 RGEp 1080, de extinción de MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte). (RGEp 1252(IX)/11 y RGEp 1269(IX)/11)
PROYECTOS DE LEY	
FECHA	PROYECTOS DE LEY
27/07/2011	Dictamen de la Comisión de Transportes e Infraestructuras sobre el Proyecto de Ley PL 1(IX)/11 RGEp 1080, de extinción de MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte). (RGEp 1454(IX)/11)
OTROS ESCRITOS	
FECHA	OTROS ESCRITOS
06/10/2011	Declaración Institucional con motivo de los atentados de Noruega

FECHA	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS	
	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
06/10/2011	PNL 12(IX)/11 RGEp 1692	C 50(IX)/11 RGEp 1199	PCOP 3(IX)/11 RGEp 2275	PCOP 22(IX)/11 RGEp 2505
	PNL 15(IX)/11 RGEp 1910	C 187(IX)/11 RGEp 2062	PCOP 20(IX)/11 RGEp 2452	PCOP 23(IX)/11 RGEp 2506
	PNL 18(IX)/11 RGEp 2169		PCOP 21(IX)/11 RGEp 2504	PCOP 24(IX)/11 RGEp 2507
			PCOP 30(IX)/11 RGEp 2523	PCOP 29(IX)/11 RGEp 2522
			PCOP 9(IX)/11 RGEp 2281	PCOP 7(IX)/11 RGEp 2279
			PCOP 32(IX)/11 RGEp 2525	PCOP 35(IX)/11 RGEp 2528
			PCOP 34(IX)/11 RGEp 2527	PCOP 36(IX)/11 RGEp 2529
				- Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista. (RGEp 1224(IX)/11 y RGEp 1289(IX)/11) - Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente a los meses de julio-agosto de 2011. (RSGS 1237(IX)/11)

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
13/10/2011	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 2(IX)/11 RGEP 1292, de modificación de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio-Televisión Madrid, para garantizar su objetividad, pluralidad y el cumplimiento de su función de servicio público.	PNL 4(IX)/11 RGEP 1081 PNL 17(IX)/11 RGEP 2165 PNL 19(IX)/11 RGEP 2204 PNL 21(IX)/11 RGEP 2530	C 320(IX)/11 RGEP 2449	PCOP 43(IX)/11 RGEP 2734 PCOP 47(IX)/11 RGEP 2754 PCOP 50(IX)/11 RGEP 2757 PCOP 57(IX)/11 RGEP 2767 PCOP 37(IX)/11 RGEP 2532 PCOP 49(IX)/11 RGEP 2756 PCOP 8(IX)/11 RGEP 2280 PCOP 33(IX)/11 RGEP 2526	PCOP 58(IX)/11 RGEP 2768 PCOP 54(IX)/11 RGEP 2761 PCOP 55(IX)/11 RGEP 2762 PCOP 52(IX)/11 RGEP 2759 PCOP 59(IX)/11 RGEP 2769 PCOP 53(IX)/11 RGEP 2760 PCOP 60(IX)/11 RGEP 2770 PCOP 61(IX)/11 RGEP 2771
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
20/10/2011	PNL 1(IX)/11 RGEP 790-RGEP 929 PNL 23(IX)/11 RGEP 2744 PNL 24(IX)/11 RGEP 2773	C 375(IX)/11 RGEP 2764	I 3(IX)/11 RGEP 2765	PCOP 63(IX)/11 RGEP 2920 PCOP 73(IX)/11 RGEP 2941 PCOP 80(IX)/11 RGEP 2951 PCOP 86(IX)/11 RGEP 2958 PCOP 87(IX)/11 RGEP 2959 PCOP 85(IX)/11 RGEP 2956 PCOP 88(IX)/11 RGEP 2960 PCOP 89(IX)/11 RGEP 2961	PCOP 77(IX)/11 RGEP 2945 PCOP 81(IX)/11 RGEP 2952 PCOP 83(IX)/11 RGEP 2954 PCOP 84(IX)/11 RGEP 2955 PCOP 90(IX)/11 RGEP 2962 PCOP 78(IX)/11 RGEP 2947 PCOP 79(IX)/11 RGEP 2950 PCOP 91(IX)/11 RGEP 2963
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
03/11/2011	PNL 32(IX)/11 RGEP 3086 PNL 33(IX)/11 RGEP 3159 PNL 34(IX)/11 RGEP 3160	M 1(IX)/11 RGEP 3122	C 409(IX)/11 RGEP 3155	PCOP 62(IX)/11 RGEP 2851 PCOP 71(IX)/11 RGEP 2939 PCOP 104(IX)/11 RGEP 3303 PCOP 110(IX)/11 RGEP 3309 PCOP 103(IX)/11 RGEP 3301 PCOP 111(IX)/11 RGEP 3310 PCOP 112(IX)/11 RGEP 3311 PCOP 113(IX)/11 RGEP 3312	PCOP 102(IX)/11 RGEP 3288 PCOP 114(IX)/11 RGEP 3313 PCOP 106(IX)/11 RGEP 3305 PCOP 107(IX)/11 RGEP 3306 PCOP 108(IX)/11 RGEP 3307 PCOP 109(IX)/11 RGEP 3308 PCOP 115(IX)/11 RGEP 3314 PCOP 93(IX)/11 RGEP 3185
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
10/11/2011	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 3(IX)/11 RGEP 2273, de Iniciativa Legislativa de la Asamblea ante el Congreso de los Diputados, de modificación de la Ley de Seguridad Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.	PNL 36(IX)/11 RGEP 3283	C 403(IX)/11 RGEP 3084 C 406(IX)/11 RGEP 3123 C 421(IX)/11 RGEP 3285	PCOP 118(IX)/11 RGEP 3583 PCOP 120(IX)/11 RGEP 3593 PCOP 122(IX)/11 RGEP 3597 PCOP 127(IX)/11 RGEP 3602 PCOP 128(IX)/11 RGEP 3603 PCOP 119(IX)/11 RGEP 3592 PCOP 129(IX)/11 RGEP 3604 PCOP 121(IX)/11 RGEP 3594	PCOP 130(IX)/11 RGEP 3605 PCOP 123(IX)/11 RGEP 3598 PCOP 124(IX)/11 RGEP 3599 PCOP 125(IX)/11 RGEP 3600 PCOP 131(IX)/11 RGEP 3606 PCOP 126(IX)/11 RGEP 3601 PCOP 132(IX)/11 RGEP 3607

OTROS ESCRITOS					
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPÓSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
	- Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 4 (IX)/11 RGEP 235-4, de modificación del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 26 (IX)/11 RGEP 2804 PNL 38 (IX)/11 RGEP 3587	C 434 (IX)/11 RGEP 3641 C 435 (IX)/11 RGEP 3642	PCOP 141 (IX)/11 RGEP 3752 PCOP 145 (IX)/11 RGEP 3760 PCOP 147 (IX)/11 RGEP 3763 PCOP 153 (IX)/11 RGEP 3770 PCOP 130 (IX)/11 RGEP 2306 PCOP 154 (IX)/11 RGEP 3771 PCOP 117 (IX)/11 RGEP 3577 PCOP 155 (IX)/11 RGEP 3772	PCOP 148 (IX)/11 RGEP 3764 PCOP 152 (IX)/11 RGEP 3768 PCOP 156 (IX)/11 RGEP 3773 PCOP 157 (IX)/11 RGEP 3774 PCOP 143 (IX)/11 RGEP 3754 PCOP 146 (IX)/11 RGEP 3761 PCOP 150 (IX)/11 RGEP 3766 PCOP 158 (IX)/11 RGEP 3775
	- Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 8 (IX)/11 RGEP 2772, de modificación del artículo 29 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.				Declaración Institucional con motivo de la celebración el 25 de noviembre del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres.
FECHA	PROYECTOS DE LEY		OTROS ESCRITOS		
01/12/2011	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Unión Progreso y Democracia al Proyecto de Ley PL 3 (IX)/11 RGEP 3302, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012. (RGEP 3660 (IX)/11, RGEP 3669 (IX)/11 y RGEP 3692 (IX)/11)		Declaración Institucional con motivo del 3 de diciembre, Día Internacional de las Personas con Discapacidad.		
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
	PNL 6 (IX)/11 RGEP 1265 PNL 43 (IX)/11 RGEP 4255	I 4 (IX)/11 RGEP 3997	PCOP 159 (IX)/11 RGEP 4250 PCOP 164 (IX)/11 RGEP 4277 PCOP 166 (IX)/11 RGEP 4280 PCOP 173 (IX)/11 RGEP 4289 PCOP 174 (IX)/11 RGEP 4290 PCOP 170 (IX)/11 RGEP 4284 PCOP 172 (IX)/11 RGEP 4286 PCOP 176 (IX)/11 RGEP 4292		PCOP 163 (IX)/11 RGEP 4254 PCOP 168 (IX)/11 RGEP 4282 PCOP 169 (IX)/11 RGEP 4283 PCOP 175 (IX)/11 RGEP 4291 PCOP 162 (IX)/11 RGEP 4253 PCOP 165 (IX)/11 RGEP 4278 PCOP 177 (IX)/11 RGEP 4293 PCOP 178 (IX)/11 RGEP 4294
15/12/2011					- Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Pablo Luis de Todos los Santos Jorge Herrero del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. María Elvira Rodríguez Herrero. (RGEP 4323 (IX)/11-RGEP 4324 (IX)/11) - Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Francisco de Borja Fajujal Fernández-Pita del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. María Luz Bajo Prieto. (RGEP 4339 (IX)/11-RGEP 4340 (IX)/11) - Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEP 3879 (IX)/11) - Designación de Senador en representación de la Comunidad de Madrid. (RGEP 4321 (IX)/11)

PROYECTOS DE LEY			PROPOSICIONES DE LEY		COMUNICACIONES DE GOBIERNO	
Enmienda a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida-Los Verdes, al Proyecto de Ley PL 4(IX)/11 RGEF 3884, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 4304(IX)/11-RGEF 4305(IX)/11)			Toma en consideración de la PROPL 5(IX)/11 RGEF 2447, de modificación de la Ley 14/1995, de 21 de abril, reguladora de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.		Ratificación del Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. (CG 47(IX)/11 RGEF 4229)	
PROYECTOS DE LEY						
21/12/2011 22/12/2011		Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 3(IX)/11 RGEF 3302, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012. (RGEF 4386(IX)/11)				
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			
22/12/2011 (Vespertina)	PNL 42(IX)/11 RGEF 4011	M 2(IX)/11 RGEF 4362	PCOP 181(IX)/11 RGEF 4348 PCOP 187(IX)/11 RGEF 4356 PCOP 188(IX)/11 RGEF 4357 PCOP 193(IX)/11 RGEF 4364	PCOP 194(IX)/11 RGEF 4365 PCOP 180(IX)/11 RGEF 4346 PCOP 190(IX)/11 RGEF 4359 PCOP 195(IX)/11 RGEF 4366	PCOP 179(IX)/11 RGEF 4342 PCOP 191(IX)/11 RGEF 4360 PCOP 171(IX)/11 RGEF 4285 PCOP 196(IX)/11 RGEF 4367 PCOP 186(IX)/11 RGEF 4355 PCOP 197(IX)/11 RGEF 4368 PCOP 133(IX)/11 RGEF 3610 PCOP 198(IX)/11 RGEF 4369	
PROYECTOS DE LEY						
27/12/2011	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 4(IX)/11 RGEF 3884, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 4435(IX)/11).					
AÑO 2012						
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
02/02/2012	PNL 2/12 RGEF 229	C 460(IX)/11 RGEF 4347 C 1/12 RGEF 12 C 6/12 RGEF 175 C 15/12 RGEF 226	I 2/12 RGEF 228	PCOP 30/12 RGEF 274 PCOP 31/12 RGEF 302 PCOP 36/12 RGEF 339 PCOP 46/12 RGEF 350 PCOP 41/12 RGEF 344 PCOP 47/12 RGEF 351	PCOP 48/12 RGEF 352 PCOP 32/12 RGEF 303 PCOP 35/12 RGEF 326 PCOP 51/12 RGEF 355 PCOP 42/12 RGEF 345 PCOP 50/12 RGEF 354	
OTROS ESCRITOS						
- Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Jesús Gómez Ruiz, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia a su condición de Diputado, de D. Antonio Germán Bereta Barreda. (RGEF 239/12-RGEF 240/12)						
- Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Mario de Utrilla Palombi, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia a su condición de Diputado, de Dña. Cristina Cifuentes Cuencas. (RGEF 377/12-RGEF 378/12)						
- Elección de Vicepresidente/a Primero/a de la Cámara, en sustitución, por renuncia, de Dña. Cristina Cifuentes Cuencas.						
- Propuesta de nombramiento, a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, de miembro en el Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Madrid, en sustitución, por renuncia, de Dña. Pilar Marcos Domínguez. (RGEF 283/12)						

FECHA	MOCIONES	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS	
09/02/2012	M 1/12 RGEF 531	C 372(IX)/11 RGEF 2740 C 8/12 RGEF 178 C 18/12 RGEF 272 y C 27/12 RGEF 338 (tramitación acumulada)	I 1/12 RGEF 177	PCOP 34/12 RGEF 325 PCOP 55/12 RGEF 486 PCOP 58/12 RGEF 508 PCOP 66/12 RGEF 525 PCOP 70/12 RGEF 529 PCOP 28/12 RGEF 243 PCOP 60/12 RGEF 510 PCOP 62/12 RGEF 512	PCOP 67/12 RGEF 526 PCOP 29/12 RGEF 252 PCOP 61/12 RGEF 511 PCOP 69/12 RGEF 528 PCOP 43/12 RGEF 346 PCOP 64/12 RGEF 518 PCOP 68/12 RGEF 527 PCOP 71/12 RGEF 530	Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente al mes de enero de 2012. (RSGS 76/12)	
FECHA	PROYECTOS DE LEY			PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES
16/02/2012	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida-Los Verdes, al Proyecto de Ley PL 1/12 RGEF 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid. (RGEF 798/12 y RGEF 806/12)			PNL 70(X)/11 RGEF 1504 PNL 6/12 RGEF 419	M 2/12 RGEF 797	C 62/12 RGEF 514	I 4/12 RGEF 517
PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO							
PCOP 72/12 RGEF 736 PCOP 84/12 RGEF 791 PCOP 90/12 RGEF 799 PCOP 91/12 RGEF 800 PCOP 65/12 RGEF 519	PCOP 92/12 RGEF 801 PCOP 93/12 RGEF 802 PCOP 95/12 RGEF 804 PCOP 79/12 RGEF 743 PCOP 82/12 RGEF 784	PCOP 86/12 RGEF 793 PCOP 94/12 RGEF 803 PCOP 73/12 RGEF 737 PCOP 87/12 RGEF 794 PCOP 88/12 RGEF 795 PCOP 96/12 RGEF 805	- Propuesta de la Mesa de la Asamblea, a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, de nombramiento de miembro en el Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Madrid, en la persona de D. Victoriano Cruz Vára, en sustitución, por renuncia, de Dña. María Dolores Aguado Masa. (RGEF 664/12). - Propuesta de la Mesa de la Asamblea, a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, de designación de representante en el Consejo de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, en la persona de Dña. María Isabel Peces-Barba Martínez, en sustitución, por renuncia, de Dña. Rosa María Alcalá Chacón. (RGEF 666/12)				
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS		
01/03/2012	PNL 15/12 RGEF 936 PNL 17/12 RGEF 1164	M 3/12 RGEF 1170	PCOP 103/12 RGEF 1161 PCOP 114/12 RGEF 1518 PCOP 120/12 RGEF 1524 PCOP 89/12 RGEF 796 PCOP 121/12 RGEF 1525 PCOP 112/12 RGEF 1513 PCOP 118/12 RGEF 1522	PCOP 123/12 RGEF 1527 y 1530 PCOP 117/12 RGEF 1521 PCOP 124/12 RGEF 1528 PCOP 109/12 RGEF 1218 PCOP 119/12 RGEF 1523 PCOP 110/12 RGEF 1362 y 1365 PCOP 125/12 RGEF 1529	- Designación de miembro en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes. (RGEF 788/12) - Propuesta favorable de la Comisión de Presidencia y Justicia, en relación con la solicitud efectuada por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes para la inclusión del citado municipio en el ámbito de aplicación previsto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en donde se regula el régimen de organización de los municipios de gran población. (RGEF 1002/12)		

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PCOP 177/12 RGEp 1950	PCOP 179/12 RGEp 1952
				PCOP 169/12 RGEp 1940	PCOP 178/12 RGEp 1951	PCOP 159/12 RGEp 1892
				PCOP 176/12 RGEp 1949	PCOP 101/12 RGEp 1154	PCOP 180/12 RGEp 1953
22/03/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 1/12 RGEp 17, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	PNL 12/12 RGEp 891	M 5/12 RGEp 891	C 178/12 RGEp 1821 C 184/12 RGEp 1945	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
					PCOP 193/12 RGEp 2288	PCOP 108/12 RGEp 1217
					PCOP 194/12 RGEp 2289	PCOP 133/12 RGEp 1734
					PCOP 198/12 RGEp 2293	PCOP 202/12 RGEp 2297
					PCOP 206/12 RGEp 2302	PCOP 204/12 RGEp 2299
08/03/2012	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11(OX)/11 RGEp 4249, de modificación del artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 13/12 RGEp 934 PNL 19/12 RGEp 1278 PNL 20/12 RGEp 1498	I 5/12 RGEp 785	PCOP 137/12 RGEp 1741	PCOP 141/12 RGEp 1750	PCOP 146/12 RGEp 1758
				PCOP 140/12 RGEp 1749	PCOP 150/12 RGEp 1762	PCOP 147/12 RGEp 1759
				PCOP 143/12 RGEp 1755	PCOP 129/12 RGEp 1730	PCOP 152/12 RGEp 1764
				PCOP 149/12 RGEp 1761	PCOP 151/12 RGEp 1763	PCOP 153/12 RGEp 1765
				PCOP 138/12 RGEp 1742	PCOP 116/12 RGEp 1520	PCOP 145/12 RGEp 1757
15/03/2012	PNL 22/12 RGEp 1751	M 4/12 RGEp 1946	C 169/12 RGEp 1752	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
				PCOP 160/12 RGEp 1923	PCOP 168/12 RGEp 1939	PCOP 173/12 RGEp 1944
				PCOP 167/12 RGEp 1938	PC	

FECHA	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
19/04/2012	M 6/12 RGEp 3380 C 215/12 RGEp 2566 C 243/12 RGEp 2850 y C 251/12 RGEp 2875 (tramitación acumulada)		PCOP 303/12 RGEp 3330 PCOP 309/12 RGEp 3346 PCOP 311/12 RGEp 3367 PCOP 314/12 RGEp 3373 PCOP 313/12 RGEp 3369 PCOP 227/12 RGEp 2555	PCOP 315/12 RGEp 3374 PCOP 242/12 RGEp 2748 PCOP 301/12 RGEp 3266 PCOP 310/12 RGEp 3347 PCOP 316/12 RGEp 3375	PCOP 317/12 RGEp 3376 PCOP 306/12 RGEp 3333 PCOP 318/12 RGEp 3377 PCOP 257/12 RGEp 2843 PCOP 319/12 RGEp 3378
			PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
03/05/2012	PNL 32/12 RGEp 3370 PNL 35/12 RGEp 3670	C 250/12 RGEp 2870 C 259/12 RGEp 3136 C 284/12 RGEp 3407 C 285/12 RGEp 3433	PCOP 304/12 RGEp 3331 PCOP 327/12 RGEp 3432 PCOP 338/12 RGEp 3881 PCOP 342/12 RGEp 3885	PCOP 241/12 RGEp 2604 PCOP 343/12 RGEp 3886 PCOP 344/12 RGEp 3887 PCOP 246/12 RGEp 2752	PCOP 261/12 RGEp 2858 PCOP 330/12 RGEp 3650 PCOP 335/12 RGEp 3826 PCOP 345/12 RGEp 3888
FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
10/05/2012	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes y Socialista, al Proyecto de Ley PL 2/12 RGEp 2937, de Dinamización del Comercio Minorista Madrileño. (RGEp 3878/12 Y RGEp 3926/12)	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 12(IX)/11 RGEp 4374, de iniciativa legislativa municipal, de modificación de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, para el mantenimiento del Canal de Isabel II como entidad de derecho y gestión públicos.	PNL 40/12 RGEp 3830	C 219/12 RGEp 2570 C 317/12 RGEp 3818 C 319/12 RGEp 3820	PCOP 350/12 RGEp 3940 - RGEp 3978 PCOP 356/12 RGEp 3955 PCOP 360/12 RGEp 3961 PCOP 364/12 RGEp 3970 PCOP 290/12 RGEp 2936 PCOP 353/12 RGEp 3943 PCOP 365/12 RGEp 3971 PCOP 354/12 RGEp 3944
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
17/05/2012	PNL 34/12 RGEp 3413 PNL 41/12 RGEp 3933 PNL 43/12 RGEp 3960	C 330/12 RGEp 3959	I 10/12 RGEp 3936	PCOP 376/12 RGEp 4190 PCOP 384/12 RGEp 4206 PCOP 386/12 RGEp 4208 PCOP 389/12 RGEp 4214 PCOP 372/12 RGEp 4184 PCOP 390/12 RGEp 4215 PCOP 371/12 RGEp 4183 PCOP 383/12 RGEp 4205	PCOP 391/12 RGEp 4216 PCOP 379/12 RGEp 4193 PCOP 392/12 RGEp 4217 PCOP 388/12 RGEp 4210 PCOP 381/12 RGEp 4195 PCOP 393/12 RGEp 4218 PCOP 328/12 RGEp 3434 PCOP 394/12 RGEp 4219

Informe Anual del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid correspondiente al año 2011.

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
24/05/2012	PNL 45/12 RGEF 4204	M 7/12 RGEF 4378	C 247/12 RGEF 2863 C 329/12 RGEF 3951 y C 346/12 RGEF 4188 (tramitación acumulada)	PCOP 387/12 RGEF 4209 PCOP 401/12 RGEF 4341 PCOP 410/12 RGEF 4380 PCOP 418/12 RGEF 4389 PCOP 402/12 RGEF 4342 PCOP 408/12 RGEF 4355 PCOP 378/12 RGEF 4192 PCOP 419/12 RGEF 4390	PCOP 399/12 RGEF 4322 PCOP 409/12 RGEF 4379 PCOP 420/12 RGEF 4391 PCOP 421/12 RGEF 4392 PCOP 422/12 RGEF 4393 PCOP 374/12 RGEF 4186 PCOP 423/12 RGEF 4394	- Dictamen de la Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. (RGEF 4339/12) - Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 1895/2012, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, contra el artículo 5 de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 4310/12)
	FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
07/06/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 2/12 RGEF2937/12, de Dinamización del Comercio Minorista Madrileño. (RGEF 4467/12)	Tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley PROPL 2/12 RGEF 4395, de Sucesión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.	PNL 51/12 RGEF 4610	C 369(IX)/11 RGEF 2737 C 403/12 RGEF 4422 C 404/12 RGEF 4423 y C 405/12 RGEF 4428 (tramitación acumulada) C 412/12 RGEF 4452	PCOP 337/12 RGEF 3880 PCOP 424/12 RGEF 4399 PCOP 444/12 RGEF 4806 - RGEF 4833 PCOP 450/12 RGEF 4818 PCOP 445/12 RGEF 4807 PCOP 449/12 RGEF 4814 PCOP 416/12 RGEF 4386 PCOP 447/12 RGEF 4809	PCOP 451/12 RGEF 4819 PCOP 452/12 RGEF 4820 PCOP 407/12 RGEF 4354 PCOP 417/12 RGEF 4387 PCOP 446/12 RGEF 4808 PCOP 453/12 RGEF 4821 PCOP 454/12 RGEF 4822 PCOP 455/12 RGEF 4823
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARENCIAS		PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
14/06/2012	PNL 54/12 RGEF 4652 PNL 57/12 RGEF 4816	C 333/12 RGEF 3977 C 471/12 RGEF 4716 C 480/12 RGEF 4813	PCOP 460/12 RGEF 5014 PCOP 461/12 RGEF 5016 PCOP 466/12 RGEF 5021 PCOP 475/12 RGEF 5033 PCOP 474/12 RGEF 5029 PCOP 476/12 RGEF 5034 PCOP 458/12 RGEF 5010 PCOP 471/12 RGEF 5026	PCOP 434/12 RGEF 4608 PCOP 478/12 RGEF 5036 PCOP 477/12 RGEF 5035 PCOP 467/12 RGEF 5022 PCOP 472/12 RGEF 5027 PCOP 479/12 RGEF 5037 PCOP 266/12 RGEF 2867 PCOP 480/12 RGEF 5038	- Informe sobre el cumplimiento del Presupuesto de la Asamblea de Madrid del año 2011 (artículos 94.3 y 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea). (RSGS 572/12). - Propuesta de elección de Consejero de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. (RGEF 5032/12).	

FECHA	PROYECTOS DE LEY	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
21/06/2012	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Unión Progreso y Democracia y Socialista, al Proyecto de Ley PL 3/12 RGEF 5013, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de Medidas Urgentes de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público e Impulso y Agilización de la Actividad Económica. (RGEF 5192/12, RGEF 5212/12 y RGEF 5213/12)	PCOP 470/12 RGEF 5025 PCOP 485/12 RGEF 5190 PCOP 495/12 RGEF 5202 PCOP 496/12 RGEF 5206 PCOP 494/12 RGEF 5201 PCOP 487/12 RGEF 5193 PCOP 497/12 RGEF 5207 PCOP 498/12 RGEF 5208	Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEF 4979/12) PCOP 499/12 RGEF 5209 PCOP 483/12 RGEF 5056 PCOP 493/12 RGEF 5199 PCOP 500/12 RGEF 5210 PCOP 482/12 RGEF 5050 PCOP 484/12 RGEF 5057 PCOP 486/12 RGEF 5191 PCOP 501/12 RGEF 5211
FECHA	PROYECTOS DE LEY		
03/07/2012	Dicamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 3/12 RGEF 5013, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público e Impulso y Agilización de la Actividad Económica. (RGEF 5386/12)		
FECHA	PROYECTOS DE LEY		
25/07/2012	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida-Los Verdes y Unión Progreso y Democracia, al Proyecto de Ley PL 4/12 RGEF 5593, de Viviendas Rurales Sostenibles. (RGEF 5672/12, RGEF 5748/12 y RGEF 5784/12).		
FECHA	OTROS ESCRITOS		
11/09/2012 12/09/2012	Debate sobre la orientación política general del Gobierno (previsto en el artículo 218 del Reglamento de la Asamblea). (RGEF 5977/12)		
FECHA	OTROS ESCRITOS		
25/09/2012 26/09/2012	Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. Miriam Villares Gonzalo, del Partido Popular, en sustitución, por fallecimiento, de Dña. María Nieves Margarita García Nieto. (RGEF 6316/12-RGEF 6317/12) Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. María Teresa Gómez Limón Amador, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. Esperanza Aguirre Gil de Biedma. (RGEF 6318/12-RGEF 6319/12) Sesión de Investidura del candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid (Sr. D. Jaime Ignacio González González)		
FECHA	PROYECTOS DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
04/10/2012	PNL 72/12 RGEF 6305	C. 556/12 RGEF 5915 y C. 587/12 RGEF 6037 (tramitación acumulada) C. 586/12 RGEF 6036 y C. 599/12 RGEF 6187 - RGEF 6402 (tramitación acumulada) C. 618/12 RGEF 6283 C. 639/12 RGEF 6445	PCOP 582/12 RGEF 6682 PCOP 599/12 RGEF 6728 PCOP 603/12 RGEF 6734 PCOP 584/12 RGEF 6685 PCOP 601/12 RGEF 6730 PCOP 604/12 RGEF 6735 PCOP 534/12 RGEF 6237 PCOP 574/12 RGEF 6516 PCOP 605/12 RGEF 6736 PCOP 579/12 RGEF 6642 PCOP 608/12 RGEF 6739 PCOP 576/12 RGEF 6529 PCOP 602/12 RGEF 6731 PCOP 610/12 RGEF 6741 PCOP 611/12 RGEF 6742
			- Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia (RGEF 5484/12). - Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente a los meses de julio-agosto de 2012. (RSGS 1019/12).

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
11/10/2012	PNL 69/12 RGEF 5956 PNL 80/12 RGEF 6697	C 664/12 RGEF 6686 C 667/12 RGEF 6732	I 14/12 RGEF 6395	PCOP 620/12 RGEF 6908 PCOP 628/12 RGEF 6928 PCOP 633/12 RGEF 6935 PCOP 635/12 RGEF 6950 PCOP 636/12 RGEF 6951 PCOP 525/12 RGEF 6041 PCOP 559/12 RGEF 6307 PCOP 597/12 RGEF 6707	PCOP 637/12 RGEF 6952 PCOP 638/12 RGEF 6953 PCOP 618/12 RGEF 6815 PCOP 623/12 RGEF 6912 PCOP 639/12 RGEF 6954 PCOP 634/12 RGEF 6936 PCOP 640/12 RGEF 6955 PCOP 624/12 RGEF 6921	Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Alejandro Sánchez Fernández, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de D. Diego Lozano Pérez. (RGEF 7011/12 - RGEF 7012/12)
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
18/10/2012	PNL 79/12 RGEF 6659	M 8/12 RGEF 7156	C 137/12 RGEF 1449 C 155/12 RGEF 1674 C 589/12 RGEF 6053	PCOP 655/12 RGEF 7047 PCOP 661/12 RGEF 7101 PCOP 666/12 RGEF 7112 PCOP 670/12 RGEF 7157	PCOP 658/12 RGEF 7095 PCOP 671/12 RGEF 7158 PCOP 616/12 RGEF 6794 PCOP 662/12 RGEF 7102	PCOP 674/12 RGEF 7161 PCOP 643/12 RGEF 7002 PCOP 675/12 RGEF 7162 PCOP 644/12 RGEF 7004
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY		PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
25/10/2012	Dictamen de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, sobre la Proposición de Ley PROPL 8(IX)/11 RGEF 2772, de modificación del artículo 29 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. (RGEF 7109/12).		PNL 82/12 RGEF 6699	C 526/12 RGEF 5700 C 606/12 RGEF 6213 C 709/12 RGEF 6937 C 744/12 RGEF 7115	PCOP 668/12 RGEF 7114 PCOP 696/12 RGEF 7497 PCOP 701/12 RGEF 7537 PCOP 704/12 RGEF 7550 PCOP 705/12 RGEF 7551 PCOP 690/12 RGEF 7258	PCOP 694/12 RGEF 7311 PCOP 707/12 RGEF 7553 PCOP 708/12 RGEF 7554 PCOP 556/12 RGEF 6284 PCOP 709/12 RGEF 7555
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY		PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
08/11/2012	Toma en consideración de la PROPL 5/12 RGEF 6513, por la que se crea el Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid. (Una vez rechazada la tramitación en lectura única)		PNL 93/12 RGEF 8175	C 453(IX)/11 RGEF 4295 C 826/12 RGEF 8178	I 22/12 RGEF 8233	PCOP 723/12 RGEF 8305 PCOP 733/12 RGEF 8318 PCOP 736/12 RGEF 8321 PCOP 748/12 RGEF 8405 PCOP 742/12 RGEF 8384 PCOP 749/12 RGEF 8406 PCOP 728/12 RGEF 8310 PCOP 739/12 RGEF 8375 PCOP 750/12 RGEF 8407 PCOP 751/12 RGEF 8408 PCOP 727/12 RGEF 8309 PCOP 741/12 RGEF 8377 PCOP 744/12 RGEF 8386 PCOP 746/12 RGEF 8400 PCOP 725/12 RGEF 8310 PCOP 752/12 RGEF 8409 PCOP 753/12 RGEF 8410

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS	
15/11/2012	PNL 90/12 RGEp 7205	M 9/12 RGEp 8589	C 827/12 RGEp 8180 C 847/12 RGEp 8373 C 848/12 RGEp 8378	PCOP 762/12 RGEp 8570 PCOP 765/12 RGEp 8577 PCOP 771/12 RGEp 8584 PCOP 776/12 RGEp 8590 PCOP 769/12 RGEp 8581 PCOP 775/12 RGEp 8588 PCOP 777/12 RGEp 8591 PCOP 764/12 RGEp 8572	PCOP 778/12 RGEp 8592 PCOP 779/12 RGEp 8593 PCOP 758/12 RGEp 8499 PCOP 763/12 RGEp 8571 PCOP 774/12 RGEp 8587 PCOP 773/12 RGEp 8586 PCOP 780/12 RGEp 8594 PCOP 781/12 RGEp 8595	Dictamen de la Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con los últimos acontecimientos ocurridos en Metro de Madrid. (RGEp 8474).	
	FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS	
	22/11/2012	PNL 97/12 RGEp 8510 PNL 102/12 RGEp 8532 PNL 103/12 RGEp 8573	C 831/12 RGEp 8234 C 875/12 RGEp 8547	I 23/12 RGEp 8545	PCOP 700/12 RGEp 7536 PCOP 807/12 RGEp 8720 PCOP 814/12 RGEp 8755 PCOP 818/12 RGEp 8759 PCOP 819/12 RGEp 8760 PCOP 812/12 RGEp 8726 PCOP 820/12 RGEp 8761 PCOP 803/12 RGEp 8659	PCOP 822/12 RGEp 8763 PCOP 813/12 RGEp 8754 PCOP 815/12 RGEp 8756 PCOP 821/12 RGEp 8762 PCOP 783/12 RGEp 8624 PCOP 797/12 RGEp 8640 PCOP 804/12 RGEp 8660 PCOP 823/12 RGEp 8764	- Declaración Institucional con motivo de la celebración el 20 de noviembre del Día Internacional de la Infancia. - Declaración Institucional con motivo de la celebración el 25 de noviembre del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres. - Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEp 8541/12).
		FECHA	PROYECTOS DE LEY				
		05/12/2012	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida-Los Verdes y Unión Progreso y Democracia, al Proyecto de Ley PL 5/12 RGEp 8345, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013. (RGEp 8809/12, RGEp 8904/12 y RGEp 8910/12)				
		FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	
		13/12/2012	- Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes y Socialista, al Proyecto de Ley PL 6/12 RGEp 9014, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEp 9326 y RGEp 9331) - Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre el Proyecto de Ley PL 4/12 RGEp 5593, de Viviendas Rurales Sostenibles. (RGEp 9228).	Tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley PROPL 9/12 RGEp 8718, de derogación de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, Reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid.	PNL 107/12 RGEp 9013 PNL 109/12 RGEp 9164 PNL 110/12 RGEp 9167 y PNL 111/12 RGEp 9168 (tramitación acumulada)	C 830/12 RGEp 8183	

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO				OTROS ESCRITOS	
PCOP 864/12 RGEp 9233	PCOP 876/12 RGEp 9295	PCOP 828/12 RGEp 8781	PCOP 863/12 RGEp 9166	- Declaración Institucional de Apoyo al Pueblo Saharaui. - Elección de Consejeros de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. (RGEp 9327/12 y RGEp 9329/12).	
PCOP 867/12 RGEp 9238	PCOP 854/12 RGEp 9094	PCOP 831/12 RGEp 8908	PCOP 879/12 RGEp 9298		
PCOP 874/12 RGEp 9292	PCOP 873/12 RGEp 9291	PCOP 878/12 RGEp 9297	PCOP 880/12 RGEp 9299		
PCOP 875/12 RGEp 9294	PCOP 877/12 RGEp 9296	PCOP 817/12 RGEp 8758	PCOP 866/12 RGEp 9235		
FECHA	PROYECTOS DE LEY				
19/12/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 5/12 RGEp 8345, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013 (RGEp 9499/12)				
20/12/2012					
FECHA	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO				
20/12/2012	PCOP 883/12 RGEp 9469	PCOP 896/12 RGEp 9490	PCOP 885/12 RGEp 9471	PCOP 895/12 RGEp 9489	PCOP 899/12 RGEp 9493
	PCOP 888/12 RGEp 9482	PCOP 761/12 RGEp 8536	PCOP 887/12 RGEp 9473	PCOP 891/12 RGEp 9485	PCOP 900/12 RGEp 9494
	PCOP 889/12 RGEp 9483	PCOP 872/12 RGEp 9290	PCOP 892/12 RGEp 9486	PCOP 898/12 RGEp 9492	PCOP 901/12 RGEp 9495
FECHA	PROYECTOS DE LEY				
27/12/2012	Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 6/12 RGEp 9014/12, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEp 9563/12).				
AÑO 2013					
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
07/02/2013	PNL 3/13 RGEp 339	C 3/13 RGEp 35 C 8/13 RGEp 42 C 60/13 RGEp 511	I 1/13 RGEp 498	PCOP 83/13 RGEp 731 PCOP 105/13 RGEp 1223 PCOP 111/13 RGEp 1252 PCOP 124/13 RGEp 1287 PCOP 125/13 RGEp 1288 PCOP 65/13 RGEp 571 PCOP 84/13 RGEp 732 PCOP 126/13 RGEp 1289	- Declaración Institucional en relación con el Tratado sobre Comercio de Armas. - Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente al mes de enero de 2013. (RSGS 73/13).
FECHA	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
14/02/2013	- Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 6(IX)/11 RGEp 2534, de modificación del Reglamento de la Asamblea de Madrid para garantizar la transparencia de actividades y patrimonio y establecer un régimen de incompatibilidades salariales de los Diputados.	PNL 14/13 RGEp 1256 PNL 16/13 RGEp 1280	M 1/13 RGEp 1674	C 111/13 RGEp 1228	PCOP 163/13 RGEp 1625 PCOP 165/13 RGEp 1648 PCOP 172/13 RGEp 1658 PCOP 175/13 RGEp 1663 PCOP 173/13 RGEp 1659 PCOP 47/13 RGEp 477 PCOP 178/13 RGEp 1666
					PCOP 45/13 RGEp 451 PCOP 161/13 RGEp 1572 PCOP 179/13 RGEp 1667 PCOP 180/13 RGEp 1668 PCOP 78/13 RGEp 693 PCOP 135/13 RGEp 1315 PCOP 181/13 RGEp 1669 PCOP 141/13 RGEp 1369

OTROS ESCRITOS				
- Toma en consideración de la Proposición de Reforma del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RGEF 640/13). - Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 191/2013, promovido por más de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra el apartado 9) del artículo 2 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, (RGEF 690/13) - Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 349/2013, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el apartado 9) del artículo 2 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, (RGEF 691/13) 12/04/2012				
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
21/02/2013	- Toma en consideración de la PROPL 7/13 RGEF 1366, de Modificación de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. - Toma en consideración de la PROPL 8/13 RGEF 1367, de Reforma de los artículos 28 y 29 del Reglamento de la Asamblea de Madrid - Toma en consideración de la PROPL 2/13 RGEF 403, de modificación de la Ley reguladora de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. (Una vez rechazada la tramitación en lectura única)	PNL 13/13 RGEF 1230	C 889/12 RGEF 8911 y C 160/13 RGEF 1637 (tramitación acumulada) C 117/13 RGEF 1286	PCOP 113/13 RGEF 1254 PCOP 195/13 RGEF 1915 PCOP 198/13 RGEF 1924 PCOP 201/13 RGEF 1927 PCOP 80/13 RGEF 720 PCOP 121/13 RGEF 1277 PCOP 177/13 RGEF 1665 PCOP 202/13 RGEF 1928
OTROS ESCRITOS				
- Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. María de las Mercedes Delgado de Robles Sanguino, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. Eva Píera Rojo. (RGEF 2062/13-RGEP 2063/13)				
FECHA	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
07/03/2013	- Toma en consideración de la PROPL 3/13 RGEF 443, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid. (Una vez rechazada la tramitación en lectura única)	PNL 18/13 RGEF 1654	C 6/13 RGEF 40 C 202/13 RGEF 2130 C 212/13 RGEF 2195 C 213/13 RGEF 2199	PCOP 235/13 RGEF 2387 PCOP 237/13 RGEF 2389 PCOP 245/13 RGEF 2412 PCOP 252/13 RGEF 2442 PCOP 253/13 RGEF 2443
			PCOP 231/13 RGEF 2365 PCOP 246/13 RGEF 2413 PCOP 247/13 RGEF 2436 PCOP 250/13 RGEF 2440 PCOP 223/13 RGEF 2279 PCOP 251/13 RGEF 2441	PCOP 224/13 RGEF 2286 PCOP 254/13 RGEF 2444 PCOP 227/13 RGEF 2290 PCOP 233/13 RGEF 2375 PCOP 255/13 RGEF 2445

- Toma en consideración de la Proposición de Reforma del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RGEF 640/13).

- Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 191/2013, promovido por más de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra el apartado 9 del artículo 2 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 690/13)

- Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 349/2013, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el apartado 9 del artículo 2 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 691/13) 12/04/2012

- Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. María de las Mercedes Delgado de Robles Sanguino, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. Eva Pieta Rojo. (RGEF 2062/13-RGEP 2063/13)

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
14/03/2013	PNL 30/13 RGEF 2439	C 834/12 RGEF 8296 C 192/13 RGEF 2066 y C 257/13 RGEF 2394 (tramitación acumulada)	I 15/13 RGEF 2287	PCOP 264/13 RGEF 2851 PCOP 267/13 RGEF 2858 PCOP 275/13 RGEF 2866 PCOP 278/13 RGEF 2871	PCOP 226/13 RGEF 2289 PCOP 281/13 RGEF 2874 PCOP 272/13 RGEF 2863 PCOP 276/13 RGEF 2868 PCOP 283/13 RGEF 2876
FECHA	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
21/03/2013	Dicamen de la Comisión de Presidencia y Justicia, sobre la Proposición de Ley PROPL 5/12 RGEF 6513, por la que se crea el Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid. (RGEF 2809/13)	PNL 33/13 RGEF 2870	C 188/13 RGEF 2005 C 258/13 RGEF 2396	I 14/13 RGEF 1655	PCOP 289/13 RGEF 3298 PCOP 292/13 RGEF 3302 PCOP 298/13 RGEF 3304 PCOP 304/13 RGEF 3326 PCOP 287/13 RGEF 3284 PCOP 293/13 RGEF 3303 PCOP 306/13 RGEF 3328 PCOP 222/13 RGEF 2251
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
04/04/2013	PNL 2/13 RGEF 284 PNL 31/13 RGEF 2613 PNL 41/13 RGEF 3280	M 3/13 RGEF 3776	PCOP 353/13 RGEF 3843 PCOP 356/13 RGEF 3974 PCOP 360/13 RGEF 4053 PCOP 361/13 RGEF 4073	PCOP 362/13 RGEF 4074 PCOP 301/13 RGEF 3312 PCOP 363/13 RGEF 4075 PCOP 334/13 RGEF 3608	PCOP 365/13 RGEF 4077 PCOP 338/13 RGEF 3735 PCOP 366/13 RGEF 4078 PCOP 348/13 RGEF 3819
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
11/04/2013	PNL 32/13 RGEF 2614	C 370/IX/11 RGEF 2738 C 285/13 RGEF 2801 C 409/13 RGEF 3976 C 414/13 RGEF 3982	PCOP 376/13 RGEF 4230 PCOP 384/13 RGEF 4712 PCOP 387/13 RGEF 4716 PCOP 389/13 RGEF 4718	PCOP 326/13 RGEF 3640 PCOP 393/13 RGEF 4722 PCOP 321/13 RGEF 3382 PCOP 381/13 RGEF 4704	PCOP 386/13 RGEF 4714 PCOP 382/13 RGEF 4705 PCOP 394/13 RGEF 4723 PCOP 395/13 RGEF 4724
FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
18/04/2013	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Unión Progreso y Democracia al Proyecto de Ley PL 1/13 RGEF 3385, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. (RGEF 4912/13, RGEF 4961/13 y 5015/13)	PNL 20/13 RGEF 1662 PNL 43/13 RGEF 3282	C 402/13 RGEF 3823 y C 408/13 RGEF 3975 (tramitación acumulada)	I 16/13 RGEF 3756	PCOP 414/13 RGEF 5021 PCOP 425/13 RGEF 5128 PCOP 430/13 RGEF 5140 PCOP 432/13 RGEF 5142 PCOP 340/13 RGEF 3740 PCOP 400/13 RGEF 4916 PCOP 433/13 RGEF 5143 PCOP 277/13 RGEF 321
					PCOP 434/13 RGEF 5144 PCOP 422/13 RGEF 5125 PCOP 435/13 RGEF 5145 PCOP 399/13 RGEF 4911 PCOP 436/13 RGEF 5146 PCOP 370/13 RGEF 4091 PCOP 428/13 RGEF 5137 PCOP 437/13 RGEF 5147

OTROS ESCRITOS					
Propuesta de la Mesa de la Asamblea, de designación y ratificación de miembros, a instancia y en representación de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, de Izquierda Unida-Los Verdes y Unión Progreso y Democracia, en el Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid. (RGEF 3767/13 - RGEF 3807/13 - RGEF 4743/13RGEF 4791/13 - RGEF 4904/13).					
FECHA	MOCIONES	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
09/05/2013	M 4/13 RGEF 5466 (Decaida al no encontrarse en el salón de plenos la autora de la iniciativa)	C 543/13 RGEF 5444 y C 614/13 RGEF 5757 (tramitación acumulada) C 588/13 RGEF 5695 (Decaida al no encontrarse en el salón de plenos ningún miembro del Grupo autor)	I 18/13 RGEF 5443 (Decaida al negarse a intervenir su autor)	PCOP 310/13 RGEF 3339 PCOP 339/13 RGEF 3736 PCOP 438/13 RGEF 5148 PCOP 458/13 RGEF 5764 PCOP 471/13 RGEF 5895 PCOP 463/13 RGEF 5887 PCOP 357/13 RGEF 3981 PCOP 472/13 RGEF 5896	Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Eduardo Raboso García Baquero, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de D. Jesús Adriano Valverde Bo-canegra. (RGEF 5818/13-RGEF 5819/13)
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
16/05/2013	PNL 99/12 RGEF 8512 PNL 6/13 RGEF 641	C 492/12 RGEF 5127 C 628/13 RGEF 5843	PCOP 207/13 RGEF 2007 PCOP 487/13 RGEF 6020 PCOP 527/13 RGEF 6075 PCOP 240/13 RGEF 2392	PCOP 483/13 RGEF 6007 PCOP 528/13 RGEF 6076 PCOP 474/13 RGEF 5906 PCOP 531/13 RGEF 6079	PCOP 529/13 RGEF 6077 PCOP 530/13 RGEF 6078 PCOP 474/13 RGEF 5906 PCOP 531/13 RGEF 6079
FECHA	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
23/05/2013	Toma en consideración de la PROPL 7(IX)/ RGEF 2743, para la reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre, a fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos y dar más poder a los electores.	PNL 53/13 RGEF 5149 PNL 66/13 RGEF 6025 PNL 67/13 RGEF 6026	C 350/13 RGEF 3270	PCOP 416/13 RGEF 5023 PCOP 545/13 RGEF 6382 PCOP 546/13 RGEF 6390 PCOP 554/13 RGEF 6400 PCOP 548/13 RGEF 6392 PCOP 539/13 RGEF 6337	PCOP 456/13 RGEF 5759 PCOP 557/13 RGEF 6403 PCOP 558/13 RGEF 6404 PCOP 485/13 RGEF 6015 PCOP 559/13 RGEF 6405
OTROS ESCRITOS					
- Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 1884/2013, promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, contra los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 5901/13)					
- Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.3.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 1883/2013, promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, contra los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles. (RGEF 5902/13)					

FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
06/06/2013	Tramitación directa y en lectura única del PL 2/13 RGEF 5866, de Modificación de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid.	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 10/13 RGEF 5150, de Apoyo a los Emprendedores y del Trabajo Autónomo.	PNL 60/13 RGEF 5412 PNL 74/13 RGEF 6562 PNL 75/13 RGEF 6563	C 413/13 RGEP 3980	PCOP 537/13 RGEF 6335
					PCOP 623/13 RGEF 6966
					PCOP 627/13 RGEF 6971
					PCOP 631/13 RGEF 6977
					PCOP 532/13 RGEF 6263
					PCOP 591/13 RGEF 6920
					PCOP 630/13 RGEF 6974
					PCOP 632/13 RGEF 6978
OTROS ESCRITOS					
- Informe sobre el cumplimiento del Presupuesto de la Asamblea de Madrid del año 2012 (artículos 94.3 y 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea). (RSGS 477/13).					
- Dictamen de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado sobre la Proposición de Reforma del art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RGEF 6339/13).					
FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIÓN DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
13/06/2013	Dictamen de la Comisión de Empleo, Turismo y Cultura sobre el Proyecto de Ley PL 1/13 RGEF 3385, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. (RGEF 6552/13)	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 11/13 RGEF 5539, Reguladora del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Madrid.	PNL 10/13 RGEF 688 PNL 46/13 RGEF 3333 PNL 77/13 RGEF 6746 -RGEF 6829/13 PNL 79/13 RGEF 6828	PCOP 624/13 RGEF 6967	
				PCOP 643/13 RGEF 7144	
				PCOP 657/13 RGEF 7201	
				PCOP 663/13 RGEF 7207	
				PCOP 662/13 RGEF 7206	
				PCOP 664/13 RGEF 7208	
				PCOP 620/13 RGEF 6963	
				PCOP 665/13 RGEF 7209	
OTROS ESCRITOS					
Designación de vocal en el Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. (RGEF 7117/13).					
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
20/06/2013	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 13/13 RGEF 5798, del Plan de Empleo Joven para la Comunidad de Madrid.	PNL 83/13 RGEF 7160	C 466/13 RGEF 5017 C 677/13 RGEF 6422	PCOP 674/13 RGEF 7359	PCOP 689/13 RGEF 7381
				PCOP 675/13 RGEF 7365	PCOP 676/13 RGEF 7367
				PCOP 677/13 RGEF 7369	PCOP 690/13 RGEF 7382
				PCOP 687/13 RGEF 7379	PCOP 679/13 RGEF 7371
				PCOP 568/13 RGEF 6567	PCOP 583/13 RGEF 6833
				PCOP 691/13 RGEF 7383	
				PCOP 588/13 RGEF 6912	
				PCOP 646/13 RGEF 7159	
					- Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEF 7142/13).
					- Propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de elevar al Pleno la creación de Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la CM. (RGEF 7199/13).

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	OTROS ESCRITOS		
23/07/2013	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 16/13 RGEp 8420, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.	- Designación de vocal en el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras. (RGEp 7546/13). - Nombramiento de miembros del Consejo de Administración del ente público "Radio Televisión Madrid" (RTVM). (RGEp 8525/13, RGEp 8542/13, RGEp 8544/13).		
FECHA	OTROS ESCRITOS			
2/09/2013 3/09/2013	Debate sobre la orientación política general del Gobierno (previsto en el artículo 218 del Reglamento de la Asamblea) (RGEp 9104/13).			
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
03/10/2013	PNL 101/13 RGEp 8292	C 829/13 RGEp 8011 C 927/13 RGEp 11425, C 929/13 RGEp 11626 y C 988/13 RGEp 12589 (tramitación acumulada) C 1052/13 RGEp 13245	PCOP 785/13 RGEp 13446 PCOP 800/13 RGEp 13471 PCOP 801/13 RGEp 13473 PCOP 802/13 RGEp 13474 PCOP 791/13 RGEp 13456 PCOP 803/13 RGEp 13475 PCOP 797/13 RGEp 13464 PCOP 804/13 RGEp 13476	- Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente a los meses de julio-agosto de 2013. (RSGS 772/13). - Informe Anual de Peticiones (1 septiembre 2012/31 agosto 2013), en cumplimiento de la Resolución de la Presidencia de la Cámara, de 3 de julio de 1997, sobre tramitación de los Escritos de Petición. (RSGS 779/13)
	FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
10/10/2013	PNL 88/13 RGEp 7368 PNL 117/13 RGEp 13354 y PNL 118/13 RGEp 13355 (tramitación acumulada) PNL 123/13 RGEp 13472	C 958/13 RGEp 12234 C 1003/13 RGEp 12696	PCOP 816/13 RGEp 13546 PCOP 823/13 RGEp 13783 PCOP 824/13 RGEp 13791 PCOP 836/13 RGEp 13805	PCOP 793/13 RGEp 13458 PCOP 837/13 RGEp 13806 PCOP 780/13 RGEp 13435 PCOP 829/13 RGEp 13796 PCOP 798/13 RGEp 13465 PCOP 838/13 RGEp 13807 PCOP 839/13 RGEp 13808 PCOP 738/13 RGEp 12802 PCOP 840/13 RGEp 13809 PCOP 814/13 RGEp 13540 PCOP 825/13 RGEp 13792 PCOP 841/13 RGEp 13810
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
17/10/2013	PNL 124/13 RGEp 13507 PNL 125/13 RGEp 13530 y PNL 126/13 RGEp 13804 (tramitación acumulada)	C 1059/13 RGEp 13267 C 1102/13 RGEp 13463 C 1110/13 RGEp 13500	PCOP 850/13 RGEp 14102 PCOP 857/13 RGEp 14138 PCOP 871/13 RGEp 14155 PCOP 873/13 RGEp 14159	PCOP 874/13 RGEp 14160 PCOP 870/13 RGEp 14154 PCOP 875/13 RGEp 14161 PCOP 856/13 RGEp 14136 PCOP 845/13 RGEp 13994 PCOP 876/13 RGEp 14162 PCOP 811/13 RGEp 13512 PCOP 847/13 RGEp 13997 PCOP 877/13 RGEp 14163 PCOP 854/13 RGEp 14106 PCOP 815/13 RGEp 13541 PCOP 878/13 RGEp 14164

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
24/10/2013	PNL 129/13 RGEF 14158	C 501/12 RGEF 5473 C 1006/13 RGEF 12803 C 1151/13 RGEF 13803 C 1197/13 RGEF 14137	PCOP 896/13 RGEF 14574 PCOP 899/13 RGEF 14577 PCOP 906/13 RGEF 14663 PCOP 912/13 RGEF 14670 PCOP 913/13 RGEF 14671 PCOP 865/13 RGEF 14149 PCOP 914/13 RGEF 14672 PCOP 820/13 RGEF 13642	Propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 16,3,g) del Estatuto de Autonomía de la CM y 222 del Reglamento de la Asamblea, de personación y formulación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 5277-2013, promovido por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en el Senado, contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la CM. (RGEF
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
07/11/2013	PNL 97/13 RGEF 8187	C 1198/13 RGEF 14156 C 1231/13 RGEF 14758 C 1237/13 RGEF 14834	I 19/12 RGEF 6696	PCOP 942/13 RGEF 14920 PCOP 944/13 RGEF 14922 PCOP 963/13 RGEF 15006 PCOP 976/13 RGEF 15034 PCOP 947/13 RGEF 14931
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	COMPARECENCIAS	MOCIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
14/11/2013	- Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 18/13 RGEF 13327, reguladora de los Derechos Vitales Básicos en la Comunidad de Madrid. - Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 1/13 RGEF 141, de modificación del artículo 101, apartados primero y segundo, del Reglamento de la Asamblea de Madrid. (Una vez rechazada su tramitación en lectura única)	PNL 58/13 RGEF 5183 PNL 139/13 RGEF 15196	M 5/13 RGEF 15239	PCOP 993/13 RGEF 15155 PCOP 1004/13 RGEF 15193 PCOP 1006/13 RGEF 15198 PCOP 1008/13 RGEF 15200 PCOP 1001/13 RGEF 15163 PCOP 1007/13 RGEF 15199 PCOP 924/13 RGEF 14700
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	OTROS ESCRITOS
21/11/2013	Enmienda a la totalidad, con texto alternativo, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes, a la PROPL 16/13 RGEF 8420, del Grupo Parlamentario Popular, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. (RGEF 14232/13).	PNL 58/13 RGEF 5183 PNL 139/13 RGEF 15196	C 1225/13 RGEF 14693 C 1255/13 RGEF 14997 C 1272/13 RGEF 15132	- Declaración Institucional de apoyo a las víctimas del tifón en Filipinas - Designación de vocales en la Comisión Mixta de Transferecias. (RGEF 15448/13, RGEF 15450/13, RGEF 15452/13 y RGEF 15463/13).

PROYECTOS DE LEY				
FECHA				
05/12/2013	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida-Los Verdes y Unión Progreso y Democracia, al Proyecto de Ley PL 3/13 RGEF 15029, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014 (RGEF 15449/13, RGEF 15472/13 y RGEF 15516/13)			
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
12/12/2013	Dictamen de la Comisión de Presidencia y Justicia sobre la Proposición de Ley PROPL 16/13 RGEF 8420, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Unión Progreso y Democracia, del Proyecto de Ley PL 4/13 RGEF 15739, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 16200/13, RGEF 16201/13 y RGEF 16204/13)	PNL 143/13 RGEF 15881 PNL 145/13 RGEF 15947 PNL 146/13 RGEF 15949 PNL 147/13 RGEF 15952 PNL 148/13 RGEF 15953	PCOP 1069/13 RGEF 16043 PCOP 1070/13 RGEF 16150 PCOP 1073/13 RGEF 16162 PCOP 1075/13 RGEF 16171 PCOP 1077/13 RGEF 16173 PCOP 1028/13 RGEF 15438 PCOP 1078/13 RGEF 16174 PCOP 1072/13 RGEF 16160
OTROS ESCRITOS				
Ratificación del Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. (CG 79/13 RGEF 15455)				
FECHA	PROYECTOS DE LEY			
18/12/2013 19/12/2013	- Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 3/13 RGEF 15029/13, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014. (RGEF 16320/13) - Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 4/13 RGEF 15739/13, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 16402/13)			
FECHA	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	COMUNICACIONES DE GOBIERNO		OTROS ESCRITOS
19/12/2013	PCOP 1086/13 RGEF 16273 PCOP 1094/13 RGEF 16301 PCOP 1097/13 RGEF 16304 PCOP 1098/13 RGEF 16307 PCOP 1088/13 RGEF 16275 PCOP 1099/13 RGEF 16308 PCOP 1085/13 RGEF 16271 PCOP 1090/13 RGEF 16277	Ratificación del Convenio de Colaboración entre el Servicio Canario de la Salud y la Consejería de Sanidad de la Comunidad Madrid, a través del Servicio Madrileño de Salud y el Hospital Universitario de La Paz, en materia de asistencia sanitaria a los pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas de la Comunidad Autónoma de Canarias. (CG 84/13 RGEF 16296)		Designación de Senador en representación de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista. (RGEF 16293/13)

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			OTROS ESCRITOS
13/03/2014	Toma en consideración de la PROPL 19/13 RGEp 15025, de modificación de disposiciones en materia de provisión de puestos de trabajo de funcionarios al servicio de la Comunidad de Madrid.	PNL 16/14 RGEp 1944 PNL 21/14 RGEp 2455 PNL 22/14 RGEp 2536	C. 264/14 RGEp 2071 C. 307/14 RGEp 2336	PCOP 217/14 RGEp 2234	PCOP 262/14 RGEp 2731	PCOP 274/14 RGEp 2791	
				PCOP 264/14 RGEp 2759	PCOP 272/14 RGEp 2789	PCOP 233/14 RGEp 2366	
				PCOP 269/14 RGEp 2785	PCOP 215/14 RGEp 2229	PCOP 275/14 RGEp 2792	
				PCOP 270/14 RGEp 2787	PCOP 273/14 RGEp 2790	PCOP 252/14 RGEp 2548	
				PCOP 271/14 RGEp 2788	PCOP 222/14 RGEp 2267	PCOP 266/14 RGEp 2781	
				PCOP 232/14 RGEp 2333			
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			OTROS ESCRITOS
20/03/2014	Toma en consideración de la PROPL 20/13 RGEp 16208, de modificación de los artículos 101.3 y 77.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.	PNL 14/14 RGEp 1466 PNL 23/14 RGEp 2634	C. 100/14 RGEp 457 C. 362/14 RGEp 2703	PCOP 67/14 RGEp 1080	PCOP 307/14 RGEp 2985	Declaración Institucional en apoyo al empleo y contra el cierre de la planta de Casbega en Fuenlabrada.	
				PCOP 294/14 RGEp 2951	PCOP 289/14 RGEp 2943		
				PCOP 303/14 RGEp 2981	PCOP 308/14 RGEp 2986		
				PCOP 304/14 RGEp 2982	PCOP 309/14 RGEp 2987		
				PCOP 298/14 RGEp 2976	PCOP 285/14 RGEp 2907		
				PCOP 302/14 RGEp 2980	PCOP 291/14 RGEp 2945		
				PCOP 286/14 RGEp 2910	PCOP 297/14 RGEp 2974		
					PCOP 305/14 RGEp 2983		
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			OTROS ESCRITOS
03/04/2014	PNL 26/14 RGEp 2786 PNL 32/14 RGEp 3370	C. 1435/13 RGEp 16612 C. 315/14 RGEp 2466 C. 378/14 RGEp 2879	I. 18/14 RGEp 3352	PCOP 382/14 RGEp 2867	PCOP 330/14 RGEp 3380	Minuto de silencio con motivo del fallecimiento del ex Presidente D. Adolfo Suárez González.	
				PCOP 279/14 RGEp 3848	PCOP 330/14 RGEp 3380		
				PCOP 374/14 RGEp 3839 y RGEp 3880/14	PCOP 385/14 RGEp 3851		
				PCOP 383/14 RGEp 3849	PCOP 317/14 RGEp 3129		
				PCOP 384/14 RGEp 3850	PCOP 364/14 RGEp 3662		
				PCOP 368/14 RGEp 3805	PCOP 376/14 RGEp 3842		
				PCOP 381/14 RGEp 3847			
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO				
10/04/2014	PNL 34/14 RGEp 3820 PNL 35/14 RGEp 3841	M. 2/14 RGEp 4088	PCOP 387/14 RGEp 3962	PCOP 370/14 RGEp 3826	PCOP 406/14 RGEp 4083		
			PCOP 391/14 RGEp 4060	PCOP 405/14 RGEp 4082	PCOP 327/14 RGEp 3377		
			PCOP 394/14 RGEp 4066	PCOP 287/14 RGEp 2911	PCOP 407/14 RGEp 4084		
			PCOP 403/14 RGEp 4080	PCOP 389/14 RGEp 4045	PCOP 408/14 RGEp 4085		

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
24/04/2014	Toma en consideración de la PROPL 1/14 RGEPL 2783, para la Recuperación de la Memoria Democrática en la Comunidad de Madrid.	PNL 13/14 RGEPL 1465 PNL 38/14 RGEPL 4063	C 308/14 RGEPL 2368 C 370/14 RGEPL 2863	I 12/14 RGEPL 861	PCOP 138/14 RGEPL 1384 PCOP 413/14 RGEPL 4168 PCOP 430/14 RGEPL 4300 PCOP 437/14 RGEPL 4348 PCOP 299/14 RGEPL 2977	PCOP 438/14 RGEPL 4349 PCOP 436/14 RGEPL 4347 PCOP 439/14 RGEPL 4350 PCOP 366/14 RGEPL 3802 PCOP 440/14 RGEPL 4351 PCOP 417/14 RGEPL 4237
OTROS ESCRITOS						
Designación de Senador en representación de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular. (RGEPL 4201/14)						
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
08/05/2014	PNL 41/14 RGEPL 4581	M 3/14 RGEPL 4617	C 677/14 RGEPL 4296	PCOP 467/14 RGEPL 4590 PCOP 477/14 RGEPL 4678 PCOP 485/14 RGEPL 4725 PCOP 500/14 RGEPL 4748	PCOP 492/14 RGEPL 4732 PCOP 502/14 RGEPL 4750 PCOP 357/14 RGEPL 3552 PCOP 424/14 RGEPL 4290	PCOP 435/14 RGEPL 4346 PCOP 495/14 RGEPL 4735 PCOP 496/14 RGEPL 4736 PCOP 499/14 RGEPL 4747 PCOP 501/14 RGEPL 4749 PCOP 454/14 RGEPL 4521
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
14/05/2014	Toma en consideración de la PROPL 17/13 RGEPL 8710, Reguladora del Derecho a la Identidad de Género y a su Libre Desarrollo sin Discriminación.	PNL 50/12 RGEPL 4600	C 733/14 RGEPL 4718	PCOP 265/14 RGEPL 2780 PCOP 507/14 RGEPL 5019 PCOP 511/14 RGEPL 5054 PCOP 515/14 RGEPL 5058 PCOP 516/14 RGEPL 5059 PCOP 443/14 RGEPL 4358	PCOP 480/14 RGEPL 4714 PCOP 486/14 RGEPL 4726 PCOP 489/14 RGEPL 4729 PCOP 508/14 RGEPL 5020 PCOP 510/14 RGEPL 5052	PCOP 517/14 RGEPL 5060 PCOP 483/14 RGEPL 4720 PCOP 518/14 RGEPL 5061 PCOP 519/14 RGEPL 5062 PCOP 520/14 RGEPL 5063
OTROS ESCRITOS						
- Minuto de silencio por la muerte de Dña. Isabel Carrasco Lorenzo, Presidenta de la Diputación de León. - Declaración Institucional en condena del secuestro de niñas en Nigeria. - Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49.1.f) y 94 del vigente Reglamento de la Cámara, 47.e) y 49.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea aprobado por la Mesa el 03-12-01, y 78 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, de elevar al Pleno el Estado de Liquidación, la Memoria del Ejercicio Presupuestario de la Asamblea de Madrid de 2013 y las Cuentas Anuales. (RSGS 361/14)						
FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			
22/05/2014	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 10/12 RGEPL 9283, para la modificación de la Ley de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Madrid, Ley 6/1986, de 25 de junio. (Una vez rechazada la tramitación en lectura única)	C 785/14 RGEPL 5047 C 794/14 RGEPL 5115	PCOP 524/14 RGEPL 5140 PCOP 525/14 RGEPL 5294 PCOP 551/14 RGEPL 5321 PCOP 556/14 RGEPL 5327 PCOP 528/14 RGEPL 5298 PCOP 536/14 RGEPL 5306	PCOP 546/14 RGEPL 5316 PCOP 557/14 RGEPL 5328 PCOP 276/14 RGEPL 2847 PCOP 558/14 RGEPL 5329 PCOP 559/14 RGEPL 5330	PCOP 560/14 RGEPL 5331 PCOP 561/14 RGEPL 5332 PCOP 478/14 RGEPL 4679 PCOP 527/14 RGEPL 5296 PCOP 537/14 RGEPL 5307	

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			
05/06/2014	PNL 31/14 RGEF 3198 y PNL 55/14 RGEF 5403 (tramitación acumulada)	C 943/14 RGEF 5462	PCOP 70/14 RGEF 1083	PCOP 595/14 RGEF 5808	PCOP 569/14 RGEF 5592	PCOP 593/14 RGEF 5796
	PNL 51/14 RGEF 5138	C 889/14 RGEF 5297	PCOP 135/14 RGEF 1381	PCOP 596/14 RGEF 5809	PCOP 600/14 RGEF 5813	PCOP 585/14 RGEF 5761
	PNL 52/14 RGEF 5333		PCOP 586/14 RGEF 5789	PCOP 599/14 RGEF 5812	PCOP 601/14 RGEF 5814	PCOP 584/14 RGEF 5758
			PCOP 598/14 RGEF 5811	PCOP 539/14 RGEF 5309	PCOP 602/14 RGEF 5815	PCOP 603/14 RGEF 5816
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARENCIA	INTERPELACIÓN	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
12/06/2014	PNL 48/14 RGEF 5015	C 945/14 RGEF 5475	I 20/14 RGEF 4928	PCOP 625/14 RGEF 6538	PCOP 646/14 RGEF 6653	PCOP 644/14 RGEF 6647
	PNL 54/14 RGEF 5349		- RGEF 6582/14	PCOP 631/14 RGEF 6588	PCOP 647/14 RGEF 6654	PCOP 650/14 RGEF 6657
	PNL 56/14 RGEF 5609			PCOP 628/14 RGEF 6585	PCOP 648/14 RGEF 6655	PCOP 534/14 RGEF 5304
				PCOP 638/14 RGEF 6641	PCOP 630/14 RGEF 6587	PCOP 651/14 RGEF 6658
PCOP 640/14 RGEF 6643						
PROPOSICIONES DE LEY						
Toma en consideración de la PROPL 5/14 RGEF 4062, de derogación de los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de Medidas Fiscales y Administrativas, de 28 de diciembre de 2012.						
OTROS ESCRITOS						
Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEF 5754/14)						
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIÓN	COMPARENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
26/06/2014	PNL 57/14 RGEF 5610	M 4/14 RGEF 6737	C 150/14 RGEF 842	PCOP 594/14 RGEF 5800	PCOP 642/14 RGEF 6645	PCOP 555/14 RGEF 5325
	PNL 66/14 RGEF 6650		C 1000/14 RGEF 6649	PCOP 659/14 RGEF 6797	PCOP 660/14 RGEF 6798	PCOP 635/14 RGEF 6635
				PCOP 664/14 RGEF 6817	PCOP 672/14 RGEF 6825	PCOP 661/14 RGEF 6814
				PCOP 669/14 RGEF 6822	PCOP 673/14 RGEF 6826	PCOP 666/14 RGEF 6819
				PCOP 670/14 RGEF 6823	PCOP 674/14 RGEF 6827	PCOP 667/14 RGEF 6820
				PCOP 671/14 RGEF 6824		
PROPOSICIONES DE LEY						
Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 4/14 RGEF 3618, "Impuesto Grandes Superficies de Comercio Minorista".						
FECHA	PROYECTOS DE LEY			OTROS ESCRITOS		
15/07/2014	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Unión Progreso y Democracia, del Proyecto de Ley PL 1/14 RGEF 6907, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (RGEF 7157/14, RGEF 7159/14 y RGEF 7175/14)			- Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. Lucila Toledo Moreno, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de Dña. Carmen Pérez-Llorca Zamora y previo fallecimiento de D. Álvaro Sportorno Vergara. (RGEF 7177/14-RGEF 7178/14)		
				- Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid. (RGEF 7217/14)		

PROYECTOS DE LEY					
FECHA	Dictamen de la Comisión de Presidencia y Justicia sobre el Proyecto del Ley PL 1/14 RGEF 6907, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (RGEF 7348/14)				
FECHA	Debate sobre la orientación política general del Gobierno (previsto en el artículo 218 del Reglamento de la Asamblea) (RGEF 7519/14)				
FECHA	4/09/2014 5/09/2014				
FECHA	COMPARECENCIAS		PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
02/10/2014	C 1027/14 RGEF 7398, C 1041/14 RGEF 7498 y C 1157/14 (tramitación acumulada)	PCOP 750/14 RGEF 8215	PCOP 676/14 RGEF 7302	PCOP 784/14 RGEF 8502	Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente a los meses de julio-agosto de 2014. (RSGS 778/14).
	C 1087/14 RGEF 7782 y C 1162/14 RGEF 7964 (tramitación acumulada)	PCOP 778/14 RGEF 8496	PCOP 786/14 RGEF 8504	PCOP 803/14 RGEF 8523	
	C 1103/14 RGEF 7863	PCOP 787/14 RGEF 8505	PCOP 802/14 RGEF 8522	PCOP 757/14 RGEF 8252	
	C 1173/14 RGEF 8029	PCOP 800/14 RGEF 8520	PCOP 687/14 RGEF 7497	PCOP 804/14 RGEF 8524	
		PCOP 706/14 RGEF 7843	PCOP 776/14 RGEF 8494	PCOP 805/14 RGEF 8525	
09/10/2014		PCOP 801/14 RGEF 8521			
	INTERPELACIONES		PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
	C 455 (IX)/11 RGEF 4297	PCOP 831/14 RGEF 8664	PCOP 783/14 RGEF 8501	PCOP 782/14 RGEF 8500	PCOP 852/14 RGEF 8711
	C 1083/14 RGEF 7761 y C 1094/14 RGEF 7825 (tramitación acumulada)	PCOP 835/14 RGEF 8671	PCOP 850/14 RGEF 8709	PCOP 851/14 RGEF 8710	PCOP 853/14 RGEF 8712
		PCOP 845/14 RGEF 8704	PCOP 848/14 RGEF 8707	PCOP 839/14 RGEF 8698	PCOP 827/14 RGEF 8651
16/10/2014		PCOP 849/14 RGEF 8708	PCOP 764/14 RGEF 8325	PCOP 807/14 RGEF 8573	PCOP 854/14 RGEF 8713
	MOCIONES		PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
	PNL 69/14 RGEF 6711	PCOP 857/14 RGEF 8779	PCOP 894/14 RGEF 8950	PCOP 896/14 RGEF 8952	PCOP 858/14 RGEF 8783
	PNL 89/14 RGEF 7537	PCOP 872/14 RGEF 8914	PCOP 882/14 RGEF 8924	PCOP 889/14 RGEF 8944	PCOP 897/14 RGEF 8953
	PNL 107/14 RGEF 8693	PCOP 888/14 RGEF 8943	PCOP 895/14 RGEF 8951	PCOP 891/14 RGEF 8946	PCOP 829/14 RGEF 8660
23/10/2014		PCOP 893/14 RGEF 8949	PCOP 702/14 RGEF 7826	PCOP 844/14 RGEF 8703	PCOP 898/14 RGEF 8954
	COMPARECENCIAS		INTERPELACIONES		OTROS ESCRITOS
	PNL 114/14 RGEF 8939	C 1287/14 RGEF 8758 y C 1345/14 RGEF 8940 (tramitación acumulada)	I 25/14 RGEF 8696	PCOP 871/14 RGEF 8913	- Informe Anual de Peticiones (1 septiembre 2013/31 agosto 2014), en cumplimiento de la Resolución de la Presidencia de la Cámara, de 25 de junio de 1997, sobre tramitación de los Escritos de Petición. (RSGS 818/14).
				PCOP 911/14 RGEF 9072	- Nombramiento de miembro del Consejo de Administración del Ente Público RTVM (RGEF 9101/14).
				PCOP 922/14 RGEF 9091	
			PCOP 925/14 RGEF 9094		
			PCOP 899/14 RGEF 8957		
			PCOP 926/14 RGEF 9095		
			PCOP 840/14 RGEF 8699		
			PCOP 927/14 RGEF 9096		

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIÓN	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
06/11/2014	PNL 122/14 RGEp 9293	M 7/14 RGEp 9453	C 1388/14 RGEp 9257	I 9/13 RGEp 1258 I 22/14 RGEp 8518	PCOP 955/14 RGEp 9512	PCOP 977/14 RGEp 9623
	PNL 128/14 RGEp 9457				PCOP 958/14 RGEp 9558	PCOP 963/14 RGEp 9563
					PCOP 972/14 RGEp 9612	PCOP 973/14 RGEp 9613
					PCOP 976/14 RGEp 9622	PCOP 974/14 RGEp 9614
					PCOP 956/14 RGEp 9525	PCOP 978/14 RGEp 9624
				PCOP 966/14 RGEp 9602		
OTROS ESCRITOS						
- Declaración con ocasión del fallecimiento de la Excm. Sra. Dña. Rosa María Posada Chapado, Vicepresidenta Primera de la Mesa y Presidenta en la segunda Legislatura de esta Cámara.						
FECHA	PROYECTOS DE LEY		PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES
13/11/2014	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes y Socialista, del Proyecto de Ley PL 2/14 RGEp 7224, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid (RGEp 7776/14 y RGEp 7777/14)		PNL 131/14 RGEp 9606	M 8/14 RGEp 9893 M 9/14 RGEp 9905	C 1411/14 RGEp 9620	I 30/14 RGEp 9279
PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO						
PCOP 962/14 RGEp 9562	PCOP 1011/14 RGEp 9880	PCOP 866/14 RGEp 8897	- Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. María Isabel Orozco Pedroche, del Partido Popular, en sustitución, por fallecimiento, de Dña. Rosa María Posada Chapado y previa renuncia de Dña. María Carmen Castell Díaz. (RGEp 9891/14-RGEp 9892/14). - Elección de Vicepresidente/a Primero/a de la Cámara, en sustitución, por fallecimiento, de Dña. Rosa María Posada Chapado. - Elección de Secretario/a Primero/a de la Cámara, en sustitución, por renuncia, de D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira.			
PCOP 1002/14 RGEp 9866	PCOP 933/14 RGEp 9169	PCOP 1013/14 RGEp 9882				
PCOP 1009/14 RGEp 9877	PCOP 1006/14 RGEp 9870	PCOP 1014/14 RGEp 9883				
PCOP 1010/14 RGEp 9879	PCOP 1008/14 RGEp 9876	PCOP 935/14 RGEp 9226				
PCOP 984/14 RGEp 9751	PCOP 1012/14 RGEp 9881	PCOP 1015/14 RGEp 9884				
PCOP 1007/14 RGEp 9875						
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIÓN	COMPARECENCIAS	INTERPELACIÓN	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
20/11/2014	PNL 130/14 RGEp 9605	M 10/14 RGEp 10056	C 1418/14 RGEp 9706	I 31/14 RGEp 9611	PCOP 1016/14 RGEp 10020	PCOP 1035/14 RGEp 10060
	PNL 132/14 RGEp 9878				PCOP 1020/14 RGEp 10043	PCOP 932/14 RGEp 9127
					PCOP 1024/14 RGEp 10048	PCOP 1018/14 RGEp 10041
					PCOP 1032/14 RGEp 10057	PCOP 1036/14 RGEp 10061
					PCOP 1033/14 RGEp 10058	PCOP 1027/14 RGEp 10051
				PCOP 1028/14 RGEp 10052		
				PCOP 1026/14 RGEp 10050	PCOP 1029/14 RGEp 10053	
				PCOP 1034/14 RGEp 10059	PCOP 1037/14 RGEp 10062	
PROYECTOS DE LEY						
04/12/2014	Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Socialista y Unión Progreso y Democracia, al Proyecto de Ley PL 4/14 RGEp 9601, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015. (RGEp 10076/14, RGEp 10097/14 y RGEp 10121/14)					

FECHA	PROYECTOS DE LEY		PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS
11/12/2014	- Enmiendas a la Totalidad con devolución al Gobierno, presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes, Unión Progreso y Democracia y Socialista, al Proyecto de Ley PL 5/14 RGEF 10039, de Medidas Fiscales y Administrativas (RGEF 10269/14, RGEF 10294/14 y RGEF 10322/14) - Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el PL 3/14 RGEF 9455, por el que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid. (RGEF 10333/14)		PNL 117/14 RGEF 9034 PNL 133/14 RGEF 10251	M 11/14 RGEF 10178	C. 1360/14 RGEF 9008
OTROS ESCRITOS					
PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO			Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEF 10270/14).		
PCOP 1063/14 RGEF 10334 PCOP 1071/14 RGEF 10347 PCOP 1074/14 RGEF 10350 PCOP 1080/14 RGEF 10361	PCOP 1076/14 RGEF 10352 PCOP 1079/14 RGEF 10355 PCOP 1078/14 RGEF 10354 PCOP 1044/14 RGEF 10233	PCOP 1043/14 RGEF 10195 PCOP 1066/14 RGEF 10337 PCOP 1067/14 RGEF 10338	PROYECTOS DE LEY		
17/12/2014 18/12/2014	- Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 4/14 RGEF 9601, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015. (RGEF 10495/14) - Dictamen de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda sobre el Proyecto de Ley PL 5/14 RGEF 10039, de Medidas Fiscales y Administrativas. (RGEF 10508/14).				
FECHA	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO				
18/12/2014	PCOP 1081/14 RGEF 10430 PCOP 1086/14 RGEF 10477 PCOP 1091/14 RGEF 10482 PCOP 1095/14 RGEF 10486	PCOP 1096/14 RGEF 10487 PCOP 1093/14 RGEF 10484 PCOP 1088/14 RGEF 10479 PCOP 1097/14 RGEF 10488	PCOP 1098/14 RGEF 10489 PCOP 1083/14 RGEF 10432 PCOP 1099/14 RGEF 10490 PCOP 1085/14 RGEF 10476	PCOP 1094/14 RGEF 10485 PCOP 1084/14 RGEF 10433 PCOP 1090/14 RGEF 10481 PCOP 1100/14 RGEF 10491	
AÑO 2015					
FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIÓN	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	OTROS ESCRITOS
05/02/2015	PNL 3/15 RGEF 391 PNL 5/15 RGEF 506 PNL 6/15 RGEF 507	C. 29/15 RGEF 396	I 1/15 RGEF 3	PCOP 40/15 RGEF 619 PCOP 42/15 RGEF 637 PCOP 43/15 RGEF 638 PCOP 53/15 RGEF 650 PCOP 50/15 RGEF 647 PCOP 29/15 RGEF 692 PCOP 54/15 RGEF 651 PCOP 47/15 RGEF 642	- Promesa o juramento del Sr. Diputado electo D. Francisco Javier Becerra Redondo, del Partido Popular, en sustitución, por renuncia, de D. Javier Fernández-Lasquetty y Blanc y previa renuncia de D. José de la Uz Pardos. (RGEF 520/15- RGEF 521/15). - Informe de la Diputación Permanente de la Cámara, correspondiente al mes de enero de 2015. (RSGS 77/15). - Elección de Vicepresidente/a Segundo/a de la Cámara, en sustitución, por renuncia, de D. Juan Antonio Barranco Gallardo.

FECHA	PROPOSICIONES NO DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
12/02/2015	PNL 64/13 RGEp 6005 PNL 71/15 RGEp 570 PNL 91/15 RGEp 645	M 1/15 RGEp 844	C 52/15 RGEp 518	PCOP 66/15 RGEp 786	PCOP 81/15 RGEp 839	Promesa o juramento de la Sra. Diputada electa Dña. Isabel Ardiel Jiménez, del Partido Socialista Obrero Español, en sustitución, por renuncia de D. Juan Antonio Barranco Gallardo. (RGEp 77/8/15 y RGEp 77/9/15)
				PCOP 70/15 RGEp 819 PCOP 78/15 RGEp 830 PCOP 79/15 RGEp 837 PCOP 32/15 RGEp 519 PCOP 80/15 RGEp 838 PCOP 73/15 RGEp 825 PCOP 76/15 RGEp 828	PCOP 75/15 RGEp 827 PCOP 82/15 RGEp 840 PCOP 31/15 RGEp 514 PCOP 61/15 RGEp 700 PCOP 72/15 RGEp 824 PCOP 83/15 RGEp 841 PCOP 84/15 RGEp 842	
FECHA	PROYECTOS DE LEY	COMPARECENCIAS	INTERPELACIONES	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		OTROS ESCRITOS
19/02/2015	Dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales sobre el Proyecto de Ley PL 2/14 RGEp 722/4, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid. (RGEp 1031/15)	C 1407/14 RGEp 9604 C 53/15 RGEp 539	I 2/15 RGEp 776 I 4/15 RGEp 822	PCOP 86/15 RGEp 913 PCOP 95/15 RGEp 936 PCOP 100/15 RGEp 943 PCOP 107/15 RGEp 960 PCOP 74/15 RGEp 826 PCOP 99/15 RGEp 940 PCOP 88/15 RGEp 915 PCOP 108/15 RGEp 961	PCOP 64/15 RGEp 756 PCOP 102/15 RGEp 945 PCOP 109/15 RGEp 962 PCOP 110/15 RGEp 963 PCOP 103/15 RGEp 946 PCOP 111/15 RGEp 964 PCOP 104/15 RGEp 947 PCOP 112/15 RGEp 965	- Promesas o juramentos de nuevos/as Diputados/as electos/as. (RGEp 1038/15-RGEp 1039/15, RGEp 1040/15-RGEp 1041/15, RGEp 1042/15-RGEp 1043/15, RGEp 1044/15-RGEp 1045/15 y RGEp 1046/15-RGEp 1047/15) - Designación de Senadora en representación de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista. (RGEp 1001/15 - RGEp 1030/15)
				PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
FECHA	PROYECTOS DE LEY	MOCIONES	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO		
05/03/2015	Dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales sobre el Proyecto de Ley PL 1/15 RGEp 635, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia. (RGEp 1365/15)	M 2/15 RGEp 1108 M 3/15 RGEp 1109	C 103/15 RGEp 1060 C 105/15 RGEp 1072 C 106/15 RGEp 1100	PCOP 124/15 RGEp 1150 PCOP 128/15 RGEp 1157 PCOP 135/15 RGEp 1270 PCOP 140/15 RGEp 1275 PCOP 120/15 RGEp 1106 PCOP 131/15 RGEp 1222	PCOP 141/15 RGEp 1276 PCOP 127/15 RGEp 1156 PCOP 134/15 RGEp 1239 PCOP 142/15 RGEp 1277 PCOP 143/15 RGEp 1278	PCOP 144/15 RGEp 1279 PCOP 133/15 RGEp 1238 PCOP 145/15 RGEp 1280 PCOP 129/15 RGEp 1161 PCOP 130/15 RGEp 1205

FECHA	PROPOSICIONES DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	
12/03/2015	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 7/14 RGEIP 4354, de iniciativa legislativa popular, de modificación del artículo 17 de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos en la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 1/2000.	C 1470/14 RGEIP 10356 C 86/15 RGEIP 930 C 110/15 RGEIP 1145 y C 117/15 RGEIP 1162 (tramitación acumulada)	PCOP 147/15 RGEIP 1367 PCOP 159/15 RGEIP 1432 PCOP 163/15 RGEIP 1446 PCOP 168/15 RGEIP 1451 PCOP 165/15 RGEIP 1448 PCOP 169/15 RGEIP 1452	PCOP 122/15 RGEIP 1147 PCOP 172/15 RGEIP 1455 PCOP 173/15 RGEIP 1456 PCOP 121/15 RGEIP 1114 PCOP 161/15 RGEIP 1435
OTROS ESCRITOS				
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49.1.f) y 94 del vigente Reglamento de la Cámara, 47.e) y 49.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea aprobado por la Mesa el 03-12-01, y 78 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, de elevar al Pleno el Estrado de Liquidación, la Memoria del Ejercicio Presupuestario de la Asamblea de Madrid de 2014 y las Cuentas Anuales. (RSGS 168/15) - Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista. (RGEIP 1237/15).				
FECHA	PROYECTOS DE LEY	PROPOSICIONES NO DE LEY	COMPARECENCIAS	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO
18/03/2015	Toma en consideración de la Proposición de Ley PROPL 10/14 RGEIP 10725, de garantía de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a todos los residentes de hecho en la Comunidad de Madrid.	PNL 29/15 RGEIP 1363 PNL 31/15 RGEIP 1438 PNL 32/15 RGEIP 1439	C 122/15 RGEIP 1313	PCOP 189/15 RGEIP 1514 PCOP 190/15 RGEIP 1515 PCOP 195/15 RGEIP 1540 PCOP 150/15 RGEIP 1371 PCOP 186/15 RGEIP 1503
COMUNICACIONES DE GOBIERNO				
Ratificación del Convenio de Cooperación entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid, para la prestación de atención sanitaria especializada en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades Autónomas. (CG 22/15 RGEIP 1491) OTROS ESCRITOS - Declaración Institucional en ayuda al Colegio Mayor San Juan Evangelista. - Designación de miembros en la Diputación Permanente de la Cámara a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular. (RGEIP 1407/15 – RGEIP 1487/15).				
PCOP 191/15 RGEIP 1516 PCOP 196/15 RGEIP 1541 PCOP 125/15 RGEIP 1152 PCOP 197/15 RGEIP 1542 PCOP 198/15 RGEIP 1543				

INICIATIVAS TRAMITADAS DURANTE LA IX LEGISLATURA ANTE EL PLENO DE LA CÁMARA		AÑOS					TOTAL
		2011	2012	2013	2014	2015	
PROYECTOS DE LEY	INICIATIVAS						
	PROPOSICIONES DE LEY						
	TOMA EN CONSIDERACIÓN	3	6	4	4	2	19
	DICTAMEN	5	3	12	8	2	30
PROPOSICIONES NO DE LEY	EN LECTURA ÚNICA	0	1	2	0	0	3
		0	2	0	0	0	2
		19	34	43	44	9	149
	MOCIONES	2	9	3 ⁽¹⁾	11	3	28
COMUNICACIONES DE GOBIERNO	COMPARECENCIAS	10	63	53 ⁽²⁾	42	12	180
	INTERPELACIONES	2	9	5 ⁽³⁾	11	3	30
	PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO	125	395	377	375	96	1368
	PROMESAS O JURAMENTOS	1	0	2	0	1	4
OTROS ES- CRITOS		129 (sesión constitutiva) 8	5	2	3	7	146
	DECLARACIONES INSTITUCIONALES	3	3	3	2	1	12
	OTRAS DECLARACIONES	0	0	0	1	0	1
	DESIGNACIÓN MIEMBROS DIPUTACIÓN PERMANENTE	3	5	1	2	1	12
OTROS ES- CRITOS	DESIGNACIÓN SENADORES	2	0	1	1	1	5
	OTROS NOMBRAMIENTOS/DESIGNACIONES ⁽⁴⁾	6	6	5	3	0	20
	ELECCIÓN DE MIEMBROS DE MESA	1 (sesión consti- tutiva)	1	0	2	1	5
	INFORMES DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE	1	2	2	2	1	8
OTROS ES- CRITOS	INFORMES ANUALES DE PETICIONES	1	0	1	1	1	4
	ESTADO DE LIQUIDACIÓN, MEMORIA EJERCICIO PRESU- PUUESTARIO Y CUENTAS ANUALES	0	1	1	1	1	4
	PROPUESTAS DE PERSONACIÓN Y FORMULACIÓN DE ALE- GACIONES ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0	1	3	0	0	4
	INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL MENOR ⁽⁵⁾	1	1	0	0	0	2

(1) En el año 2013 la Moción 4/13 RGEF 5466 decayó al no encontrarse en el salón de plenos la autora de la iniciativa

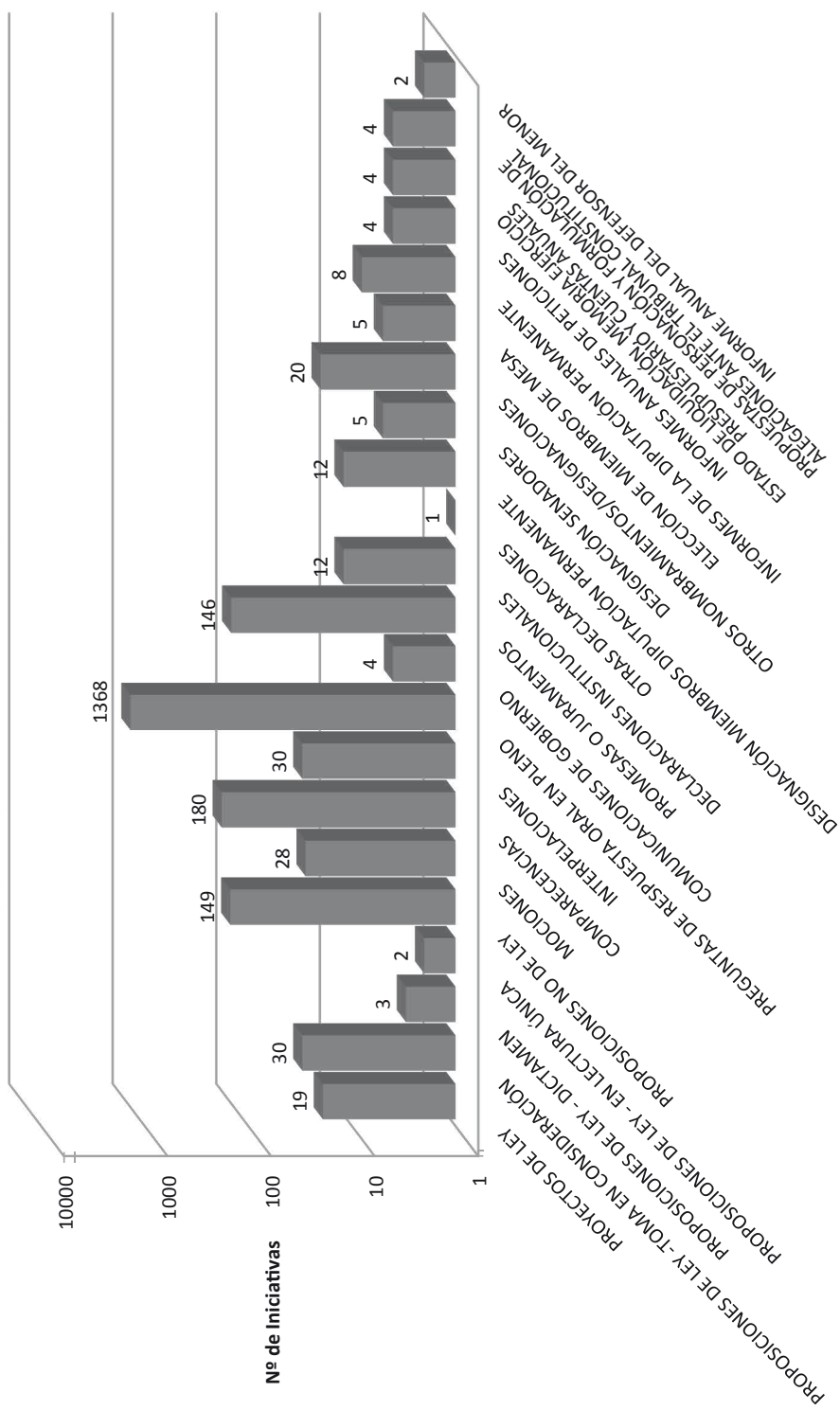
(2) En el año 2013 la Comparecencia 588/13 RGEF 5695 decayó al no encontrarse en el salón de plenos ningún miembro del Grupo autor:

(3) En el año 2013 la Interpelación 18/13 RGEF 5443 al negarse intervenir el autor de la iniciativa

(4) En esta categoría se incluyen: Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Madrid, Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid, Comisión Regional de Museos de la Comunidad de Madrid, Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras en la Comunidad de Madrid, Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, Consejo de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid, Comisión Mixta de Transferencias, Candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional y para la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

(5) Hasta la supresión de la Institución mediante Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

GRÁFICO DE INICIATIVAS TRAMITADAS DURANTE LA IX LEGISLATURA ANTE EL PLENO DE LA CÁMARA



Resumen de asuntos e iniciativas tramitadas en las Comisiones de la Cámara en la IX Legislatura

I. INTRODUCCIÓN

La presente crónica tiene por objeto dejar constancia de las iniciativas parlamentarias que se han tramitado en las sesiones de las Comisiones Parlamentarias de la Asamblea de Madrid durante la IX Legislatura.

Con dicho objeto, se ha realizado un recuento final de iniciativas, presentado en un cuadro resumen, que facilitará el estudio cuantitativo y comparativo con la actividad parlamentaria de otras legislaturas desde una doble perspectiva: el número de iniciativas tramitadas, por una parte, y el número de sesiones celebradas, por otra.

La constitución y composición de las Comisiones de la Asamblea de Madrid de la IX Legislatura fue aprobada por la Mesa de la Asamblea en su reunión de 21 de junio de 2011. En virtud de dicho acuerdo, el 4 de julio de 2011 se constituyeron los siguientes órganos funcionales:

- a) Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado
- b) Comisión de Vicepresidencia, Cultura y Deporte
- c) Comisión de Presidencia y Justicia
- d) Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda

* Jefa del Servicio de Gestión Parlamentaria y Jefe de la Sección de Gestión de Ocupaciones de la página Web y Comisiones, respectivamente.

- e) Comisión de Transportes e Infraestructuras
- f) Comisión de Educación y Empleo
- g) Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- h) Comisión de Sanidad
- i) Comisión de Asuntos Sociales
- j) Comisión de Mujer
- k) Comisión de Juventud
- l) Comisión de Vigilancia de las Contrataciones
- m) Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid
- n) Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Posteriormente, y como consecuencia del Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, por el que se modificaron el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, la Mesa de la Asamblea, en su Acuerdo de 4 de octubre de 2012, disolvió la *Comisión de Vicepresidencia, Cultura y Deporte* y la *Comisión de Educación y Empleo*, modificó la *Comisión de Transportes e Infraestructuras*, que pasó a denominarse *Comisión de Transportes, Infraestructuras y Vivienda*, y constituyó la *Comisión de Educación y Deporte* y la *Comisión de Empleo, Turismo y Cultura*. Estas dos comisiones celebraron sus respectivas sesiones constitutivas el día 10 de octubre de 2012.

Además de las Comisiones Permanentes, durante la IX Legislatura se han constituido y finalizado sus trabajos tres Comisiones No Permanentes; a saber: *Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos*, *Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con los últimos acontecimientos ocurridos en Metro de Madrid* y *Comisión de Estudio sobre la posible Reforma Electoral en la Comunidad de Madrid*.

Con respecto a las iniciativas parlamentarias tramitadas, cabe destacar, por su carácter de iniciativas legislativas, la sustanciación de 18 Proyectos de Ley -entre los que se encuentran los correspondientes a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid- y 5 Propositiones de Ley. Por otra parte, se han tramitado 62 Propositiones No de Ley, de las que 56 han sido rechazadas y 6 aprobadas. De estas últimas, 3 de ellas fueron iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, 2 del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes y una del Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia.

Por su especificidad, es conveniente concretar que en la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, además de 3 Propositiones de Ley, se han tramitado 156 Declaraciones de Actividades, 97 Declaraciones Complementarias de Actividades, 160 Declaraciones Notariales

de Bienes Patrimoniales, 4 Solicitudes de Acceso a Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales y una Solicitud de Creación de Ponencia de Estudio, que fue rechazada.

En la crónica se utilizan las siguientes abreviaturas para identificar las distintas iniciativas parlamentarias:

- “C”, para las Comparecencias
- “PCOC”, para las Preguntas para Contestación Oral en Comisión
- “PNL”, para las Propositiones No de Ley
- “PL”, para los Proyectos de Ley
- “PROPL”, para las Propositiones de Ley
- “CG”, para las Comunicaciones de Gobierno
- “PI”, para las Peticiones de Información
- “RGEP” u “Otros Escritos”, para el resto de Iniciativas Parlamentarias no estandarizadas. Se engloban con esta calificación, entre otras, las peticiones de alteraciones del orden del día, solicitudes de creación o constitución de Ponencias, solicitudes de impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas (en el seno de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda), o los Debates de Conclusiones y Dictámenes de las Comisiones de Estudio o Investigación.

Finalmente, y en lo relativo al número de sesiones, debe destacarse que se han celebrado 651 sesiones de Comisión y 19 sesiones constitutivas, si bien el número de sesiones totales es ligeramente superior, pues no se han considerado aquellas sesiones de trámite en las que no se han sustanciado iniciativas parlamentarias de forma definitiva. Así, por ejemplo, no se han contabilizado las sesiones convocadas únicamente para la designación de miembros de Ponencias o para la elección o sustitución de miembros de la Mesa de la Comisión. Tampoco son objeto de este trabajo las Sesiones de Ponencias, ni las reuniones de la Mesa y Portavoces de cada Comisión.

II. INICIATIVAS TRAMITADAS EN SESIONES DE COMISIÓN

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO				
Sesión	Iniciativas			
		Sesión Constitutiva		
04/07/2011				
13/10/2011	Otros escritos	315: (137 Declaraciones de Actividades; 48 Declaraciones Complementarias de Actividades; 130 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
10/11/2011	Otros escritos	3 Declaraciones Complementarias de Actividades		
09/02/2012	Otros escritos	6: (2 Declaraciones de Actividades; 4 Declaraciones Complementarias de Actividades)		
15/03/2012	Otros escritos	9: (2 Declaraciones de Actividades; 4 Declaraciones Complementarias de Actividades; 3 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
17/05/2012	Otros escritos	4: (2 Declaraciones Complementarias de Actividades; 2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
11/10/2012	Proposiciones de Ley	PROPL 4(IX)/11 RGEp 2354 PROPL 8(IX)/11 RGEp 2772	Otros escritos	5: (2 Declaraciones de Actividades; 3 Declaraciones Complementarias de Actividades)
15/11/2012	Otros escritos	6: (1 Declaración de Actividades; 4 Declaraciones Complementarias de Actividades; 1 Declaración Notarial de Bienes Patrimoniales)		
13/12/2012	Otros escritos	3: (1 Declaración Complementaria de Actividades; 2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
14/02/2013	Otros escritos	2 Declaraciones Complementarias de Actividades		
14/03/2013	Otros escritos	5: (1 Declaración de Actividades; 2 Declaraciones Complementarias de Actividades; 2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
11/04/2013	Otros escritos	2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales		
16/05/2013	Proposiciones de Ley	PROPL 5/2013 RGEp 640	Otros escritos	1 Declaración Notarial de Bienes Patrimoniales
13/06/2013	Otros escritos	3: (1 Declaración de Actividades; 1 Declaración Complementaria de Actividades; 1 Declaración Notarial de Bienes Patrimoniales)		
17/10/2013	Otros escritos	4 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales		
13/02/2014	Otros escritos	4: (3 Declaraciones Complementarias de Actividades; 1 Declaración Notarial de Bienes Patrimoniales)		
13/03/2014	Otros escritos	1 Declaración Complementaria de Actividades		
10/04/2014	Otros escritos	3: (1 Propuesta de Creación de Ponencia de Estudio; 1 Declaración de Actividades; 1 Declaración Complementaria de Actividades)		
12/06/2014	Otros escritos	5: (2 Declaraciones Complementarias de Actividades; 3 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
16/10/2014	Otros escritos	9: (1 Declaración de Actividades; 3 Declaraciones Complementarias de Actividades; 3 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales; 2 Solicitudes de Acceso a Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
13/11/2014	Otros escritos	3: (1 Declaración Complementaria de Actividades; 2 Solicitudes de Acceso a Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
11/12/2014	Otros escritos	3: (1 Declaración de Actividades; 1 Declaración Complementaria de Actividades; 1 Declaración Notarial de Bienes Patrimoniales)		
12/02/2015	Otros escritos	6: (4 Declaraciones Complementarias de Actividades; 2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
12/03/2015	Otros escritos	16: (7 Declaraciones de Actividades; 7 Declaraciones Complementarias de Actividades; 2 Declaraciones Notariales de Bienes Patrimoniales)		
TOTALES:	Proposiciones de Ley: 3	Otros escritos: 418		

COMISIÓN DE VICEPRESIDENCIA, CULTURA Y DEPORTE ^(*)									
Sesión	Iniciativas								
04/07/2011	Sesión Constitutiva								
20/09/2011	Comparecencias	C 11(X)/11 RGEp 986 ⁽¹⁾ ; C 12(X)/11 RGEp 1002 ⁽¹⁾ ; C 16/11 RGEp 1017 ⁽¹⁾ ; C 2/11 RGEp 992 ⁽¹⁾ ; C 23(X)/11 RGEp 1024 ⁽¹⁾							
19/10/2011	Comparecencias	C 226(X)/11 RGEp 2160	PCOC		PCOC 47(X)/11 RGEp 2247; PCOC 74(X)/11 RGEp 2307				
02/11/2011	Comparecencias	C 217(X)/11 RGEp 2151	PCOC		PCOC 71(X)/11 RGEp 2271				
08/02/2012	Comparecencias	C 221(X)/11 RGEp 2155	PCOC		PCOC 5/12 RGEp 78				
14/03/2012	Comparecencias	C 278(X)/11 RGEp 2386; C 362(X)/11 RGEp 2683; C 38/12 RGEp 410							
21/03/2012	Proposiciones No de Ley	PNL 31(X)/11 RGEp 3019			PCOC		PCOC 130/12 RGEp 720; PCOC 131/12 RGEp 721		
11/04/2012	Comparecencias	C 41/12 RGEp 413; C 405(X)/11 RGEp 3092; C 224(X)/11 RGEp 2158; C 275(X)/11 RGEp 2383							
18/04/2012	Comparecencias	C 136/12 RGEp 1444; C 324(X)/11 RGEp 2462							
16/05/2012	Comparecencias	C 225(X)/11 RGEp 2159; C 281(X)/11 RGEp 2389; C 271/12 RGEp 3270			PCOC		PCOC 343/12 RGEp 3694		
23/05/2012	Comparecencias	C 289/12 RGEp 3675		PCOC		PCOC 344/12 RGEp 3695		Proposiciones No de Ley	
13/06/2012	Comparecencias	C 220(X)/11 RGEp 2154; C 459/12 RGEp 4585							
20/06/2012	Comparecencias	C 280(X)/11 RGEp 2388; C 223(X)/11 RGEp 2157			PCOC		PCOC 288/12 RGEp 2776; PCOC 359/12 RGEp 3814		PNL 63/12 RGEp 5006
TOTALES: Comparecencias: 25					PCOC: 10		Proposiciones No de Ley: 3		

^(*) Esta Comisión fue disuelta por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

⁽¹⁾ Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Juventud

COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA									
Sesión	Iniciativas								
Sesión Constitutiva									
04/07/2011									
22/09/2011	Comparecencias	C 1/11 RGEp 986; C 8(IX)/11 RGEp 998; C 22(IX)/11 RGEp 1023							
04/10/2011	Comparecencias	C 109(IX)/11 RGEp	PCOC		PCOC 26(IX)/11 RGEp 2197				
18/10/2011	Comparecencias	C 55(IX)/11 RGEp 1287; C 108(IX)/11 RGEp 1689							
14/02/2012	Comparecencias	C 343(IX)/11 RGEp 2518; C 380(IX)/11 RGEp 2786	PCOC		PCOC 9/12 RGEp 107	RGEp		RGEp 4470(IX)/11	
06/03/2012	Comparecencias	C 128(IX)/11 RGEp 1928	PCOC		PCOC 60/12 RGEp 231; PCOC 81/12 RGEp 362				
20/03/2012	Comparecencias	C 34/12 RGEp 395; C 379(IX)/11 RGEp 2785	PCOC		PCOC 8/12 RGEp 106; PCOC 61/12 RGEp 232				

COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA									
Sesión	Iniciativas								
03/04/2012	PCOC	PCOC 70/12 RGEp 275; PCOC 75/12 RGEp 308							
17/04/2012	Comparecencias	C 382(IX)/11 RGEp 2788; C 129(IX)/11 RGEp 1929	PCOC	PCOC 145/12 RGEp 835					
08/05/2012	PCOC	PCOC 229/12 RGEp 1843; PCOC 254/12 RGEp 2366							
22/05/2012	Comparecencias	C 180/12 RGEp 1842; C 85/12 RGEp 894; C 316/12 RGEp 3816	PCOC	PCOC 329/12 RGEp 3337					
05/06/2012	Comparecencias	C 280/12 RGEp 3348; C 394/12 RGEp 4330							
19/06/2012	Comparecencias	C 468/12 RGEp 4616; C 127(IX)/11 RGEp 1927	PCOC	PCOC 367/12 RGEp 4287					
16/10/2012	Comparecencias	C 698/12 RGEp 6808; C 672/12 RGEp 6766; C 684/12 RGEp 6788							
06/11/2012	Comparecencias	C 460/12 RGEp 4586	Proposiciones No de Ley			PNL 91/12 RGEp 7217			
20/11/2012	Comparecencias	C 282/12 RGEp 3350	PCOC	PCOC 439/12 RGEp 6163; PCOC 683/12 RGEp 8281					
04/12/2012	Comparecencias	C 397/12 RGEp 4396	PCOC	PCOC 675/12 RGEp 7573; PCOC 703/12 RGEp 8382					
18/12/2012	Comparecencias	C 901/12 RGEp 9114	PCOC	PCOC 742/12 RGEp 8914; PCOC 704/12 RGEp 8383					
05/02/2013	Comparecencias	C 549/12 RGEp 5891; C 573/12 RGEp 5967	PCOC	PCOC 571/13 RGEp 399					
19/02/2013	Comparecencias	C 908/12 RGEp 9229; C 912/12 RGEp 9260; C 909/12 RGEp 9261							
05/03/2013	PCOC	PCOC 18/13 RGEp 239; PCOC 58/13 RGEp 400	Proposiciones No de Ley			PNL 11/13 RGEp 726	PROPL	PROPL 5/12 RGEp 6513	
19/03/2013	Comparecencias	C 920/12 RGEp 9382; C 255/13 RGEp 2374	PCOC	PCOC 195/13 RGEp 879					
02/04/2013	Comparecencias	C 895/12 RGEp 8926; C 259/13 RGEp 2398	PCOC	PCOC 228/13 RGEp 1296					
16/04/2013	Comparecencias	C 385/13 RGEp 3606; C 356/13 RGEp 3276	PCOC	PCOC 56/13 RGEp 398; PCOC 19/13 RGEp 240; PCOC 369/13 RGEp 2315					
07/05/2013	Comparecencias	C 897/12 RGEp 8928	PCOC	PCOC 325/13 RGEp 2010					
21/05/2013	Comparecencias	C 441/13 RGEp 4184	PCOC	PCOC 535/13 RGEp 5698; PCOC 415/13 RGEp 3058					
04/06/2013	Comparecencias	C 140/13 RGEp 1418	PCOC	PCOC 329/13 RGEp 2015; PCOC 16/13 RGEp 237					
18/06/2013	Comparecencias	C 467/13 RGEp 5027	PCOC	PCOC 583/13 RGEp 6780	PNL	PNL 59/13 RGEp 5184			
08/10/2013	PCOC	PCOC 704/13 RGEp 13006; PCOC 707/13 RGEp 13009; PCOC 639/13 RGEp 12158							
22/10/2013	Comparecencias	C 1078/13 RGEp 13287; C 297/13 RGEp 2881	PCOC	PCOC 634/13 RGEp 11635; PCOC 715/13 RGEp 13017					
05/11/2013	PCOC	PCOC 866/13 RGEp 13817; PCOC 872/13 RGEp 13982; PCOC 877/13 RGEp 14005; PCOC 909/13 RGEp 14202	PNL			PNL 52/12 RGEp 4614			
19/11/2013	PROPL	PROPL 16/13 RGEp 8420							
03/12/2013	Comparecencias	C 1312/13 RGEp 15735; C 1309/13 RGEp 15691; C 1310/13 RGEp 15732; C 1300/13 RGEp 15505; C 1301/13 RGEp 15506; C 1311/13 RGEp 15733							
04/12/2013	PROPL	PROPL 16/13 RGEp 8420							
17/12/2013	PCOC	PCOC 633/13 RGEp 11634; PCOC 714/13 RGEp 13016; PCOC 666/13 RGEp 12603; PCOC 880/13 RGEp 14008							

COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA									
Sesión		Iniciativas							
04/02/2014	Comparecencias	C 94/14 RGEF 430	PCOC	PCOC 8/14 RGEF 285; PCOC 73/14 RGEF 614; PCOC 10/14 RGEF 342; PCOC 11/14 RGEF 343					
18/02/2014	Comparecencias	C 288/13 RGEF 2820	PCOC	PCOC 65/14 RGEF 606; PCOC 67/14 RGEF 608; PCOC 169/14 RGEF 836; PCOC 170/14 RGEF 837					
04/03/2014	Comparecencias	C 1260/13 RGEF 15060	PCOC	PCOC 249/14 RGEF 1264; PCOC 252/14 RGEF 1267; PCOC 229/14 RGEF 1119; PCOC 315/14 RGEF 2000					
18/03/2014	Comparecencias	C 88/14 RGEF 395	PCOC	PCOC 277/14 RGEF 1842; PCOC 313/14 RGEF 1998; PCOC 322/14 RGEF 2007					
01/04/2014	Comparecencias	C 263/14 RGEF 2065	PCOC	PCOC 222/14 RGEF 1041; PCOC 278/14 RGEF 1843; PCOC 296/14 RGEF 1959; PCOC 437/14 RGEF 3075; PCOC 62/14 RGEF 603					
15/04/2014	PCOC	PCOC 419/14 RGEF 2845; PCOC 448/14 RGEF 3174; PCOC 472/14 RGEF 3355; PCOC 474/14 RGEF 3387							
06/05/2014	Comparecencias	C 95/14 RGEF 431	PCOC	PCOC 473/14 RGEF 3356	Proposiciones No de Ley		PNL 102/13 RGEF 8664		
20/05/2014	PCOC	PCOC 210/14 RGEF 1029; PCOC 414/14 RGEF 2774; PCOC 509/14 RGEF 3824; PCOC 525/14 RGEF 3951; PCOC 297/14 RGEF 1960; PCOC 343/14 RGEF 2127; PCOC 597/14 RGEF 4613							
03/06/2014	Comparecencias	C 638/14 RGEF 3872	PCOC	PCOC 648/14 RGEF 5093; PCOC 298/14 RGEF 1961; PCOC 650/14 RGEF 5095; PCOC 550/14 RGEF 4234			PNL	PNL 61/14 RGEF 5764	
17/06/2014	PCOC	PCOC 66/14 RGEF 607; PCOC 652/14 RGEF 5097; PCOC 427/14 RGEF 2948; PCOC 526/14 RGEF 3961							
16/07/2014	Proyectos de Ley	PL 1/14 RGEF 6907							
07/10/2014	Comparecencias	C 682/14 RGEF 4370	PCOC	PCOC 855/14 RGEF 8179; PCOC 721/14 RGEF 7743; PCOC 848/14 RGEF 8124					
21/10/2014	Comparecencias	C 986/14 RGEF 6551	PCOC	PCOC 918/14 RGEF 8399; PCOC 919/14 RGEF 8400			PNL	PNL 58/12 RGEF 4986	
04/11/2014	Comparecencias	C 1363/14 RGEF 9019	PCOC	PCOC 854/14 RGEF 8178; PCOC 1015/14 RGEF 8972; PCOC 1000/14 RGEF 8855; PCOC 1021/14 RGEF 9036					
02/12/2014	Comparecencias	C 1290/14 RGEF 8772; C 1187/14 RGEF 8180	PCOC	PCOC 1047/14 RGEF 9232; PCOC 1061/14 RGEF 9343					
16/12/2014	PCOC	PCOC 1034/14 RGEF 9085; PCOC 1076/14 RGEF 9528; PCOC 847/14 RGEF 8123; PCOC 925/14 RGEF 8527							
03/02/2015	Comparecencias	C 1474/14 RGEF 10376; C 22/15 RGEF 154; C 1421/14 RGEF 9716							
17/02/2015	PCOC	PCOC 72/15 RGEF 406; PCOC 73/15 RGEF 407; PCOC 144/15 RGEF 556; PCOC 156/15 RGEF 583							
03/03/2015	Comparecencias	C 770/13 RGEF 7231	PCOC	PCOC 143/15 RGEF 555; PCOC 198/15 RGEF 697					
17/03/2015	Comparecencias	C 125/15 RGEF 1357; C 126/15 RGEF 1362	PCOC	PCOC 233/15 RGEF 1107; PCOC 238/15 RGEF 1171; PCOC 240/15 RGEF 1173; PCOC 235/15 RGEF 1165			Proposiciones de Lev: 2		
TOTALES:		Comparecencias: 69	PCOC: 111	Proposiciones No de Lev: 7		Proyectos de Lev: 1		Otros escritos: 1	

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA Y HACIENDA						
Sesión	Iniciativas					
10/03/2014	Comparecencias	C 747/12 RGEp 7121	PCOC	PCOC 232/14 RGEp 1147; PCOC 186/14 RGEp 949; PCOC 191/14 RGEp 954; PCOC 337/14 RGEp 2033	RGEp	RGEp 1830/14
17/03/2014	Comparecencias	C 642/12 RGEp 6476	PCOC	PCOC 185/14 RGEp; PCOC 189/14 RGEp; PCOC 236/14 RGEp; PCOC 262/14 RGEp 1324; PCOC 372/14 RGEp 2292		
07/04/2014	Comparecencias	C 1374/13 RGEp 16027; C 496/14 RGEp 3348	PCOC	PCOC 112/14 RGEp 681; PCOC 371/14 RGEp 2291; PCOC 235/14 RGEp 1150; PCOC 328/14 RGEp 2017		
14/04/2014	Comparecencias	C 339/13 RGEp 3040	PCOC	PCOC 470/14 RGEp 3346; PCOC 256/14 RGEp 1276; PCOC 164/14 RGEp 821		
12/05/2014	PNL	PNL 40/14 RGEp 4254	PCOC	PCOC 266/14 RGEp 1375; PCOC 371/14 RGEp 578; PCOC 504/14 RGEp 3797; PCOC 505/14 RGEp 3798; PCOC 545/14 RGEp 4161		
19/05/2014	Comparecencias	C 910/13 RGEp 9070; C 261/14 RGEp 2054	PCOC	PCOC 111/14 RGEp 680; PCOC 595/14 RGEp 4609		
09/06/2014	Comparecencias	C 896/14 RGEp 5414	PCOC	PCOC 239/14 RGEp 1154; PCOC 541/14 RGEp 4141; PCOC 507/14 RGEp 3800; PCOC 656/14 RGEp 5343		
16/06/2014	Comparecencias	C 187/14 RGEp 1051	PNL	PNL 60/14 RGEp 5763	PCOC	PCOC 161/14 RGEp 818
13/10/2014	Comparecencias	C 1155/14 RGEp 7939; C 1068/14 RGEp 7621; C 1086/14 RGEp 7781; C 1090/14 RGEp 7805				
20/10/2014	Comparecencias	C 717/14 RGEp 4611	PCOC	PCOC 736/14 RGEp 7799; PCOC 950/14 RGEp 8626		
17, 18, 19 y 20 de noviembre de 2014	Comparecencias	C 1408/14 RGEp 9616; C 1413/14 RGEp 9629				
01/12/2014	Proyectos de Ley	PL 3/14 RGEp 9455				
09, 10, 11 y 12 de diciembre de 2014	Proyectos de Ley	PL 4/14 RGEp 9601				
15/12/2014	Proyectos de Ley	PL 5/14 RGEp 10039				
09/02/2015	Comparecencias	C 1160/14 RGEp 7957; C 221/14 RGEp 1321; C 38/15 RGEp 482	PCOC	PCOC 37/15 RGEp 333; PCOC 126/15 RGEp 472; PCOC 127/15 RGEp 475		
16/02/2015	Comparecencias	C 117/14 RGEp 672; C 412(IX)/11 RGEp 3203	PCOC	PCOC 189/15 RGEp 669; PCOC 122/15 RGEp 467; PCOC 155/15 RGEp 582		
09/03/2015	PCOC	PCOC 132/15 RGEp 480; PCOC 162/15 RGEp 596; PCOC 165/15 RGEp 599; PCOC 191/15 RGEp 671; PCOC 216/15 RGEp 781				
16/03/2015	Comparecencias	C 897/14 RGEp 5415	PCOC	PCOC 123/15 RGEp 468; PCOC 131/15 RGEp 479; PCOC 163/15 RGEp 597; PCOC 182/15 RGEp 662		
TOTALES	Comparecencias: 89	PCOC; 102	Proposiciones No de Ley: 4	Proyectos de Ley: 12	Comunicaciones de Gobierno: 2	Otros escritos: 5

COMISIÓN DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
	Sesión Constitutiva			
04/07/2011				
22/07/2011	Proyectos de Ley	PL 1(IX)/2011 RGEF 1080		
21/09/2011	Comparecencias	C 1/11 RGEF 986; C 10/11 RGEF 1000; C 20/11 RGEF 1021		
07/10/2011	Comparecencias	C 74(IX)/11 RGEF 1489; C 73(IX)/11 RGEF 1488		
21/10/2011	Comparecencias	C 213(IX)/11 RGEF 2141	PCOC	PCOC 94(IX)/11 RGEF 2370
04/11/2011	Comparecencias	C 185(IX)/11 RGEF 2059	PCOC	PCOC 116(IX)/11 RGEF 2538; PCOC 93(IX)/11 RGEF 2369
02/12/2011	Comparecencias	C 184(IX)/11 RGEF 2058; C 410(IX)/11 RGEF 3156	PCOC	PCOC 95(IX)/11 RGEF 2371
03/02/2012	Comparecencias	C 186(IX)/11 RGEF 2060; C 438(IX)/11 RGEF 3666		
17/02/2012	PCOC	PCOC 58/12 RGEF 219; PCOC 59/12 RGEF 220		
09/03/2012	Comparecencias	C 437(IX)/11 RGEF 3663	PCOC	PCOC 112/12 RGEF 505
23/03/2012	Comparecencias	C 125/12 RGEF 1214	PCOC	PCOC 114/12 RGEF 507; PCOC 128/12 RGEF 667; PCOC 211/12 RGEF 1686
20/04/2012	PCOC	PCOC 195/12 RGEF 1462; PCOC 291/12 RGEF 2794; PCOC 274/12 RGEF 2532		
11/05/2012	Comparecencias	C 190/12 RGEF 2173	PCOC	PCOC 173/12 RGEF 1213; PCOC 208/12 RGEF 1683
08/06/2012	Comparecencias	C 81/12 RGEF 829	PCOC	PCOC 212/12 RGEF 1687; PCOC 113/12 RGEF 506
22/06/2012	PCOC	PCOC 172/12 RGEF 1212; PCOC 209/12 RGEF 1684; PCOC 232/12 RGEF 1850; PCOC 242/12 RGEF 2263		
TOTALES	Comparecencias: 15	PCOC: 21	Proyectos de Ley: 1	

^(*) Esta Comisión fue modificada por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

COMISIÓN DE TRANSPORTES, INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
19/10/2012	Comparecencias	C 189/12 RGEF 2172	PCOC	PCOC 462/12 RGEF 6276; PCOC 502/12 RGEF 6348; PCOC 570/12 RGEF 6509; PCOC 571/12 RGEF 6510
07/12/2012	Comparecencias	C 512/12 RGEF 5592		PCOC 631/12 RGEF 6932
21/12/2012	Comparecencias	C 723/12 RGEF 7003	PCOC	PCOC 731/12 RGEF 8695; PCOC 634/12 RGEF 7007; PCOC 505/12 RGEF 6351
08/02/2013	PCOC	PCOC 52/13 RGEF 352; PCOC 64/13 RGEF 437; PCOC 76/13 RGEF 496		
08/03/2013	Comparecencias	C 591/12 RGEF 6124	PCOC	PCOC 131/13 RGEF 623; PCOC 187/13 RGEF 850; PCOC 199/13 RGEF 974
22/03/2013	Proposiciones No de Ley	PNL 17/13 RGEF 1456	PCOC	PCOC 65/13 RGEF 438; PCOC 185/13 RGEF 848; PCOC 336/13 RGEF 2097

COMISIÓN DE TRANSPORTES, INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA ^(*)									
Sesión	Iniciativas								
05/04/2013	Comparecencias	C 263/13 RGEp 2457	PCOC	PCOC 203/13 RGEp 987; PCOC 322/13 RGEp 1918					
19/04/2013	PCOC	PCOC 452/13 RGEp 3729; PCOC 371/13 RGEp 2338; PCOC 335/13 RGEp 2096							
10/05/2013	PCOC	PCOC 444/13 RGEp 3714; PCOC 186/13 RGEp 849; PCOC 135/13 RGEp 680							
24/05/2013	Comparecencias	C 541/13 RGEp 5431; C 621/13 RGEp 5831		PCOC	PCOC 507/13 RGEp 5216				
21/06/2013	Comparecencias	C 468/13 RGEp 5028; C 647/13 RGEp 6024; C 636/13 RGEp 5935		PCOC	PCOC 520/13 RGEp 5416				
11/10/2013	Comparecencias	C 918/13 RGEp 10862		PCOC	PCOC 796/13 RGEp 13116				
25/10/2013	Comparecencias	C 71/11 RGEp 1468; C 776/13 RGEp 7363; C 775/13 RGEp 7280							
08/11/2013	PCOC	PCOC 846/13 RGEp 13389; PCOC 729/13 RGEp 13041							
20/12/2013	PCOC	PCOC 730/13 RGEp 13042; PCOC 795/13 RGEp 13115; PCOC 937/13 RGEp 14714; PCOC 993/13 RGEp 15235							
07/02/2014	PCOC	PCOC 9/14 RGEp 340; PCOC 33/14 RGEp 559							
21/02/2014	Comparecencias	C 1433/13 RGEp 16598; C 1103/13 RGEp 13466		PCOC	PCOC 160/14 RGEp 764; PCOC 181/14 RGEp 944				
07/03/2014	Comparecencias	C 36/13 RGEp 327		PCOC	PCOC 341/14 RGEp 2077				
21/03/2014	Comparecencias	C 1182/13 RGEp 14045		PCOC	PCOC 183/14 RGEp 946				
04/04/2014	Comparecencias	C 305/14 RGEp 2310	Proposiciones No de Ley	PNL 27/14 RGEp 2843	PCOC	PCOC 392/14 RGEp 2450; PCOC 184/14 RGEp 947			
09/05/2014	PCOC	PCOC 391/14 RGEp 2449; PCOC 532/14 RGEp 4008; PCOC 585/14 RGEp 4531; PCOC 538/14 RGEp 4106							
23/05/2014	PCOC	PCOC 16/14 RGEp 419; PCOC 530/14 RGEp 4006							
06/06/2014	Comparecencias	C 1434/13 RGEp 16599		PCOC	PCOC 536/14 RGEp 4104; PCOC 654/14 RGEp 5128				
20/06/2014	PCOC	PCOC 34/14 RGEp 560; PCOC 537/14 RGEp 4105; PCOC 642/14 RGEp 5053; PCOC 674/14 RGEp 5708							
10/10/2014	Comparecencias	C 1181/13 RGEp 14044		PCOC	PCOC 703/14 RGEp 7349; PCOC 905/14 RGEp 8354				
24/10/2014	Comparecencias	C 650/14 RGEp 4003	PCOC	PCOC 704/14 RGEp 7350; PCOC 805/14 RGEp 8003; PCOC 901/14 RGEp 8341					
07/11/2014	PCOC	PCOC 804/14 RGEp 8002; PCOC 976/14 RGEp 8685; PCOC 1013/14 RGEp 8936							
05/12/2014	PCOC	PCOC 807/14 RGEp 8005; PCOC 990/14 RGEp 8790; PCOC 1024/14 RGEp 9050							
19/12/2014	PNL	PNL 120/14 RGEp 9263		PCOC	PCOC 1071/14 RGEp 9469; PCOC 1010/14 RGEp 8927				
06/02/2015	PCOC	PCOC 21/15 RGEp 132; PCOC 34/15 RGEp 321; PCOC 133/15 RGEp 484							
20/02/2015	PCOC	PCOC 161/15 RGEp 595; PCOC 179/15 RGEp 616; PCOC 3/15 RGEp 94; PCOC 901/15 RGEp 433							
06/03/2015	Comparecencias	C 649/14 RGEp 4002; C 90/15 RGEp 1003		PCOC	PCOC 89/15 RGEp 432; PCOC 138/15 RGEp 508				
20/03/2015	Comparecencias	C 120/15 RGEp 1251; C 123/15 RGEp 1319		PCOC	PCOC 245/15 RGEp 1224				
TOTALES	Comparecencias: 26	PCOC: 77			Proposiciones No de Ley: 3				

(*) Esta Comisión fue constituida por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y EMPLEO ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
04/07/2011	Sesión Constitutiva			
23/09/2011	Comparecencias	C 14(X)/11 RGEp 1015; C 3(X)/11 RGEp 993; C 1/11 RGEp 986		
05/10/2011	Comparecencias	C 46(X)/11 RGEp 1176		
19/10/2011	Comparecencias	C 183(X)/11 RGEp 2021; C 270(X)/11 RGEp 2378; C 313(X)/11 RGEp 2425; C 273(X)/11 RGEp 2381; C 309(X)/11 RGEp 2421		
02/11/2011	Comparecencias	C 394(X)/11 RGEp 3060; C 399(X)/11 RGEp 3070; C 310(X)/11 RGEp 2422		
01/02/2012	Comparecencias	C 456(X)/11 RGEp 4298; C 415(X)/11 RGEp 3214; C 339(X)/11 RGEp 2513	PCOC	PCOC 49/12 RGEp 170
15/02/2012	Comparecencias	C 341(X)/11 RGEp 2515; C 14/12 RGEp 225		
07/03/2012	Comparecencias	C 132/12 RGEp 1397; C 52/12 RGEp 456	PCOC	PCOC 135/12 RGEp 786
21/03/2012	Comparecencias	C 12/12 RGEp 223; C 79/12 RGEp 823; C 133/12 RGEp 1399		
04/04/2012	Comparecencias	C 134/12 RGEp 1400; C 181/12 RGEp 1844	PCOC	PCOC 170/12 RGEp 1197
18/04/2012	Comparecencias	C 194/12 RGEp 2250; C 235/12 RGEp 2788; C 78/12 RGEp 822	PCOC	PCOC 190/12 RGEp 1417
09/05/2012	Comparecencias	C 338(X)/11 RGEp 2512; C 117(X)/11 RGEp 1901	PCOC	PCOC 150/12 RGEp 930; PCOC 214/12 RGEp 1689
23/05/2012	Comparecencias	C 13/12 RGEp 224; C 69/12 RGEp 636; C 72/12 RGEp 671; C 342(X)/11 RGEp 2516	PCOC	PCOC 354/12 RGEp 3734
06/06/2012	Comparecencias	C 199/12 RGEp 2370; C 42(X)/11 RGEp 1091	PCOC	PCOC 334/12 RGEp 3520
20/06/2012	Comparecencias	C 288/12 RGEp 3643; C 65/12 RGEp 619; C 150/12 RGEp 1541; C 470/12 RGEp 4665	PCOC	PCOC 387/12 RGEp 4787
TOTALES	Comparecencias: 39	PCOC: 9		

(*) Esta Comisión fue disuelta por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
10/10/2012	Sesión Constitutiva			
17/10/2012	Comparecencias	C 670/12 RGEp 6753 ⁽¹⁾ ; C 677/12 RGEp 6771 ⁽¹⁾ ; C 685/12 RGEp 6789 ⁽¹⁾ ; C 689/12 RGEp 6799 ⁽¹⁾ ; C 695/12 RGEp 6805 ⁽¹⁾ ; C 566/12 RGEp 5957 ⁽¹⁾		
07/11/2012	Comparecencias	C 539/12 RGEp 5807; C 719/12 RGEp 6991	PCOC	PCOC 608/12 RGEp 6747; PCOC 641/12 RGEp 7041
05/11/2012	Comparecencias	C 70/12 RGEp 637 y RGEp 8685; C 536/12 RGEp 5804 C 715/12 RGEp 6987 C 767/12 RGEp 7306	PCOC	PCOC 700/12 RGEp 8346
06/02/2013	Comparecencias	C 39/13 RGEp 346; C 482/12 RGEp 4953	PCOC	PCOC 66/13 RGEp 439; PCOC 67/13 RGEp 440
20/02/2013	Comparecencias	C 66/12 RGEp 633; C 540/12 RGEp 5808; C 717/12 RGEp 6989; C 75/13 RGEp 672	PCOC	PCOC 138/13 RGEp 713; PCOC 133/13 RGEp 637

COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE ^(*)									
Sesión	Iniciativas								
06/03/2013	Comparecencias	C 67/12 RGEp 634; C 718/12 RGEp 6990; C 135/13 RGEp 1701	PCOC	PCOC 68/13 RGEp 441; PCOC 197/13 RGEp 887					
20/03/2013	Comparecencias	C 251/13 RGEp 2368; C 244/13 RGEp 2291	PCOC	PCOC 198/13 RGEp 899; PCOC 341/13 RGEp 2118; PCOC 349/13 RGEp 2165; PCOC 354/13 RGEp 2218; PCOC 355/13 RGEp 2240					
03/04/2013	Comparecencias	C 146/13 RGEp 1508; C 209/13 RGEp 2167	PCOC	PCOC 392/13 RGEp 2683; PCOC 395/13 RGEp 2727					
17/04/2013	Comparecencias	C 242/13 RGEp 2282; C 228/13 RGEp 2241	PCOC	PCOC 38/1/13 RGEp 2495; PCOC 451/13 RGEp 3728					
08/05/2013	Comparecencias	C 401/13 RGEp 3766	Proposiciones No de Ley	PNL 51/13 RGEp 5059	PCOC				
22/05/2013	PCOC	PCOC 500/13 RGEp 5151; PCOC 539/13 RGEp 5738; PCOC 514/13 RGEp 5379							
05/06/2013	Comparecencias	C 582/13 RGEp 5599; C 136/13 RGEp 1391; C 666/12 RGEp 6701	PCOC	PCOC 5/13 RGEp 156; PCOC 343/13 RGEp 2120					
19/06/2013	Comparecencias	C 738/13 RGEp 6899; C 668/13 RGEp 6323	PCOC	PCOC 374/13 RGEp 2367; PCOC 565/13 RGEp 6399; PCOC 575/13 RGEp 6475					
09/10/2013	Comparecencias	C 959/13 RGEp 12235; C 992/13 RGEp 12593; C 994/13 RGEp 12595; C 961/13 RGEp 12237	PCOC	PCOC 677/13 RGEp 12898					
23/10/2013	Comparecencias	C 960/13 RGEp 12236; C 993/13 RGEp 12594; C 998/13 RGEp 12599; C 1107/13 RGEp 13497							
06/11/2013	Comparecencias	C 874/13 RGEp 8649; C 996/13 RGEp 12597; C 875/13 RGEp 8650; C 1104/13 RGEp 13480	Proposiciones No de Ley	PNL 121/13 RGEp 13453	PCOC				PCOC 859/13 RGEp 13762
04/12/2013	Comparecencias	C 55/13 RGEp 501; C 1236/13 RGEp 14822	PCOC	PCOC 615/13 RGEp 8906; PCOC 674/13 RGEp 12804					
05/02/2014	Comparecencias	C 1210/13 RGEp 14288; C 233/13 RGEp 2246; C 1134/13 RGEp 13756; C 1249/13 RGEp 14916							
19/02/2014	Comparecencias	C 1340/13 RGEp 15792; C 1201/13 RGEp 14181	PCOC	PCOC 168/14 RGEp 829; PCOC 175/14 RGEp 928					
05/03/2014	Comparecencias	C 238/14 RGEp 1484; C 1343/13 RGEp 15805; C 1368/13 RGEp 15983							
19/03/2014	Comparecencias	C 1369/13 RGEp 15994; C 259/14 RGEp 2040	PCOC	PCOC 173/14 RGEp 922; PCOC 273/14 RGEp 1468					
02/04/2014	Comparecencias	C 324/14 RGEp 2613	Proposiciones No de Ley	PNL 28/14 RGEp 2849	PCOC				PCOC 348/14 RGEp 2141; PCOC 351/14 RGEp 2169
16/04/2014	Proposiciones No de Ley	PNL 116/13 RGEp 13334	PCOC	PCOC 447/14 RGEp 3153; PCOC 476/14 RGEp 3391					
07/05/2014	Comparecencias	C 652/14 RGEp 4046; C 635/14 RGEp 3831; C 637/14 RGEp 3837							
21/05/2014	Comparecencias	C 427/14 RGEp 3154	PCOC	PCOC 579/14 RGEp 4411; PCOC 581/14 RGEp 4453; PCOC 598/14 RGEp 4646					
04/06/2014	Comparecencias	C 1200/13 RGEp 14180	PCOC	PCOC 352/14 RGEp 2170; PCOC 632/14 RGEp 4820; PCOC 274/14 RGEp 1469					
18/06/2014	Comparecencias	C 929/14 RGEp 5447; C 276/14 RGEp 2188; C 895/14 RGEp 5412							
08/10/2014	Comparecencias	C 927/14 RGEp 5445; C 1184/14 RGEp 8156; C 888/14 RGEp 5292							
22/10/2014	Comparecencias	C 1253/14 RGEp 8412	Proposiciones No de Ley	PNL 47/13 RGEp 3415; PNL 74/14 RGEp 6890					
05/11/2014	Comparecencias	C 932/14 RGEp 5450; C 1181/14 RGEp 8151	PCOC	PCOC 842/14 RGEp 8104; PCOC 991/14 RGEp 8791					
19/11/2014	Comparecencias	C 923/14 RGEp 5441; C 1339/14 RGEp 8857; C 1349/14 RGEp 8968							
03/12/2014	Comparecencias	C 1348/14 RGEp 8967	PCOC	PCOC 909/14 RGEp 8362; PCOC 1091/14 RGEp 9740; PCOC 939/14 RGEp 8615					
04/02/2015	Comparecencias	C 922/14 RGEp 5440; C 1441/14 RGEp 9895							

COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
18/02/2015	Comparecencias	C 50/15 RGEF 516; C 55/15 RGEF 545	PCOC	PCOC 76/15 RGEF 411
04/03/2015	Comparecencias	C 76/15 RGEF 769; C 97/13 RGEF 896	PCOC	PCOC 55/15 RGEF 382
18/03/2015	Comparecencias	C 1175/13 RGEF 14015	PCOC	PCOC 53/15 RGEF 380; PCOC 218/15 RGEF 794
TOTALES	Comparecencias: 86	PCOC: 54	Proposiciones No de Ley: 6	

^(*) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Juventud

^(*) Esta Comisión fue constituida por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
Sesión	Iniciativas			
04/07/2011	Sesión Constitutiva			
19/09/2011	Comparecencias	C 1/11 RGEF 986; C 9/IX/11 RGEF 999; C 21/IX/11 RGEF 1022		
03/10/2011	Comparecencias	C 60/IX/11 RGEF 1417; C 61/IX/11 RGEF 1418		
17/10/2011	Comparecencias	C 64/IX/11 RGEF 1421	PCOC	PCOC 17/IX/11 RGEF 2137; PCOC 110/IX/11 RGEF 2471
13/02/2012	Comparecencias	C 392/IX/11 RGEF 2964	Proposiciones No de Ley	PNL 35/IX/11 RGEF 3282
05/03/2012	Comparecencias	C 63/IX/11 RGEF 1420; C 363/IX/11 RGEF 2684	PCOC	PCOC 13/12 RGEF 123; PCOC 35/12 RGEF 156
12/03/2012	Proposiciones No de Ley	PNL 11/12 RGEF 888	PCOC	PCOC 15/12 RGEF 125; PCOC 19/12 RGEF 135
02/04/2012	PCOC	PCOC 78/12 RGEF 323; PCOC 239/12 RGEF 2169; PCOC 216/12 RGEF 1726		
16/04/2012	Comparecencias	C 72/IX/11 RGEF 1469	PCOC	PCOC 14/12 RGEF 124; PCOC 106/12 RGEF 482
07/05/2012	Comparecencias	C 66/IX/11 RGEF 1423	Proposiciones No de Ley	PNL 1/12 RGEF 116
21/05/2012	Comparecencias	C 236/12 RGEF 2793; C 119/12 RGEF 1143	PCOC	PCOC 272/12 RGEF 2527; PCOC 348/12 RGEF 3725
04/06/2012	Comparecencias	C 75/12 RGEF 731	PCOC	PCOC 207/12 RGEF 1681; PCOC 246/12 RGEF 2313; PCOC 333/12 RGEF 3516
18/06/2012	PCOC	PCOC 349/12 RGEF 3726; PCOC 36/12 RGEF 157; PCOC 63/12 RGEF 248; PCOC 327/12 RGEF 3301; PCOC 11/12 RGEF 121		
15/10/2012	PCOC	PCOC 442/12 RGEF 6212; PCOC 499/12 RGEF 6345; PCOC 541/12 RGEF 6411; PCOC 602/12 RGEF 6662		
05/11/2012	Comparecencias	C 694/12 RGEF 6804; C 673/12 RGEF 6767; C 68/12 RGEF 6785; C 702/12 RGEF 6856		
19/11/2012	Comparecencias	C 335/12 RGEF 3981; C 820/12 RGEF 8137	Proyectos de Ley	PL 4/12 RGEF 5593
03/12/2012	Proposiciones No de Ley	PNL 73/12 RGEF 6310		
17/12/2012	Comparecencias	C 277/12 RGEF 3311	PCOC	PCOC 618/12 RGEF 6852; PCOC 679/12 RGEF 8030

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO									
Sesión	Iniciativas								
18/02/2013	Comparecencias	C 53/13 RGEF 476; C 727/12 RGEF 7043	PCOC	PCOC 87/13 RGEF 527					
04/03/2013	Proposiciones No de Ley	PNL 22/13 RGEF 2114; PNL 15/13 RGEF 1257	PCOC	PCOC 345/13 RGEF 2123					
01/04/2013	Comparecencias	C 728/12 RGEF 7044	PCOC	PCOC 333/13 RGEF 2079					
15/04/2013	Proposiciones No de Ley	PNL 38/13 RGEF 3059	PCOC	PCOC 429/13 RGEF 3129					
06/05/2013	Comparecencias	C 438/13 RGEF 4177							
20/05/2013	Comparecencias	C 458/13 RGEF 4906; C 730/12 RGEF 7046	PCOC	PCOC 86/13 RGEF 526; PCOC 353/13 RGEF 2197; PCOC 480/13 RGEF 4233					
03/06/2013	Comparecencias	C 640/13 RGEF 5965	PCOC	PCOC 80/13 RGEF 520; PCOC 301/13 RGEF 1799; PCOC 365/13 RGEF 2273					
17/06/2013	Comparecencias	C 670/13 RGEF 6325; C 678/13 RGEF 6428	Proposiciones No de Ley	PNL 68/13 RGEF 6492					
07/10/2013	Comparecencias	C 398/13 RGEF 3760; C 68(IX)/11 RGEF 1425	PCOC	PCOC 616/13 RGEF 8932					
21/10/2013	Comparecencias	C 321/12 RGEF 3892	Proposiciones No de Ley	PNL 119/13 RGEF 13434	PCOC	PCOC 676/13 RGEF 12811			
04/11/2013	Comparecencias	C 489/12 RGEF 5054	Proposiciones No de Ley	PNL 106/13 RGEF 9076	PCOC	PCOC 893/13 RGEF 14086; PCOC 833/13 RGEF 13346			
18/11/2013	Comparecencias	C 902/13 RGEF 8949; C 1020/13 RGEF 13002; C 327/12 RGEF 3929							
02/12/2013	Proposiciones No de Ley	PNL 134/13 RGEF 15074; PNL 109/13 RGEF 9079	PCOC	PCOC 793/13 RGEF 13113					
16/12/2013	Comparecencias	C 866/13 RGEF 8621; C 1355/13 RGEF 15891	Proposiciones No de Ley	PNL 130/13 RGEF 14324	PCOC	PCOC 1028/13 RGEF 16011; PCOC 618/13 RGEF 8934			
03/02/2014	Proposiciones No de Ley	PNL 3/14 RGEF 751			PCOC	PCOC 75/14 RGEF 616			
17/02/2014	Comparecencias	C 1292/13 RGEF 15364; C 96/14 RGEF 432							
03/03/2014	Comparecencias	C 1083/13 RGEF 13330	PCOC	PCOC 199/14 RGEF 962; PCOC 265/14 RGEF 1374					
17/03/2014	Comparecencias	C 270/14 RGEF 2136; C 392/13 RGEF 3710	PCOC	PCOC 288/14 RGEF 1867					
14/04/2014	Comparecencias	C 207/14 RGEF 1218; C 189/14 RGEF 1117	PCOC	PCOC 193/14 RGEF 956; PCOC 381/14 RGEF 2342					
05/05/2014	Proposiciones No de Ley	PNL 33/14 RGEF 3660	PCOC	PCOC 503/14 RGEF 3664; PCOC 497/14 RGEF 3604					
19/05/2014	Comparecencias	C 646/14 RGEF 3958	PCOC	PCOC 154/14 RGEF 758					
02/06/2014	Comparecencias	C 501/14 RGEF 3388; C 712/14 RGEF 4583	PCOC	PCOC 379/14 RGEF 2340					
16/06/2014	Comparecencias	C 498/14 RGEF 3350; C 949/14 RGEF 5573	PCOC	PCOC 327/14 RGEF 2016; PCOC 607/14 RGEF 4682; PCOC 639/14 RGEF 5003					
06/10/2014	Proposiciones No de Ley	PNL 99/14 RGEF 8406							
20/10/2014	Comparecencias	C 974/13 RGEF 12428; C 1258/14 RGEF 8490	PCOC	PCOC 719/14 RGEF 7740					
03/11/2014	Comparecencias	C 671/13 RGEF 6326; C 987/14 RGEF 6553	PCOC	PCOC 778/14 RGEF 7972; PCOC 998/14 RGEF 8852					

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO					
Sesión	Iniciativas				
17/11/2014	Comparecencias	C 1295/14 RGEF 8788	Proposiciones No de Ley	PNL 123/14 RGEF 9297	PCOC 756/14 RGEF 7857
01/12/2014	PCOC	PCOC 779/14 RGEF 7973; PCOC 1074/14 RGEF 9518; PCOC 1028/14 RGEF 9062			
15/12/2014	Comparecencias	C 1442/14 RGEF 9931; C 1010/14 RGEF 7013			
16/02/2015	Comparecencias	C 46/15 RGEF 498; C 1044/14 RGEF 7513; C 725/14 RGEF 4666			
02/03/2015	Comparecencias	C 1463/14 RGEF 10246; C 73/15 RGEF 745	Proposiciones No de Ley	PNL 13/15 RGEF 836	
16/03/2015	Comparecencias	C 247/14 RGEF 1870; C 11/15 RGEF 83; C 71/15 RGEF 657	PCOC	PCOC 125/15 RGEF 470	
TOTALES	Comparecencias: 66	PCOC: 66	Proposiciones No de Ley: 18	Proyectos de Ley: 1	

COMISIÓN DE SANIDAD					
Sesión	Iniciativas				
04/07/2011	Sesión Constitutiva				
19/09/2011	Comparecencias	C 15(IX)/11 RGEF 1016; C 6(IX)/11 RGEF 996; C 1/11 RGEF 986			
05/10/2011	Comparecencias	C 211(IX)/11 RGEF 2129; C 57(IX)/11 RGEF 1345; C 209(IX)/11 RGEF 2127; C 210(IX)/11 RGEF 2128; C 190(IX)/11 RGEF 2088	PCOC	PCOC 19(IX)/11 RGEF 2139; PCOC 20(IX)/11 RGEF 2140	
19/10/2011	Comparecencias	C 29(IX)/11 RGEF 1059; C 304/11 RGEF 2412; C 196(IX)/11 RGEF 2094			
02/11/2011	Comparecencias	C 189(IX)/11 RGEF 2087; C 349(IX)/11 RGEF 2658	PCOC	PCOC 80(IX)/11 RGEF 2315; PCOC 81(IX)/11 RGEF 2316; PCOC 128(IX)/11 RGEF 2674	
01/02/2012	Comparecencias	C 212(IX)/11 RGEF 2130; C 351(IX)/11 RGEF 2660; C 194(IX)/11 RGEF 2092	PCOC	PCOC 17/12 RGEF 128; PCOC 18/12 RGEF 132	
15/02/2012	Comparecencias	C 197(IX)/11 RGEF 2095; C 303(IX)/11 RGEF 2411; C 352(IX)/11 RGEF 2661; C 188(IX)/11 RGEF 2086	PCOC	PCOC 1/12 RGEF 11	
07/03/2012	Comparecencias	C 191(IX)/11 RGEF 2089; C 350(IX)/11 RGEF 2659; C 90/12 RGEF 1107; C 109/12 RGEF 1126; C 447(IX)/11 RGEF 3876	PCOC	PCOC 83/12 RGEF 384; PCOC 85/12 RGEF 386	
21/03/2012	Comparecencias	C 156/12 RGEF 1675; C 118/12 RGEF 1135	PCOC	PCOC 125/12 RGEF 656; PCOC 126/12 RGEF 657	
04/04/2012	Comparecencias	C 356(IX)/11 RGEF 2676			
18/04/2012	Comparecencias	C 358(IX)/11 RGEF 2678; C 91/12 RGEF 1108; C 157/12 RGEF 1677; C 195(IX)/11 RGEF 2093; C 93/12 RGEF 1110; C 208/12 RGEF 2508	PCOC	PCOC 284/12 RGEF 2605	
09/05/2012	Comparecencias	C 74/12 RGEF 726; C 149/12 RGEF 1480; C 287/12 RGEF 3642; C 286/12 RGEF 3641; C 111/12 RGEF 1128; C 302(IX)/11 RGEF 2410	PCOC	PCOC 263/12 RGEF 2509	
23/05/2012	Comparecencias	C 102/12 RGEF 1119; C 288(IX)/11 RGEF 2396	PCOC	PCOC 342/12 RGEF 3674	
06/06/2012	Comparecencias	C 166/12 RGEF 1737; C 350/12 RGEF 4221; C 339/12 RGEF 4088	PCOC	PCOC 235/12 RGEF 1920	

COMISIÓN DE SANIDAD				
Sesión	Iniciativas			
20/06/2012	Comparecencias	C 289(IX)/11 RGEp 2397; C 104/12 RGEp 1121; C 384/12 RGEp 4255; C 290(IX)/11 RGEp 2398; C 375/12 RGEp 4246; C 105/12 RGEp 1122	PCOC	PCOC 203/12 RGEp 1676; PCOC 258/12 RGEp 2503; PCOC 386/12 RGEp 4767
17/10/2012	Comparecencias	C 649/12 RGEp 6523; C 382/12 RGEp 4253	PCOC	PCOC 523/12 RGEp 6374
07/11/2012	Comparecencias	C 285(IX)/11 RGEp 2393; C 100/12 RGEp 1117; C 363/12 RGEp 4234; C 287(IX)/11 RGEp 2395; C 463/12 RGEp 4589; C 103/12 RGEp 1120	PCOC	PCOC 414/12 RGEp 5458; PCOC 611/12 RGEp 6759
06/02/2013	Comparecencias	C 282(IX)/11 RGEp 2390; C 97/12 RGEp 1114; C 381/12 RGEp 4252	PCOC	PCOC 251/13 RGEp 292; PCOC 121/13 RGEp 569; PCOC 118/13 RGEp 566
20/02/2013	Comparecencias	C 88/12 RGEp 1105; C 28(IX)/11 RGEp 1058	PCOC	PCOC 166/13 RGEp 829; PCOC 77/13 RGEp 506
06/03/2013	Comparecencias	C 341/12 RGEp 4092; C 206/12 RGEp 2501	PCOC	PCOC 116/13 RGEp 564; PCOC 242/13 RGEp 1383; PCOC 303/13 RGEp 1827
20/03/2013	Comparecencias	C 178/13 RGEp 1764; C 261/13 RGEp 2446	PCOC	PCOC 324/13 RGEp 1946; PCOC 396/13 RGEp 2784
03/04/2013	Comparecencias	C 295/13 RGEp 2855; C 350/12 RGEp 4221	PCOC	PCOC 373/13 RGEp 2343; PCOC 407/13 RGEp 2976
17/04/2013	Comparecencias	C 485/12 RGEp 4995; C 201/12 RGEp 2378	PCOC	PCOC 241/13 RGEp 1382
08/05/2013	Comparecencias	C 542/13 RGEp 5438		
22/05/2013	Comparecencias	C 249/13 RGEp 2350; C 632/13 RGEp 5926; C 361/13 RGEp 3321		
05/06/2013	Comparecencias	C 530/13 RGEp 5214; C 544/13 RGEp 5446; C 658/13 RGEp 6133	PCOC	PCOC 232/13 RGEp 1373; PCOC 346/13 RGEp 2127; PCOC 524/13 RGEp 5602
19/06/2013	Comparecencias	C 362/13 RGEp 3322; C 342/12 RGEp 4093	PCOC	PCOC 165/13 RGEp 828; PCOC 237/13 RGEp 1378; PCOC 560/13 RGEp 6001; PCOC 456/13 RGEp 3811
09/10/2013	Comparecencias	C 943/13 RGEp 11862; C 603/13 RGEp 5715; C 615/13 RGEp 5799; C 618/13 RGEp 5828	PCOC	PCOC 652/13 RGEp 12422; PCOC 808/13 RGEp 13176; PCOC 797/13 RGEp 13126
23/10/2013	Comparecencias	C 30(IX)/11 RGEp 1060; C 871/13 RGEp 8639; C 1183/13 RGEp 14046	PCOC	PCOC 638/13 RGEp 11869; PCOC 734/13 RGEp 13049; PCOC 800/13 RGEp 13129
06/11/2013	Comparecencias	C 1022/13 RGEp 13047; C 149/13 RGEp 1554	PCOC	PCOC 636/13 RGEp 11867; PCOC 735/13 RGEp 13050; PCOC 614/13 RGEp 8697
04/12/2013	Comparecencias	C 1293/13 RGEp 15366	PCOC	PCOC 1006/13 RGEp 15368; PCOC 1007/13 RGEp 15369; PCOC 992/13 RGEp 15224; PCOC 801/13 RGEp 13132
12/02/2014	Comparecencias	C 1395/13 RGEp 16324		
19/02/2014	Comparecencias	C 151/14 RGEp 843		
05/03/2014	Comparecencias	C 1015/13 RGEp 12993; C 1238/13 RGEp 14837; C 1221/13 RGEp 14561; C 1251/13 RGEp 14945; C 139/14 RGEp 749	PCOC	PCOC 131/14 RGEp 702; PCOC 132/14 RGEp 703; PCOC 267/14 RGEp 1407
19/03/2014	Comparecencias	C 886/12 RGEp 8818; C 365/13 RGEp 3325; C 120/14 RGEp 706; C 299(IX)/11 RGEp 2407	PCOC	PCOC 31/14 RGEp 555

COMISIÓN DE SANIDAD											
Sesión		Iniciativas									
20/03/2012	Comparecencias	C 429(IX)/11 RGEp 3586; C 58/12 RGEp 474									
03/04/2012	Comparecencias	C 138/12 RGEp 1450; C 135/12 RGEp 1418									
17/04/2012	Comparecencias	C 139/12 RGEp 1451; C 235(IX)/11 RGEp 2211						PCOC	PCOC 294/12 RGEp 2841		
08/05/2012	Comparecencias	C 317(IX)/11 RGEp 2434; C 264/12 RGEp 3255						Proposición No de Ley	PNL 38/12 RGEp 3738		
22/05/2012	Comparecencias	C 293/12 RGEp 3741; C 315/12 RGEp 3810; C 266/12 RGEp 3257						PCOC	PCOC 366/12 RGEp 4089		
05/06/2012	Comparecencias	C 267/12 RGEp 3258; C 315(IX)/11 RGEp 2432									
19/06/2012	Comparecencias	C 413/12 RGEp 4466; C 476/12 RGEp 4772									
16/10/2012	Comparecencias	C 477/12 RGEp 4773; C 579/12 RGEp 5995									
16/11/2012	Comparecencias	C 692/12 RGEp 6802 ⁽¹⁾ ; C 687/12 RGEp 6791 ⁽¹⁾ ; C 680/12 RGEp 6784 ⁽¹⁾ ; C 686/12 RGEp 6790 ⁽¹⁾ ; C 678/12 RGEp 6772 ⁽¹⁾									
04/12/2012	Comparecencias	C 742/12 RGEp 7086						PCOC	PCOC 678/12 RGEp 7689; PCOC 701/12 RGEp 8350		
18/12/2012	Comparecencias	C 33(IX)/11 RGEp 1063; C 741/12 RGEp 7085						PCOC	PCOC 702/12 RGEp 8351; PCOC 487/12 RGEp 6333		
05/02/2013	Comparecencias	C 581/12 RGEp 5997; C 56/13 RGEp 505; C 57/13 RGEp 507; C 761/12 RGEp 7293; C 825/12 RGEp 8152; C 824/12 RGEp 8151									
19/02/2013	Comparecencias	C 582/12 RGEp 5998; C 495/12 RGEp 5205								PCOC	PCOC 132/13 RGEp 635
05/03/2013	Comparecencias	C 186/13 RGEp 1868; C 167/13 RGEp 1716									
19/03/2013	Comparecencias	C 115/13 RGEp 1266; C 34(IX)/11 RGEp 1064						Proposición No de Ley		PNL 71/12 RGEp 6215	
02/04/2013	Comparecencias	C 143/12 RGEp 1455; C 200/13 RGEp 2124						PCOC	PCOC 151/13 RGEp 812		
16/04/2013	Proposición No de Ley	PNL 49/13 RGEp 3713									
07/05/2013	Comparecencias	C 444/13 RGEp 4195; C 408(IX)/11 RGEp 3150						PCOC	PCOC 155/13 RGEp 816; PCOC 464/13 RGEp 3987		
21/05/2013	Comparecencias	C 443/13 RGEp 4194; C 353/13 RGEp 3273						PCOC	PCOC 274/13 RGEp 1632		
04/06/2013	Comparecencias	C 232(IX)/11 RGEp 2208; C 384(IX)/11 RGEp 2797; C 142/12 RGEp 1454; C 243/13 RGEp 2283									
18/06/2013	Comparecencias	C 673/13 RGEp 6378; C 686/13 RGEp 6461; C 715/13 RGEp 6757; C 737/13 RGEp 6827; C 316(IX)/11 RGEp 2433						Proposición No de Ley		PNL 80/13 RGEp 6888	
08/10/2013	Comparecencias	C 711/13 RGEp 6632						Proposición No de Ley	PCOC 699/13 RGEp 12969; PCOC 700/13 RGEp 12970		
22/10/2013	Comparecencias	C 970/13 RGEp 12262; C 1138/13 RGEp 13768; C 1056/13 RGEp 13258; C 861/13 RGEp 8466; C 1139/13 RGEp 13769						PCOC		PCOC 863/13 RGEp 13767; PCOC 856/13 RGEp 13645	
05/11/2013	Comparecencias	C 908/13 RGEp 9043						PCOC	PCOC 947/13 RGEp 14880; PCOC 698/13 RGEp 12968; PCOC 701/13 RGEp 12971; PCOC 917/13 RGEp 14279; PCOC 951/13 RGEp 14912; PCOC 887/13 RGEp 14055		
03/12/2013	Comparecencias	C 921/13 RGEp 11191				PCOC		PCOC 702/13 RGEp 12972			
17/12/2013	Comparecencias	C 1359/13 RGEp 15913; C 1089/13 RGEp 13347									

COMISIÓN DE SANIDAD						
Sesión	Iniciativas					
04/02/2014	Comparecencias	C 114/14 RGEp 659; C 38(IX)/11 RGEp 1068; C 102/14 RGEp 467; C 710/13 RGEp 6631	PCOC	PCOC 97/14 RGEp 663		
18/02/2014	Comparecencias	C 172/14 RGEp 921; C 62/14 RGEp 135; C 105/14 RGEp 470				
04/03/2014	Comparecencias	C 61/14 RGEp 134; C 18/14 RGEp 977	PCOC	PCOC 118/14 RGEp 688		
18/03/2014	Comparecencias	C 58/14 RGEp 129; C 190/14 RGEp 1125; C 180/14 RGEp 976; C 134/14 RGEp 733				
01/04/2014	Comparecencias	C 57/14 RGEp 128; C 325/14 RGEp 2615; C 310/14 RGEp 2457	PCOC	PCOC 406/14 RGEp 2704		
15/04/2014	Comparecencias	C 386(IX)/11 RGEp 2799; C 55/14 RGEp 126; C 140/12 RGEp 1452				
06/05/2014	Comparecencias	C 63/14 RGEp 136; C 423/14 RGEp 3071	PCOC	PCOC 137/14 RGEp 720		
20/05/2014	Comparecencias	C 704/14 RGEp 4538				
03/06/2014	Comparecencias	C 59/14 RGEp 130				
17/06/2014	Comparecencias	C 683/13 RGEp 6453; C 687/14 RGEp 4438	PCOC	PCOC 3/14 RGEp 122; PCOC 102/14 RGEp 670; PCOC 7/14 RGEp 133		
07/10/2014	Comparecencias	C 1153/14 RGEp 7936; C 56/14 RGEp 127; C 348/13 RGEp 3130	PCOC	PCOC 752/14 RGEp 7834		
21/10/2014	Comparecencias	C 1274/14 RGEp 8599	PCOC	PCOC 872/14 RGEp 8265; PCOC 928/14 RGEp 8562		
04/11/2014	Comparecencias	C 1213/14 RGEp 8264	PCOC	PCOC 987/14 RGEp 8775; PCOC 1023/14 RGEp 9045		
02/12/2014	Comparecencias	C 969/13 RGEp 12261; C 1443/14 RGEp 9982	PCOC	PCOC 927/14 RGEp 8561		
16/12/2014	PCOC	PCOC 930/14 RGEp 8564; PCOC 1115/14 RGEp 10239; PCOC 836/14 RGEp 8095; PCOC 931/14 RGEp 8565				
03/02/2015	Comparecencias	C 1294/14 RGEp 8784; C 27/15 RGEp 361; C 42/15 RGEp 487				
17/02/2015	Comparecencias	C 69/15 RGEp 613	Proyecto de Ley	PL 2/14 RGEp 7224		
03/03/2015	Comparecencias	C 97/15 RGEp 1015; C 431(IX)/11 RGEp 3589; C 101/14 RGEp 466	Proyecto de Ley	PL 1/15 RGEp 635		
17/03/2015	Comparecencias	C 580/12 RGEp 5996	Proposición No de Ley	PNL 23/15 RGEp 1217	PCOC	PCOC 229/15 RGEp 1018; PCOC 141/15 RGEp 553; PCOC 259/15 RGEp 1364
TOTALES	Comparecencias: 117	PCOC: 47	Proposiciones No de Ley: 6		Proyectos de Ley: 2	

(1) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Mujer y Políticas Integrales para la Discapacidad

COMISIÓN DE EMPLEO, TURISMO Y CULTURA (*)									
Sesión	Iniciativas								
	Sesión Constitutiva								
10/10/2012									
17/10/2012	Comparecencias	C 676/12 RGEF 6770; C 691/12 RGEF 6801; C 690/12 RGEF 6800			PCOC		PCOC 517/12 RGEF; PCOC 516/12 RGEF 6362		
14/11/2012	Comparecencias	C 736/12 RGEF 7076			PCOC		PCOC 758/12 RGEF 7166; C 749/12 RGEF 7239; C 757/12 RGEF 7239; C 750/12 RGEF 7167; C 655/12 RGEF 6545		
13/02/2013	Comparecencias	C 759/12 RGEF 7241; C 748/12 RGEF 7165; C 757/12 RGEF 7239; C 750/12 RGEF 7167; C 655/12 RGEF 6545			PCOC		PCOC 173/13 RGEF 836		
20/02/2013	Comparecencias	C 739/12 RGEF 7079; C 691/13 RGEF 665			PCOC		PCOC 144/13 RGEF 751; PCOC 173/13 RGEF 836		
13/03/2013	Comparecencias	C 28/13 RGEF 248; C 185/13 RGEF 1826; C 240/13 RGEF 2275			Proposición No de Ley		PCOC 106/12 RGEF 8789		
20/03/2013	Comparecencias	C 71/13 RGEF 667			PCOC		PCOC 150/13 RGEF 757		
10/04/2013	PCOC	PCOC 10/13 RGEF 217; PCOC 459/13 RGEF 3821; PCOC 145/13 RGEF 752			PCOC		PCOC 508/13 RGEF 5243		
17/04/2013	PCOC	PCOC 476/13 RGEF 4180; PCOC 148/13 RGEF 755			PCOC		PCOC 508/13 RGEF 5243		
14/05/2013	Comparecencias	C 392/12 RGEF 4317; C 72/13 RGEF 668			PCOC		PCOC 508/13 RGEF 5243		
22/05/2013	Proyectos de Ley	PL 1/13 RGEF 3385			PCOC		PCOC 543/13 RGEF 5752		
12/06/2013	Comparecencias	C 547/12 RGEF 5858; C 687/13 RGEF 6462			PCOC		PCOC 543/13 RGEF 5752		
19/06/2013	Comparecencias	C 70/13 RGEF 666; C 672/13 RGEF 6329; C 205/11 RGEF 2114			PCOC		PCOC 543/13 RGEF 5752		
16/10/2013	Comparecencias	C 708/13 RGEF 6623; C 968/13 RGEF 12259			PCOC		PCOC 802/13 RGEF 13137		
23/10/2013	Comparecencias	C 738/12 RGEF 7078; C 1095/13 RGEF 13362			PCOC		PCOC 681/13 RGEF 12922		
13/11/2013	PCOC	PCOC 648/13 RGEF 12256; PCOC 803/13 RGEF 13138; PCOC 946/13 RGEF 14825; PCOC 953/13 RGEF 14926			PCOC		PCOC 953/13 RGEF 14926		
12/02/2014	Comparecencias	C 545/12 RGEF 5856; C 1387/13 RGEF 16205			PCOC		PCOC 58/14 RGEF 599		
19/02/2014	Proposición No de Ley	PNL 5/14 RGEF 1320			PCOC		PCOC 57/14 RGEF 598; PCOC 226/14 RGEF 1113; PCOC 363/14 RGEF 2275		
12/03/2014	Comparecencias	C 1389/13 RGEF 16226			PCOC		PCOC 226/14 RGEF 1113; PCOC 363/14 RGEF 2275		
19/03/2014	Comparecencias	C 364/14 RGEF 2710			PCOC		PCOC 285/14 RGEF 1856		
09/04/2014	Comparecencias	C 587/14 RGEF 3617			PCOC		PCOC 423/14 RGEF 2878		
16/04/2014	PCOC	PCOC 336/14 RGEF 2027; PCOC 524/14 RGEF 3915; PCOC 486/14 RGEF 3516			PCOC		PCOC 423/14 RGEF 2878		
21/05/2014	Comparecencias	C 540/14 RGEF 3442; C 430/13 RGEF 4137			PCOC		PCOC 511/14 RGEF 3830		
11/06/2014	Comparecencias	C 706/13 RGEF 6621; C 542/14 RGEF 3444			PCOC		PCOC 511/14 RGEF 3830		
18/06/2014	Comparecencias	C 679/14 RGEF 4321			PCOC		PCOC 108/14 RGEF 677; PCOC 109/14 RGEF 678; PCOC 502/14 RGEF 3634		
15/10/2014	Comparecencias	C 1032/14 RGEF 7431; C 856/13 RGEF 8434			Proposición No de Ley		PNL 83/12 RGEF 6733		
22/10/2014	Proposición No de Ley	PNL 104/14 RGEF 8555			PCOC		PCOC 748/14 RGEF 7830; PCOC 968/14 RGEF 8662		
12/11/2014	Comparecencias	C 1364/14 RGEF 9043; C 207/13 RGEF 2153			Proposición No de Ley		PCOC 116/14 RGEF 8958		
					PCOC		PCOC 749/14 RGEF 7831		

COMISIÓN DE EMPLEO, TURISMO Y CULTURA ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
11/02/2015	Comparecencias	C 1471/14 RGEF 10357; C 1283/14 RGEF 8751	PCOC	PCOC 116/15 RGEF 461
18/02/2015	PCOC	PCOC 224/15 RGEF 897; PCOC 145/15 RGEF 561; PCOC 195/15 RGEF 694		
11/03/2015	Comparecencias	C 104/15 RGEF 1061	Proposición No de Ley	PNL 101/14 RGEF 8486; PNL 19/15 RGEF 1063
TOTALES	Comparecencias: 45	PCOC: 41	Proposiciones No de Ley: 7	Proyectos de Ley: 1

(*) Esta Comisión fue constituida por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, de 4 de octubre de 2012. (Decreto 23/2012, de 27 de septiembre)

COMISIÓN DE MUJER				
Sesión	Iniciativas			
04/07/2011	Sesión Constitutiva			
20/09/2011	Comparecencias	C 1/11 RGEF 986 ⁽¹⁾ ; C 4/11 RGEF 994 ⁽¹⁾ ; C 5(IX)/11 RGEF 995 ⁽¹⁾ ; C 7/11 RGEF 997 ⁽¹⁾ ; C 19(IX)/11 RGEF 1020 ⁽¹⁾ ; C 18/11 RGEF 1019 ⁽¹⁾ ; C 17/11 RGEF 1018 ⁽¹⁾		
07/10/2011	Comparecencias	C 32(IX)/11 RGEF 1062		
21/10/2011	Comparecencias	C 242(IX)/11 RGEF 2221; C 240(IX)/11 RGEF 2219		
11/11/2011	Comparecencias	C 373(IX)/11 RGEF 2741	PCOC	PCOC 45(IX)/11 RGEF 2244; PCOC 46(IX)/11 RGEF 2245; PCOC 98(IX)/11 RGEF 2429
02/12/2011	Comparecencias	C 243(IX)/11 RGEF 2222; C 411(IX)/11 RGEF 3157		
16/12/2011	Comparecencias	C 442(IX)/11 RGEF 3758; C 445(IX)/11 RGEF 3804	PCOC	PCOC 97(IX)/11 RGEF 2428
10/02/2012	Comparecencias	C 22/12 RGEF 312; C 24/12 RGEF 319; C 26/12 RGEF 330; C 53/12 RGEF 464		
09/03/2012	Comparecencias	C 32/12 RGEF 387		
23/03/2012	Comparecencias	C 152/12 RGEF 1644	PCOC	PCOC 230/12 RGEF 1846; PCOC 86/12 RGEF 405
11/05/2012	Comparecencias	C 202/12 RGEF 2379	PCOC	PCOC 80/12 RGEF 329
15/06/2012	Comparecencias	C 320/12 RGEF 3822; C 325/12 RGEF 3897; C 203/12 RGEF 2380		
16/11/2012	Comparecencias	C 692/12 RGEF 6802 ⁽¹⁾ ; C 687/12 RGEF 6791 ⁽¹⁾ ; C 680/12 RGEF 6784 ⁽¹⁾ ; C 686/12 RGEF 6790 ⁽¹⁾ ; C 678/12 RGEF 6772 ⁽¹⁾		
07/12/2012	Comparecencias	C 520/12 RGEF 5624	PCOC	PCOC 490/12 RGEF 6336; PCOC 711/12 RGEF 8567
15/02/2013	Comparecencias	C 323/12 RGEF 3894		
08/03/2013	Comparecencias	C 104/13 RGEF 986; C 155/13 RGEF 1630		
22/03/2013	Comparecencias	C 154/13 RGEF 1629	PCOC	PCOC 399/13 RGEF 2802; PCOC 408/13 RGEF 2988; PCOC 425/13 RGEF 3125

COMISIÓN DE MUJER									
Sesión	Iniciativas								
12/04/2013	PCOC	PCOC 160/13 RGEp 821; PCOC 194/13 RGEp 875; PCOC 375/13 RGEp 2376							
10/05/2013	Comparecencias	C 156/13 RGEp 1631; C 536/13 RGEp 5415; C 605/13 RGEp 5731; C 608/13 RGEp 5734							
24/05/2013	Comparecencias	C 516/12 RGEp 5618; C 604/13 RGEp 5730; C 534/13 RGEp 5383							
14/06/2013	Comparecencias	C 695/13 RGEp 6549; C 736/13 RGEp 6826							
11/10/2013	Comparecencias	C 1046/13 RGEp 13189	PCOC						
25/10/2013	Comparecencias	C 1085/13 RGEp 13333	PCOC						
15/11/2013	Comparecencias	C 1215/13 RGEp 14297; C 245(IX)/11 RGEp 2224	PCOC						
20/12/2013	Comparecencias	C 198/12 RGEp 2367; C 1216/13 RGEp 14298; C 1353/13 RGEp 15880							
14/02/2014	Comparecencias	C 244(IX)/11 RGEp 2223; C 1025/13 RGEp 13055							
07/03/2014	Comparecencias	C 81/14 RGEp 329							
21/03/2014	Comparecencias	C 311/14 RGEp 2460; C 157/13 RGEp 1633	PCOC						
11/04/2014	Comparecencias	C 503/14 RGEp 3405; C 84/14 RGEp 346; C 585/14 RGEp 3605							
09/05/2014	PCOC	PCOC 201/14 RGEp 964; PCOC 281/14 RGEp 1847							
23/05/2014	Comparecencias	C 616/12 RGEp 6244	Proposiciones No de Ley		PNL 42/14 RGEp 4668		PCOC		PCOC 283/14 RGEp 1849
13/06/2014	Comparecencias	C 1047/13 RGEp 13190; C 707/14 RGEp 4572		PCOC		PCOC 284/14 RGEp 1850			
10/10/2014	PCOC	PCOC 816/14 RGEp 8025							
24/10/2014	Comparecencias	C 1079/14 RGEp 7751; C 1368/14 RGEp 9058; C 1172/14 RGEp 8027							
14/11/2014	Comparecencias	C 1396/13 RGEp 16325	PCOC						
05/12/2014	Comparecencias	C 1405/14 RGEp 9540							
19/12/2014	Comparecencias	C 1472/14 RGEp 10358							
13/02/2015	Comparecencias	C 59/15 RGEp 560	PCOC						
06/03/2015	PCOC	PCOC 172/15 RGEp 606; PCOC 19/15 RGEp 116							
20/03/2015	Comparecencias	C 88/15 RGEp 972		PCOC		PCOC 8/15 RGEp 105; PCOC 254/15 RGEp 1314			
TOTALES	Comparecencias: 70	PCOC: 34			Proposiciones No de Ley: 1				

(1) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Asuntos Sociales y Políticas Integrales para la Discapacidad

COMISIÓN DE JUVENTUD		
Sesión	Iniciativas	
	Sesión Constitutiva	
04/07/2011	C 1/11 RGEIP 986 ⁽¹⁾ ; C 2(IX)/11 RGEIP 992 ⁽¹⁾ ; C 12/11 RGEIP 1002 ⁽¹⁾ ; C 16(IX)/11 RGEIP 1017 ⁽¹⁾ ; C 23/11 RGEIP 1024 ⁽¹⁾	
20/09/2011	Comparecencias	PCOC 53(IX)/11 RGEIP 2253; PCOC 101(IX)/11 RGEIP 2458
14/10/2011	PCOC	C 359(IX)/11 RGEIP 2679
04/11/2011	Comparecencias	C 401(IX)/11 RGEIP 3078
09/12/2011	Comparecencias	PCOC
03/02/2012	Comparecencias	C 457(IX)/11 RGEIP 4314
17/02/2012	Comparecencias	C 17/12 RGEIP 259
16/03/2012	Comparecencias	C 458(IX)/11 RGEIP 4315
20/04/2012	PCOC	PCOC 64/12 RGEIP 253; PCOC 186/12 RGEIP 1395
18/05/2012	Comparecencias	PCOC 69/12 RGEIP 258; PCOC 231/12 RGEIP 1849
08/06/2012	Comparecencias	C 19/12 RGEIP 273; C 205/12 RGEIP 2499
22/06/2012	Comparecencias	C 387/12 RGEIP 4264
17/10/2012	Comparecencias	C 253/12 RGEIP 2930
23/11/2012	Comparecencias	C 670/12 RGEIP 6753 ⁽²⁾ ; C 677/12 RGEIP 6771 ⁽²⁾ ; C 685/12 RGEIP 6789 ⁽²⁾ ; C 689/12 RGEIP 6799 ⁽²⁾ ; C 695/12 RGEIP 6805 ⁽²⁾ ; C 566/12 RGEIP 5957 ⁽²⁾
08/02/2013	Comparecencias	C 654/12 RGEIP 6533
15/03/2013	Comparecencias	C 923/12 RGEIP 9403; C 924/12 RGEIP 9516
05/04/2013	Comparecencias	C 705/12 RGEIP 6900
19/04/2013	Comparecencias	C 269/13 RGEIP 2616
17/05/2013	PCOC	C 116/13 RGEIP 1267
07/06/2013	Comparecencias	PCOC 96/13 RGEIP 544; PCOC 372/13 RGEIP 2339; PCOC 387/13 RGEIP 2617
21/06/2013	Comparecencias	C 268/13 RGEIP 2615; C 445/13 RGEIP 4197
18/10/2013	Comparecencias	C 629/13 RGEIP 5920; C 665/13 RGEIP 6297
08/11/2013	PCOC	C 1084/13 RGEIP 13332
22/11/2013	Comparecencias	PCOC 884/13 RGEIP 14052; PCOC 662/13 RGEIP 12548
13/12/2013	Comparecencias	C 1165/13 RGEIP 13977; C 586/13 RGEIP 5608
07/02/2014	Comparecencias	C 1185/13 RGEIP 14057; C 1265/13 RGEIP 15069; C 1356/13 RGEIP 15899
21/02/2014	Comparecencias	C 179/12 RGEIP 1832; C 862/13 RGEIP 8517
14/03/2014	Comparecencias	C 264/13 RGEIP 2473; C 242/14 RGEIP 1834
04/04/2014	Comparecencias	C 304/14 RGEIP 2305; C 196/14 RGEIP 1180
	Comparecencias	C 202/14 RGEIP 1186; C 894/13 RGEIP 8900
	Comparecencias	PCOC
	Comparecencias	PCOC 179/14 RGEIP 932

COMISIÓN DE JUVENTUD				
Sesión	Iniciativas			
16/05/2014	PCOC	PCOC 53/14 RGEp 594; PCOC 91/14 RGEp 655; PCOC 180/14 RGEp 933		
06/06/2014	Comparecencias	C 370/13 RGEp 3345	PCOC	PCOC 653/14 RGEp 5116; PCOC 613/14 RGEp 4745
20/06/2014	Comparecencias	C 647/14 RGEp 3983; C 998/14 RGEp 6583	PCOC	PCOC 612/14 RGEp 4744
17/10/2014	Comparecencias	C 199/14 RGEp 1183; C 1290/13 RGEp 15290; C 1275/14 RGEp 8657		
07/11/2014	Comparecencias	C 1191/14 RGEp 8191	PCOC	PCOC 980/14 RGEp 8689; PCOC 1006/14 RGEp 8896
12/12/2014	Comparecencias	C 1340/14 RGEp 8899	PCOC	PCOC 979/14 RGEp 8688; PCOC 1007/14 RGEp 8898
06/02/2015	Comparecencias	C 16/15 RGEp 122		
20/02/2015	Comparecencias	C 388/13 RGEp 3665		
13/03/2015	Comparecencias	C 743/12 RGEp 7108; C 1111/15 RGEp 1146; C 80/15 RGEp 835		
TOTALES	Comparecencias: 57		PCOC: 44	

(1) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Vicepresidencia, Cultura y Deporte

(2) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Educación y Deporte

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES				
Sesión	Iniciativas			
04/07/2011		Sesión Constitutiva		
06/10/2011	PCOC	PCOC 9(IX)/11 RGEp 2084		
03/11/2011	Comparecencias	C 348(IX)/11 RGEp 2645		
01/12/2011	Comparecencias	C 432(IX)/11 RGEp 3631		
02/02/2012	Comparecencias	C 4/12 RGEp 104		
08/03/2012	PCOC	PCOC 143/12 RGEp 833		
10/05/2012	PCOC	PCOC 355/12 RGEp 3808; PCOC 353/12 RGEp 3730		
07/06/2012	Comparecencias	C 414/12 RGEp 4489		
04/10/2012	PCOC	PCOC 430/12 RGEp 6038		
08/11/2012	Comparecencias	C 534/12 RGEp 5796		PCOC 666/12 RGEp 7243
13/12/2012	Comparecencias	C 882/12 RGEp 8606; C 888/12 RGEp 8821		
07/02/2013	PCOC	PCOC 72/13 RGEp 492; PCOC 73/13 RGEp 493; PCOC 62/13 RGEp 433		
07/03/2013	Comparecencias	C 148/13 RGEp 1511		

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES				
Sesión	Iniciativas			
04/04/2013	Comparecencias	C 47/13 RGEp 412		
09/05/2013	Comparecencias	C 110/13 RGEp 1037		
06/06/2013	Comparecencias	C 464/13 RGEp 4975		
10/10/2013	Comparecencias	C 752/13 RGEp 7113		
07/11/2013	Comparecencias	C 451/13 RGEp 4695; C 185/12 RGEp 1957		
05/12/2013	Comparecencias	C 1190/13 RGEp 14122		
06/02/2014	Comparecencias	C 1386/13 RGEp 16203	PCOC	PCOC 18/14 RGEp 436
06/03/2014	Comparecencias	C 1299/13 RGEp 15459	PCOC	PCOC 5/14 RGEp 124
03/04/2014	Comparecencias	C 309/14 RGEp 2456	PCOC	PCOC 79/14 RGEp 638
08/05/2014	Comparecencias	C 426/14 RGEp 3150	PCOC	PCOC 145/14 RGEp 734; PCOC 548/14 RGEp 4181
05/06/2014	Comparecencias	C 454/14 RGEp 3285; C 567/14 RGEp 3581; C 599/14 RGEp 3644		
06/06/2014	Comparecencias	C 562/14 RGEp 3576; C 612/14 RGEp 3657; C 447/14 RGEp 3261		
09/10/2014	Comparecencias	C 1251/14 RGEp 8408	PCOC	PCOC 870/14 RGEp 8254
06/11/2014	Comparecencias	C 1266/14 RGEp 8559		
04/12/2014	Comparecencias	C 82/12 RGEp 839; C 1433/14 RGEp 9755		
05/02/2015	Comparecencias	C 4/15 RGEp 31; C 213/14 RGEp 1256		
05/03/2015	Comparecencias	C 75/15 RGEp 760		
TOTALES	Comparecencias: 32	PCOC: 15		
COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID				
Sesión	Iniciativas			
04/07/2011	Sesión Constitutiva			
06/10/2011	Comparecencias	C 25(IX)/11 RGEp 1026; C 13(IX)/11 RGEp 1003		
03/11/2011	Comparecencias	C 402(IX)/11 RGEp 3083; C 321(IX)/11 RGEp 2451		
22/03/2012	Comparecencias	C 21/12 RGEp 305	PCOC	PCOC 181/12 RGEp 1383; PCOC 188/12 RGEp 1415
19/04/2012	PCOC	PCOC 285/12 RGEp 2685		
10/05/2012	Comparecencias	C 168/12 RGEp 1745; C 328(IX)/11 RGEp 2480		
24/05/2012	Comparecencias	C 279/12 RGEp 3313		
07/06/2012	Comparecencias	C 464/12 RGEp 4590; C 465/12 RGEp 4593		

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES				
Sesión	Iniciativas			
21/06/2012	Comparecencias	C 327(IX)/11 RGEp 2479	PCOC	PCOC 369/12 RGEp 4323
18/10/2012	Comparecencias	C 561/12 RGEp 5950		
27/11/2012	Comparecencias	C 326(IX)/11 RGEp 2478; C 907/12 RGEp 9222		
07/02/2013	Comparecencias	C 12/13 RGEp 68; C 183/12 RGEp 1913		
21/02/2013	Comparecencias	C 336(IX)/11 RGEp 2488; C 13/13 RGEp 69		
07/03/2013	Comparecencias	C 905/12 RGEp 9151; C 11/13 RGEp 67		
21/03/2013	Comparecencias	C 331(IX)/11 RGEp 2483	PCOC	PCOC 367/13 RGEp 2284
18/04/2013	Comparecencias	C 419/13 RGEp 4083	PCOC	PCOC 453/13 RGEp 3753
23/05/2013	Comparecencias	C 521/13 RGEp 5129; C 522/13 RGEp 5131; C 524/13 RGEp 5153	PCOC	PCOC 557/13 RGEp 5947
06/06/2013	Comparecencias	C 397/13 RGEp 3754	PCOC	PCOC 572/13 RGEp 6460
20/06/2013	Comparecencias	C 526/13 RGEp 5155	PCOC	PCOC 580/13 RGEp 6629
24/10/2013	Comparecencias	C 758/13 RGEp 7150	PCOC	PCOC 656/13 RGEp 12432
07/11/2013	Comparecencias	C 1194/13 RGEp 14127	PCOC	PCOC 655/13 RGEp 12431
06/02/2014	Comparecencias	C 527/13 RGEp 5156	PCOC	PCOC 15/14 RGEp 356
20/02/2014	Comparecencias	C 525/13 RGEp 5154	PCOC	PCOC 80/14 RGEp 639
22/05/2014	Comparecencias	C 372/14 RGEp 2870	PCOC	PCOC 475/14 RGEp 3390
05/06/2014	Comparecencias	C 244/14 RGEp 1857		
06/11/2014	Comparecencias	C 1372/14 RGEp 9100		
19/02/2015	Comparecencias	C 755/13 RGEp 7147	PCOC	PCOC 137/15 RGEp 496
TOTALES	Comparecencias: 35		PCOC: 15	

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD					
Sesión	Iniciativas				
09/12/2014	Comparecencias	C 884/12 RGEp 8816; C 1448/14 RGEp 9987; C 112/14 RGEp 651			
10/02/2015	Comparecencias	C 1445/14 RGEp 9984			
10/03/2015	Comparecencias	C 68/15 RGEp 610; C 83/15 RGEp 904; C 1266/13 RGEp 15088	Proposiciones No de ley		PNL 1/15 RGEp 153
TOTALES	Comparecencias: 65	PCOC: 8	Proposiciones No de ley: 5		PNL 17/15 RGEp 1027
			Proposiciones No de ley: 5		Otros escritos: 1

(1) Tramitadas conjuntamente con la Comisión de Asuntos Sociales y la Comisión de Mujer

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE COMPETENCIAS DUPLICADAS ENTRE AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDAD DE MADRID PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ^(*)					
Sesión	Iniciativas				
19/07/2011	Sesión Constitutiva				
26/07/2011	Comparecencias	C 52(IX)/11 RGEp 1275			
28/07/2011	Comparecencias	C 53(IX)/11 RGEp 1276; C 54(IX)/11 RGEp 1277			
03/10/2011	Comparecencias	C 75(IX)/11 RGEp 1495; C 143(IX)/11 RGEp 1946; C 161(IX)/11 RGEp 1964			
10/10/2011	Comparecencias	C 80(IX)/11 RGEp 1500; C 86(IX)/11 RGEp 1511; C 157(IX)/11 RGEp 1960			
14/10/2011	Comparecencias	C 79(IX)/11 RGEp 1499; C 144(IX)/11 RGEp 1947; C 164(IX)/11 RGEp			
17/10/2011	Comparecencias	C 77(IX)/11 RGEp 1497; C 87(IX)/11 RGEp 1512; C 160(IX)/11 RGEp 1963			
24/10/2011	Comparecencias	C 78(IX)/11 RGEp 1498; C 148(IX)/11 RGEp 1951; C 158(IX)/11 RGEp 1961			
07/11/2011	Comparecencias	C 154(IX)/11 RGEp 1957; C 165(IX)/11 RGEp 1977; C 166(IX)/11 RGEp 1978			
14/11/2011	Comparecencias	C 83(IX)/11 RGEp 1508; C 151(IX)/11 RGEp 1954; C 163(IX)/11 RGEp 1966			
28/11/2011	Comparecencias	C 88(IX)/11 RGEp 1513; C 81(IX)/11 RGEp 1501; C 200(IX)/11 RGEp 2109			
30/11/2011	Comparecencias	C 82(IX)/11 RGEp 1502; C 139(IX)/11 RGEp 1942; C 159(IX)/11 RGEp 1962			
16/05/2012 ^(**)	Otros escritos	Dictamen			
TOTALES	Comparecencias: 30	Otros escritos: 1 (Dictamen)			

(*) El Dictamen de esta Comisión fue aprobado en la Sesión Plenaria de 24 de mayo de 2012.

(**) En la sesión del 16 mayo se produjo el Debate de Conclusiones y la Aprobación del Dictamen de la Comisión.

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN AL OBJETO DE ANALIZAR Y EVALUAR LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS QUE PUDIERAN DERIVARSE EN RELACIÓN CON LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS EN METRO DE MADRID ^(*)				
Sesión	Iniciativas			
	Sesión Constitutiva			
15/10/2012				PI 3332/12 RGEF 7541; PI 3333/12 RGEF 7541; PI 3334/12 RGEF 7541; PI 3335/12 RGEF 7541; PI 3336/12 RGEF 7541; PI 3337/12 RGEF 7541; PI 3338/12 RGEF 7541; PI 3339/12 RGEF 7541; PI 3340/12 RGEF 7541; PI 3341/12 RGEF 7541; PI 3342/12 RGEF 7541; PI 3343/12 RGEF 7541; PI 3344/12 RGEF 7541; PI 3345/12 RGEF 7541; PI 3346/12 RGEF 7541; PI 3347/12 RGEF 7541; PI 3348/12 RGEF 7541; PI 3349/12 RGEF 7541; PI 3350/12 RGEF 7541; PI 3351/12 RGEF 7541; PI 3352/12 RGEF 7541; PI 3353/12 RGEF 7541; PI 3354/12 RGEF 7541; PI 3355/12 RGEF 7541; PI 3356/12 RGEF 7541; PI 3357/12 RGEF 7541; PI 3358/12 RGEF 7541; PI 3359/12 RGEF 7541; PI 3360/12 RGEF 7541; PI 3361/12 RGEF 7541; PI 3362/12 RGEF 7541; PI 3363/12 RGEF 7541; PI 3364/12 RGEF 7541; PI 3365/12 RGEF 7541; PI 3366/12 RGEF 7541; PI 3367/12 RGEF 7541; PI 3368/12 RGEF 7541; PI 3370/12 RGEF 7549; PI 3371/12 RGEF 7549; PI 3372/12 RGEF 7549; PI 3373/12 RGEF 7549; PI 3376/12 RGEF 7549; PI 3377/12 RGEF 7549; PI 3379/12 RGEF 7549; PI 3380/12 RGEF 7549; PI 3381/12 RGEF 7549; PI 3382/12 RGEF 7549; PI 3383/12 RGEF 7549; PI 3384/12 RGEF 7549; PI 3386/12 RGEF 7549; PI 3387/12 RGEF 7549; PI 3389/12 RGEF 7549; PI 3390/12 RGEF 7549; PI 3393/12 RGEF 7549; PI 3394/12 RGEF 7549; PI 3396/12 RGEF 7549; PI 3395/12 RGEF 7549
29/10/12 09:30	Comparecencias	C 779/12 RGEF 7548; C 799/12 RGEF 7556; C 771/12 RGEF 7539; C 770/12 RGEF 7539; C 800/12 RGEF 7556; C 801/12 RGEF 7556		
29/10/12 16:30	Comparecencias	C 775/12 RGEF 7539; C 785/12 RGEF 7548; C 802/12 RGEF 7556; C 803/12 RGEF 7556; C 776/12 RGEF 7539		
30/10/12 09:30	Comparecencias	C 774/12 RGEF 7539; C 784/12 RGEF 7548; C 780/12 RGEF 7548; C 783/12 RGEF 7548		
31/10/2012 ^(**)	Otros escritos	Debate de Conclusiones		
05/11/2012 ^(***)	Otros escritos	Dictamen		
TOTALES	Comparecencias: 15	Peticiones de Información: 50	Otros escritos: 2	

(*) El Dictamen de esta Comisión fue aprobado en la Sesión Plenaria de 15 de noviembre de 2012.

(**) En las sesiones del 31 de octubre y de 5 de noviembre se produjo el Debate de Conclusiones y la Votación del Dictamen de la Comisión, respectivamente.

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA POSIBLE REFORMA ELECTORAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID ^(*)		
Sesión	Iniciativas	
21/06/2013	Sesión Constitutiva	
09/07/2013	Comparecencias	C 820/13 RGEp 7940; C 807/13 RGEp 7911
17/07/2013	Comparecencias	C 815/13 RGEp 7914; C 816/13 RGEp 7938
16/10/2013	Comparecencias	C 1142/13 RGEp 13779; C 1143/13 RGEp 13779; C 1144/13 RGEp 13779
16/11/2013	Comparecencias	C 1148/13 RGEp 13779
11/12/2013	Comparecencias	C 1125/13 RGEp 13747; C 1146/13 RGEp 13779
12/02/2014	Comparecencias	C 1145/13 RGEp 13779
12/03/2014	Comparecencias	C 1129/13 RGEp 13747; C 312/14 RGEp 2461; C 1149/13 RGEp 13779
09/04/2014	Comparecencias	C 1150/13 RGEp 13779
14/05/2014	Comparecencias	C 706/14 RGEp 4552
11/06/2014	Comparecencias	C 952/14 RGEp 5817
09/07/2014	Otros escritos	Dictamen
TOTALES	Comparecencias: 30	Otros escritos: 1 (Dictamen)

(*) El Dictamen de esta Comisión fue aprobado en la Sesión Plenaria de 15 de julio de 2014.

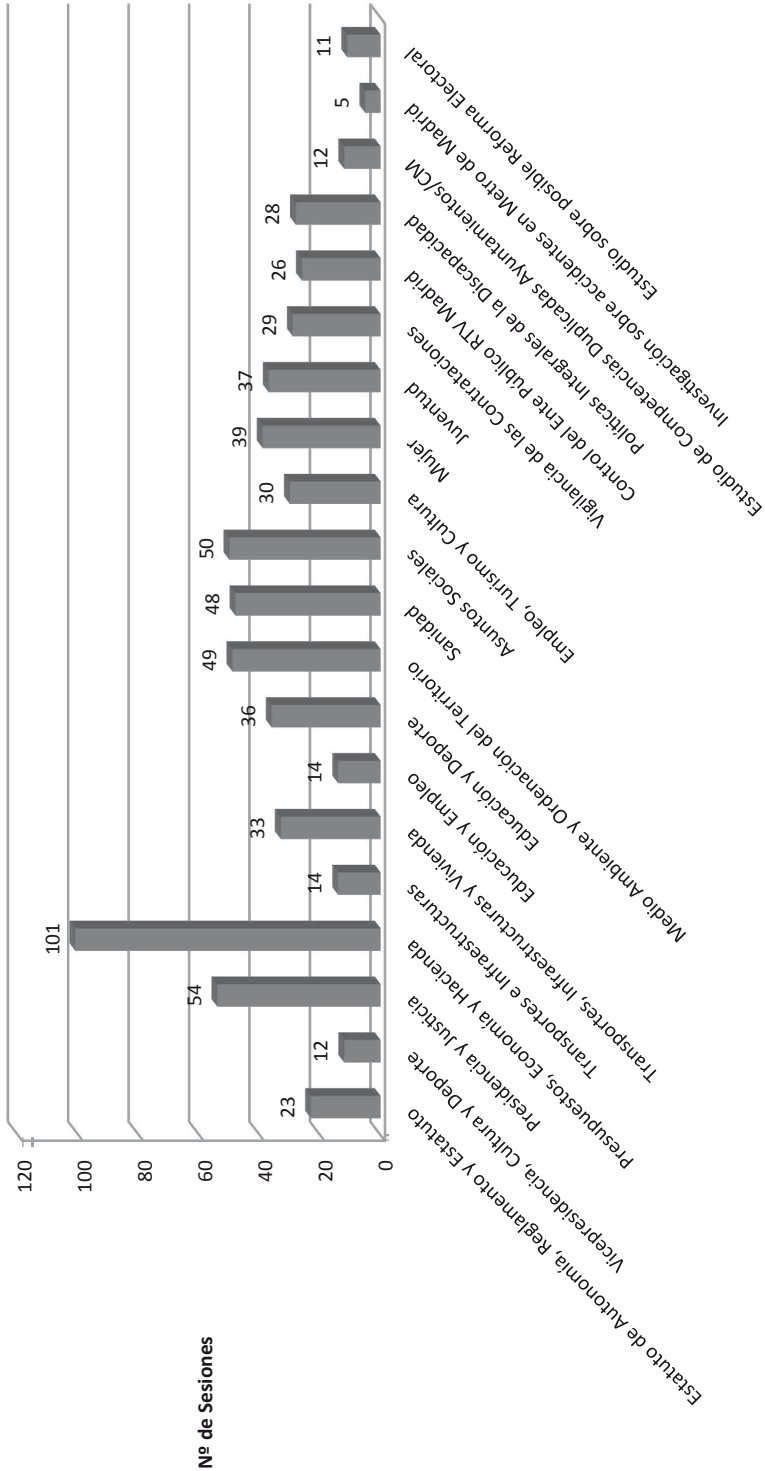
III. CUADRO-RESÚMEN

NÚMERO DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS TRAMITADAS ANTE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA (IX LEGISLATURA)											Número de Sesiones
Comisión	C	PCOC	PNL	PL	PROPL	CG	PI	RGEP/ OTROS ESCRITOS	Totales		
Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado	0	0	0	0	3	0	0	418	421		24
Vicepresidencia, Cultura y Deporte	25	10	3	0	0	0	0	0	38		13
Presidencia y Justicia	69	111	7	1	2	0	0	1	191		55
Presupuestos, Economía y Hacienda	89	102	4	12	0	2	0	5	214		102
Transportes e Infraestructuras	15	21	0	1	0	0	0	0	37		15
Transportes, Infraestructuras y Vivienda	26	77	3	0	0	0	0	0	106		33
Educación y Empleo	39	9	0	0	0	0	0	0	48		15
Educación y Deporte	86	54	6	0	0	0	0	0	146		37
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	66	66	18	1	0	0	0	0	151		50
Sanidad	134	99	2	0	0	0	0	0	235		49
Asuntos Sociales	117	47	6	2	0	0	0	0	172		51
Empleo, Turismo y Cultura	45	41	7	1	0	0	0	0	94		31
Mujer	70	34	1	0	0	0	0	0	105		40
Juventud	57	44	0	0	0	0	0	0	101		38
Vigilancia de las Contrataciones	32	15	0	0	0	0	0	0	47		30
Control del Ente Público RTV Madrid	35	15	0	0	0	0	0	0	50		27
Políticas Integrales de la Discapacidad	65	8	5	0	0	0	0	1	79		29
Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos	30	0	0	0	0	0	0	1	31		13
Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con los últimos acontecimientos ocurridos en Metro de Madrid	15	0	0	0	0	0	50	2	67		6
Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid	17	0	0	0	0	0	0	1	18		12
Totales	1032	753	62	18	5	2	50	429	2351		670

IV. GRÁFICOS

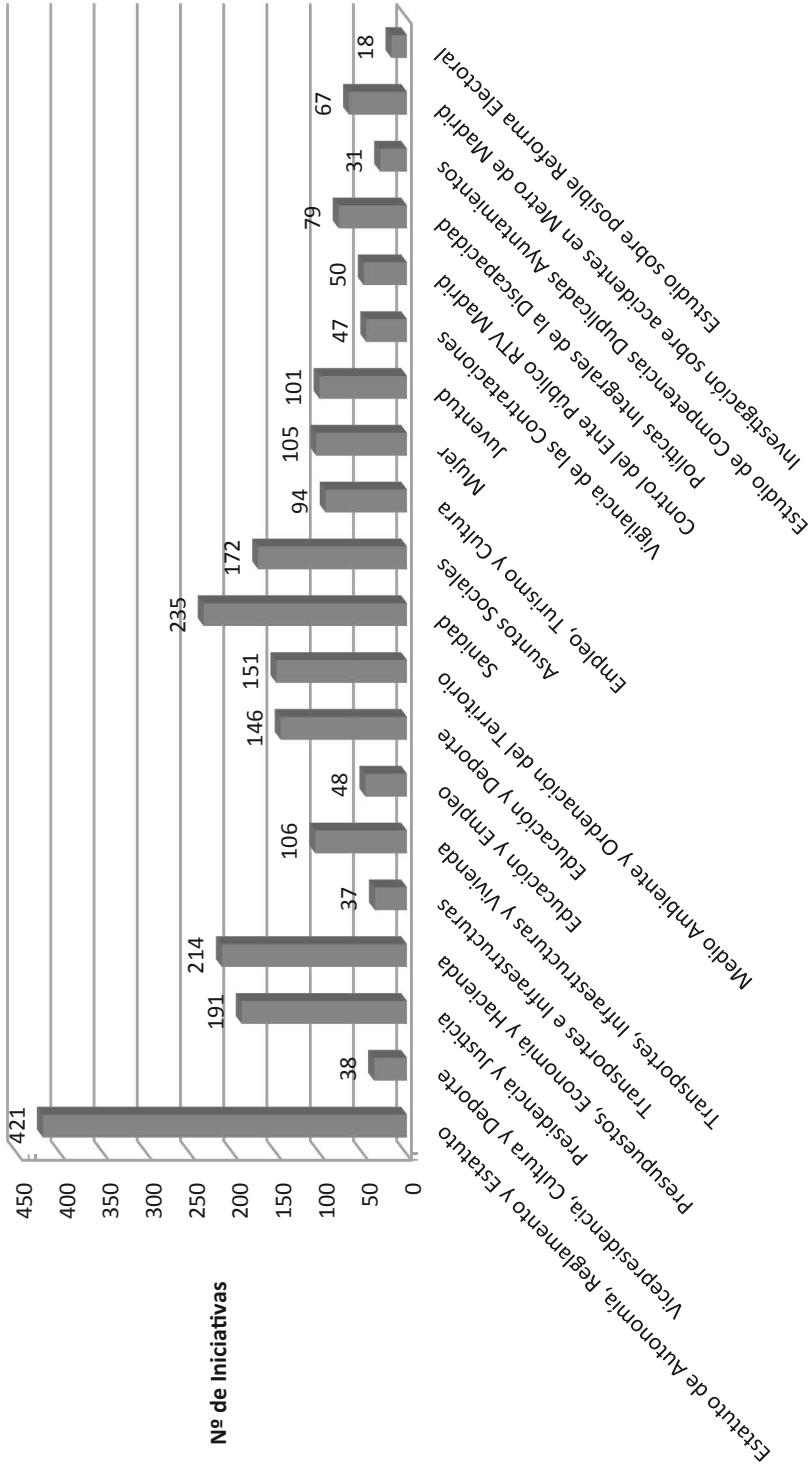
4.1. Gráfico del número de Sesiones celebradas en cada comisión

Número de Sesiones de cada Comisión



4.2. Gráfico del número de iniciativas tramitadas en cada Comisión

Iniciativas tramitadas en cada Comisión



Ángeles Nieto Lozano, Santiago Sánchez Fernández
y José María Durán Ramos*

La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2014 (IX Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (julio a diciembre de 2014 - IX Legislatura).—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al octavo período de sesiones la IX Legislatura, que comprende los meses de julio a diciembre de 2014.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

2.1. Pérdida y adquisición de la condición de diputado/a

En el octavo período de sesiones (julio/diciembre 2014) se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado.

La **Ilma. Sra. Diputada D.^a Rosa Posada Chapado**, del Grupo Parlamentario Popular causó baja por fallecimiento el día 29 de octubre de 2014, y fue sustituida por la **Ilma. D.^a María Isabel Orozco Pedroche**, del Grupo Parlamentario Popular, por renuncia anticipada de D.^a María Carmen Castell Díaz, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 13 de noviembre de 2014 (BOAM 213 de 30 de noviembre de 2014).

2.2. Diputados no adscritos

Comunicación de la **Ilma. Sra. Diputada D.^a María Teresa Gómez-Limón** de dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario Popular y adquisición de la condición de diputada no adscrita (Acuerdo de Mesa 23/09/2014 – BOAM 25/09/2014).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Se han celebrado 14 sesiones ordinarias desde julio a diciembre de 2014.

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Julio	1	15/07/2014	651	17/2014
	2	22/07/2014	654	19/2014
	Total sesiones mes de julio de 2014.....			2
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Septiembre	1	04/09/2014	655	20/2014
	Total sesiones mes de septiembre de 2014.....			1

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	02/10/2014	656	21/2014
	2	09/10/2014	663	22/2014
	3	16/10/2014	669	23/2014
	4	23/10/2014	678	24/2014
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....4			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	06/11/2014	688	25/2014
	2	13/11/2014	693	26/2014
	3	20/11/2014	703	27/2014
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....3			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/12/2014	712	28/2014
	2	11/12/2014	720	29/2014
	3	17/12/2014	727	30/2014
	4	18/12/2014	728	31/2014
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....4			
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....14				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

El número total de sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período ha sido de 67, de acuerdo con lo señalado a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

3.2.1.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 6, de 04/07/2011)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Regina Plañiol Lacalle	D. Javier Fernández-Lasquetty Blanc	—	BOAM 160, de 13/02/2014

G.P.	Designación de D. Javier Fernández-Lasquetty y Blanc como Presidente de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado en sustitución de D. ^a Regina Plañiol Lacalle		13/02/2014	DSS 536, de 13/02/2014 BOAM 162, de 27/02/2014
G.P.	—	D. Bartolomé González Jiménez	—	BOAM 214, de 27/11/2014

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/10/2014	s/n
	Total sesiones mes de octubre de 2014..... 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/11/2014	s/n
	Total sesiones mes de noviembre de 2014..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/12/2014	s/n
	Total sesiones mes de diciembre de 2014..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014..... 3			

3.2.2. Comisión de Presidencia y Justicia

3.2.2.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS. número 8, de 04/07/2011)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	—	D. ^a Lucila Toledo Moreno	—	BOAM 201, de 24/09/2014
G.P.	—	D. Jesús Gómez Ruiz	—	BOAM 214, de 27/11/2014
G.P.	D. ^a Isabel Díaz Ayuso	D. ^a Belén Prado Sanjurjo	—	BOAM 224, de 29/01/2015

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia y Justicia

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/07/2014	652
	Total sesiones mes de julio de 2014.....1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2014	659
	2	21/10/2014	674
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2014	683
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2014	708
	2	16/12/2014	726
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....6			

3.2.3. Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda

3.2.3.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 4, de 04/07/2011)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA Y HACIENDA

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/10/2014	666
	2	20/10/2014	671
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/11/2014	695
	2	17/11/2014	697
	3	18/11/2014	698
	4	18/11/2014	699
	5	19/11/2014	701
	6	20/11/2014	702
	7	21/11/2014	704
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....7		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/12/2014	705
	2	09/12/2014	715
	3	10/12/2014	717
	4	10/12/2014	718
	5	11/12/2014	719
	6	12/12/2014	721
	7	15/12/2014	723
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....7		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....16			

3.2.4. *Comisión de Transportes, Infraestructuras y Vivienda*

3.2.4.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04/07/2011)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. Bartolomé González Jiménez	D. ^a Isabel Orozco Pedroche	—	BOAM 214, de 27/11/2014

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Infraestructuras y Vivienda

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE TRANSPORTES, INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/10/2014	665
	2	24/10/2014	679
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2014	690
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/12/2014	713
	2	19/12/2014	729
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....5			

3.2.5. *Comisión de Educación y Deporte*

3.2.5.1. Constitución: 10 de octubre de 2012 (D.SS. número 240, de 10/10/2012)

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 83, de 11/10/2012)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Educación y Deporte

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2014	660
	2	22/10/2014	675
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2014	684
	2	19/11/2014	700
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2014	709
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....5			

3.2.6. Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

3.2.6.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS. número 9, de 04/07/2011)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/10/2014	657
	2	20/10/2014	672
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2014	681
	2	17/11/2014	696
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/12/2014	706
	2	15/12/2014	724
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....6			

3.2.7. Comisión de Sanidad

3.2.7.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04 de julio de 2011)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Ana Camins Martínez	D. ^a Lucila Toledo Moreno	—	BOAM 201, de 24/09/2014
G.P.	D. José Miguel Moreno Torres	D. ^a Isabel Orozco Pedroche	—	BOAM 214, de 27/11/2014
G.P.	Designación de D. ^a María Isabel Orozco Pedroche como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D. ^a Ana Abella Álava		03/12/2014	D.SS.710, de 03/12/2014 BOAM 220, de 18/12/2014

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2014	661
	2	22/10/2014	676
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2014	685
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2014	710
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....4			

3.2.8. *Comisión de Asuntos Sociales*

3.2.8.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04/07/2011)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

- **Incorporación de D.^a María Teresa Gómez-Limón como diputada no adscrita** (Acuerdo de Mesa de 23/09/2014-BOAM 200, de 23/09/2014)

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Isabel Díaz Ayuso	D. Fernando Díaz Robles	—	BOAM 214, de 27/11/2014
G.P.	D. José María de Federico Corral	D. ^a Belén Prado Sanjurjo	—	BOAM 224, de 29/01/2015

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ASUNTOS SOCIALES**

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2014	648
	2	07/10/2014	658
	3	21/10/2014	673
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....3		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2014	682
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2014	707
	2	16/12/2014	725
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....6			

3.2.9. *Comisión de Empleo, Turismo y Cultura*

3.2.9.1. Constitución: 10 de octubre de 2012 (DSS. número 240, de 10/10/2012)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 83, de 11/10/2012)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
PP	Designación de D. Eduardo Oficialdegui Alonso de Celada como Portavoz Adjunto en sustitución de D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira		—	BOAM 214, de 27/11/2014
PP	D. Fernando Díaz Robles	D.ª Isabel Díaz Ayuso (Portavoz)	—	BOAM 214, de 27/11/2014

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Empleo, Turismo y Cultura

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE EMPLEO, TURISMO Y CULTURA**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	15/10/2014	668
	2	22/10/2014	667
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	22/10/2014	677
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	12/11/2014	692
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....			

3.2.10. *Comisión de Mujer*

3.2.10.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (DSS. número 9, de 04/07/2011)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	—	D. ^a Lucila Toledo Moreno	—	BOAM 201, de 24/09/2014
G.P.	Designación de D. ^a Lucila Toledo Moreno como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D. ^a Eva Tormo Marina		10/10/2014	D.SS 664, de 10/10/2014 BOAM 205, de 23/10/2014

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE MUJER**

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/10/2014	664
	2	24/10/2014	680
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/11/2014	694
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/12/2014	714
	2	19/12/2014	730
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....5			

3.2.11. *Comisión de Juventud*

3.2.11.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (DSS. número 15, de 04/07/2011)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE JUVENTUD**

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/10/2014	670
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....		1

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2014	689
	Total sesiones mes de noviembre de 2014..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/12/2014	722
	Total sesiones mes de diciembre de 2014..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....3			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.12. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.12.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (D.SS número 16, de 04/07/2011)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/10/2014	662
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/11/2014	687
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2014	711
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....3			

3.2.13. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

3.2.13.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (DSS número 16, de 04/07/2011)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2014.

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO
RADIO TELEVISIÓN MADRID**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	06/11/2014	686
	Total sesiones mes de noviembre de 2014..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014..... 1			

3.2.14. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.14.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (DSS número 17, de 04/07/2011)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. Jose M. ^a de Federico Corral	D. ^a Ana Camins Martínez	—	BOAM 201, de 24/09/2014
G.P.	D. Pilar Busó Borús	D. ^a Ana Abella Álava	—	BOAM 205, de 23/10/2014
G.P.	D. Jesús Gómez Ruíz	D. José Miguel Moreno Torres	—	BOAM 214, de 27/11/2014

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	14/10/2014	667
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	11/11/2014	691
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	09/12/2014	716
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....3			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.15. *Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid*

3.2.15.1. Constitución: sesión plenaria de 20 de junio de 2013 (DSS. número 430, de 20/06/2013, BOAM. 126, de 20/06/2013)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 127, de 27/06/2013)

Mesa de la Comisión

Presidente: D.^a Rosa Posada Chapado (GPP)

Vicepresidente: D.^a María Teresa González Ausín (GPS)

Secretario: D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino (GPP)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:

D. Íñigo Henríquez Pérez de Luna Losada

Portavoz adjunto:

D.^a Regina Plañiol Lacalle

Vocales:

D. Pedro Muñoz Abrines

D.^a Rosa María Posada Chapado

D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino

D. Juan Soler-Espiauba Gallo

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:

D.^a Carmen Menéndez González-Palenzuela

Portavoz adjunto:

D. Óscar Iglesias Fernández

Vocales:

D.^a María Teresa González Ausín

D.^a Helena Almazán Vicario

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes:

Portavoz:

D. Gregorio Gordo Pradel

Portavoz adjunto:

D.^a Eulalia Vaquero Gómez

Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia:

Portavoz:

D. Ramón Marcos Allo

Portavoz adjunto:

D. Luis Velasco Rami

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA POSIBLE
REFORMA ELECTORAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	09/07/2014 (Debate del dictamen)	650
	Total sesiones mes de julio de 2014.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....1			

- Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid de 09/07/2014 (BOAM 191, de 11/07/2014)
- Sesión plenaria 15/07/2104: Aprobación del Dictamen de la Comisión sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid (D.SS. 651, de 15/07/2014 y BOAM 193, de 23/07/2014)

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 29 de junio de 2011 (D.SS número 3, de 29-06-2011)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 5, de 7 de julio de 2011*

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

**MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DE LA DIPUTACIÓN
PERMANENTE DEL G.P. POPULAR**

Sesión plenaria de 11/12/2014 (D.SS. 720, de 11/12/2014 - BOAM 220, de 18/12/2014)

- Designar a D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira como miembro titular, en sustitución de Dña. Rosa María Posada Chapado.
- Designar a Dña. María Isabel Redondo Alcaide como miembro titular, en sustitución de D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira.

- Designar a Dña. María Nadia Álvarez Padilla como miembro titular, en sustitución de Dña. María Isabel Redondo Alcaide.
- Designar a D. José Miguel Moreno Torres como miembro suplente de D. Javier Fernández-Lasquetty y Blanc, en sustitución de Dña. María Nadia Álvarez Padilla.

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente:

SESIONES DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Julio	1	17/07/2014	653	18/2014
	Total sesiones mes de julio de 2014.....1			
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....1				

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 7 de junio de 2011: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1, de 7 de junio de 2011)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea de enero a junio de 2013*

Presidente: D. José Ignacio Echeverría Echániz (G.P.P)
 Vicepresidenta Primera: D.^a Rosa Posada Chapado (G.P.P)
 Vicepresidente Segundo: D. Juan Antonio Barranco Gallardo (G.P.S.)
 Vicepresidente Tercero: D. Antero Ruiz López (G.P.IU)
 Secretario Primero: D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (G.P.P)
 Secretario Segundo: D. Enrique Normand de la Sotilla (UPyD)
 Secretario Tercero: D. Carlos González Pereira (G.P.P)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2014:

Sesión plenaria de 13/11/2014 (D.SS 693, de 13/11/2014, BOAM 213, de 20/11/2014)

- D. Jacobo Beltrán Pedreira designado Vicepresidente Primero por fallecimiento de D.^a Rosa Posada Chapado.
- D.^a María Isabel Redondo Alcaide sustituye a D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira como Secretaria Primera de la Mesa

3.4.3. Sesiones de la Mesa de la Asamblea

SESIONES DE LA MESA

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/07/2014	33/2014
	2	10/07/2014	34/2014
	3	10/07/2014	35/2014
	4	15/07/2014	36/2014
	5	15/07/2014	37/2014
	6	22/07/2014	38/2014
	7	22/07/2014	39/2014
	Total sesiones mes de julio de 2014.....		
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	11/08/2014	40/2014
	Total sesiones mes de agosto de 2014.....		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/09/2014	41/2014
	2	05/09/2014	42/2014
	3	16/09/2014	43/2014
	4	22/09/2014	44/2014
	5	23/09/2014	45/2014
	6	29/09/2014	46/2014
	Total sesiones mes de septiembre de 2014.....		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/10/2014	47/2014
	2	13/10/2014	48/2014
	3	13/10/2014	49/2014
	4	20/10/2014	50/2014
	5	27/10/2014	51/2014
	6	29/10/2014	52/2014
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2014	53/2014
	2	04/11/2014	54/2014
	3	11/11/2014	55/2014
	4	13/11/2014	56/2014
	5	17/11/2014	57/2014
	6	24/11/2014	58/2014
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....6		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/12/2014	59/2014
	2	09/12/2014	60/2014
	3	10/12/2014	61/2014
	4	11/12/2014	62/2014
	5	15/12/2014	63/2014
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....5		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....31			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces:

No se han producido modificaciones en la composición de la Junta de Portavoces en el período de julio a diciembre de 2014.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces:

Sesiones de la Junta de Portavoces

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/07/2014	22/2014
	2	10/07/2014	23/2014
	Total sesiones mes de julio de 2014.....2		

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/09/2014	24/2014
	2	23/09/2014	25/2014
	3	30/09/2014	26/2014
	Total sesiones mes de septiembre de 2014.....3		
Octubre	1	07/10/2014	27/2014
	2	14/10/2014	28/2014
	3	21/10/2014	29/2014
	4	28/10/2014	30/2014
	Total sesiones mes de octubre de 2014.....4		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/11/2014	31/2014
	2	12/11/2014	32/2014
	3	18/11/2014	33/2014
	4	25/11/2014	34/2014
	Total sesiones mes de noviembre de 2014.....4		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/12/2014	35/2014
	2	04/12/2014	36/2014
	3	10/12/2014	37/2014
	4	16/12/2014	38/2014
	Total sesiones mes de diciembre de 2014.....4		
Total sesiones de julio a diciembre de 2014.....17			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante la IX Legislatura, octavo período de sesiones (julio/diciembre 2014), se han aprobado cuatro Leyes.

4.1. Relación de Leyes aprobadas

[**LEY** 1/2014, de 25 de julio]. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 1/2014 de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

BOE Núm. 81, de 04/04/1987, **BOAM** Núm. 194, de 24/07/2014, **BOCM** Núm. 178, de 27/08/2014, **BOE** Núm. 266, de 22/10/2014.

[**LEY** 2/2014, de 16 de diciembre]. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 3/2014, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

BOAM Núm. 218, de 15/12/2014, **BOCM** Núm. 307, de 26/12/2014.

[**LEY** 3/2014, de 22 de diciembre]. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 4/2014 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015.

BOAM Núm. 221, de 22/12/2014, **BOCM** Núm. 309, de 29/12/2014.

[**LEY** 4/2014, de 22 de diciembre]. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 5/2014, de Medidas Fiscales y Administrativas.

BOAM Núm. 221, de 22/12/2014, **BOCM** Núm. 309, de 29/12/2014.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en el octavo período de sesiones (julio/diciembre 2014) de la IX Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar el mismo.

Cuadro resumen de actividad parlamentaria desglosado por iniciativas y tramitación

Iniciativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas	
Proyectos de Ley	4		1		3				-		-	-	-	
Proposiciones de Ley	3		3		-				-		-	-	-	
Proposiciones no de Ley	Pleno: 37	Comisión: 23	27	-	Aprob: 1	Rechaz: 10	Aprob: 1	Rechaz: 4	-		18	-	-	
					Pleno: 11		Comisión: 5							
	61				16									
Interpelaciones	13		2		6				-		4	-	1	
Mociones	7		-		Aprobadas: -		Rechazadas: 7		-		-	-	-	
					7									
Comparecencias	473		Pleno: 88	Comisión: 231	Pleno: 15		Comisión: 43		Pleno: -	Comis.: -	110	-	1	
					304		58							-
P. Orales Pleno	426		1		140				34		71	91	89	
P. Orales Comisión	424		6		74				11		43	108	182	
Preguntas Escritas	666		269		260				-		36	96 Calificadas como PI	4	
P. de Información	1.169		610		521				-		37	1	-	
Total	3.246		1.223		1.085				45		319	297	277	

Comunicaciones de Gobierno: 45

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	P. Orales en Pleno	P. Orales en Comisión	P. Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	-	3	-	49	91	-	-	40	-	183
G.P. Socialista	-	2	13	6	92	104	188	10	105	375	895
G.P. Izquierda Unida-Los Verdes	-	1	22	-	134	91	149	-	167	265	829
G.P. UPyD	-	-	23	1	110	138	317	3	156	529	1.277
Diputado No Adscrito	-	-	-	-	41	-	12	-	-	-	53
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	5	-	9
Total	4	3	61	7	426	424	666	13	473	1.169	3.246

Comunicaciones de Gobierno: 45

* 96 Preguntas Escritas han sido calificadas por la Mesa como Peticiones de Información.

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante el octavo período de sesiones (julio/diciembre 2014), y que suman un total de 3246 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS

Presentadas: 3.246

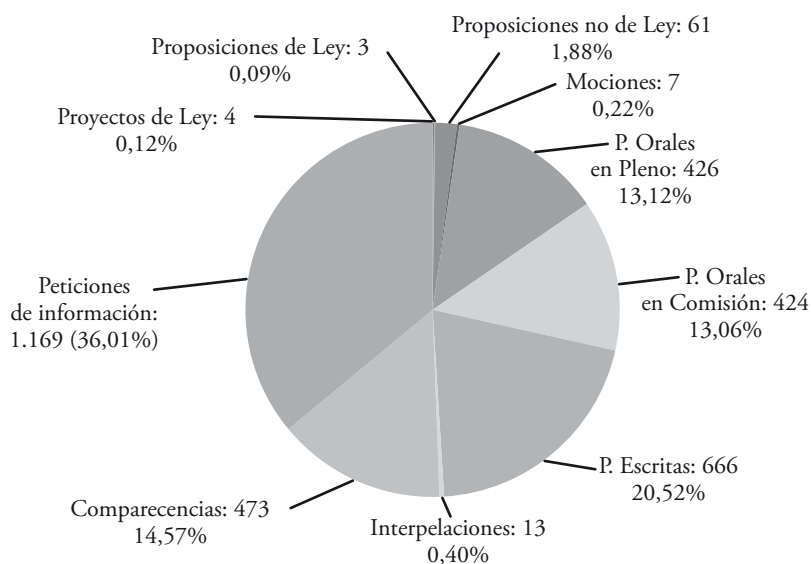
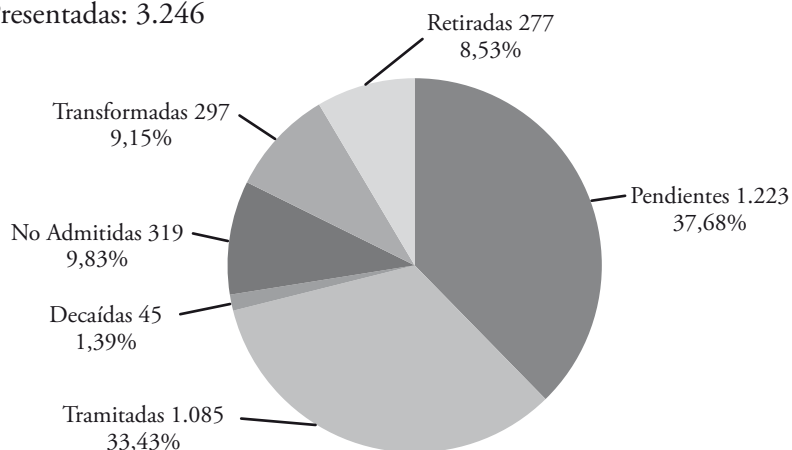


GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

Presentadas: 3.246



VI

RECENSIONES

**González-Trevijano, Pedro y
Arnaldo Alcubilla, Enrique (Coords.):
En pro de la regeneración política de España
Editorial Aranzadi, 2015**

El estudio del sugestivo título “En Pro de la Regeneración Política de España” publicado por Aranzadi con el apoyo de la Fundación Canal y de la Fundación Universidad Rey Juan Carlos, ha sido coordinado por dos juristas de reconocido prestigio; el Magistrado del Tribunal Constitucional Pedro González-Trevijano y el Letrado de las Cortes, Catedrático y Abogado Enrique Arnaldo Alcubilla. Ambos han realizado un diseño certero de las instituciones que necesitan de la savia regeneradora, necesidad ésta que parece no es ajena a ningún aspecto de la vida pública, a razón de lo completo y voluminoso que se presenta la obra (886 páginas). Como los coordinadores nos recuerdan, regenerar es dar “nuevo ser a una cosa, que ha degenerado, con el fin de restablecerla o mejorarla”.

La regeneración se presenta como un reto, como un deber moral, obligado por el descrédito institucional y la pérdida de principios y valores fundamentales del sistema.

El objetivo de regeneración de la vida pública, que valiente y reflexivamente se acomete, parte de unas premisas que los directores del estudio ofrecen y que sirven de portada a las ulteriores consideraciones.

Estas premisas son:

1. La actividad política, en tanto que dimensión social del hombre, es esencial a la condición humana.
2. La democracia carece de alternativa. “No hay disyuntiva moral al lincolniano” *“government of the people, by the people and for the people”*.

★ Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

3. Solo los necios y los países que desean suicidarse demonizan sus instituciones. Estas han de saber ganarse la legitimidad de ejercicio, es cierto; pero nada hay más aventurado que desvalorizar frívolamente las instituciones.
4. La política es imprescindible.
5. A pesar de los excesos y malos ejemplos, la mayoría, añado yo mayoría silenciosa, de la clase política nacional, autonómica y local es honesta.

Con estas premisas como *príus* se ensaya un rearme moral que deberá de ejercitarse en el ámbito ciudadano y por ende en su clase política. Como indican Trevijano y Arnaldo “son los actores políticos principales los que en sintonía moral con la sociedad civil, abren las ventanas y purifican la acción de la vida pública”.

En esa tarea se han acompañado de 26 autores, todos ellos destacados intelectuales y expertos en su campo, que han hecho una diagnosis del presente y desde la necesaria crítica constructiva han expuesto sus recetas o propuestas regeneracionistas. Como cualquier gran empresa que se quiera acometer en este campo, la regeneración política, se han recogido diferentes sensibilidades y las propuestas han sobrevolado las ideologías concretas de los autores.

El estudio se divide en VI grandes apartados,

- I. La Regeneración Democrática, en valores.
- II. La Regeneración Política.
- III. La Regeneración de la Democracia.
- IV. La Regeneración de las Instituciones.
- V. La Regeneración y la Organización Territorial.
- VI. La Regeneración de las Organizaciones Sindicales, Empresariales y del Sistema Financiero.

A su vez, todo el estudio se sistematiza en capítulos, lo que dota de una mejor utilidad al estudio porque permite al operador político o al ciudadano interesado identificar un concreto problema y las también concretas soluciones que se aportan.

Así, dentro del apartado de la Regeneración Democrática y en valores, inicia Benigno Pendás esta parte general con el abordaje de la regeneración democrática en el que analiza entre otras cuestiones la estrategia que a su juicio la sociedad española espera y exige, analizando el grado de cumplimiento de las Resoluciones del Congreso de los Diputados con motivo del debate de política general y que bajo la idea de la regeneración democrática y transparencia se adoptaron en la actual legislatura.

Miquel Porta Perales en el capítulo 2 relativo a la regeneración ética en valores, aboga por recuperar la sociabilidad, la responsabilidad, la autoridad, la disciplina, la austeridad y el coraje cívico, desterrando los que, en sustitución de aquellos más valiosos, ocupan actualmente el trono, como lo efímero, lo relativo o la credulidad y con ello también la desafectación.

La Catedrática de Biología Celular, Adelaida de la Calle Martín, acomete la necesidad de regeneración de la ciencia con un decálogo de propuestas en pro de la investigación y que abogan por un pacto social por la ciencia y la necesidad de recursos y marcos legales estables y ciertos para los investigadores.

La segunda parte da comienzo con el capítulo 4 del estudio en el que el doctor académico D. Luis Cazorla Prieto se centra en propuestas regeneracionistas para la política con mayúscula. Noble y laboriosa tarea que recoge una serie de principios o criterios para la mejor observancia de la ética individual como motor de la regeneración de la política en mayúsculas, entre ellas el principio de idoneidad, de temporalidad y el de buen gobierno que además luego se acompaña de medidas concretas en los partidos políticos, campo fundamental de actuación, para la regeneración de la ética individual.

Fernando Vallespín, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid aborda *in extenso* la regeneración de los partidos políticos, potenciando la estructura y funcionamiento democráticos establecida por la CE; ocupándose de aspectos trascendentes como la inmediatez al representado, el rendimiento de cuentas, la lucha contra la corrupción y la financiación de los partidos y la comunicación política.

El profesor Fernández-Miranda, reinaugura su clásico estudio sobre las retribuciones e incompatibilidades de los parlamentarios, cuestión esta que ya abordó brillantemente en los primeros compases de la CE en 1978. Siendo uno de los mejores y más estudiosos de esta cuestión en la doctrina, aboga por la necesidad de reordenación clasificadora y de mayor control, destacando la utilidad del Registro de Intereses y de la necesidad de publicidad del mismo incluyendo la declaración de bienes patrimoniales, manifestándose a favor de la incompatibilidad radical, clara y sin excepciones con la Función Pública, incluyendo en el concepto a toda persona al servicio de las Administraciones, entes, y empresas públicas. Igualmente se muestra partidario de una reducción por consenso del número de diputados autonómicos y de establecer en cada caso una dedicación y retribuciones suficientes.

La tercera parte del libro, la regeneración de la democracia, da comienzo con una reivindicación ya clásica, la reforma del sistema electoral que acomete el Catedrático de Ciencia Política Llera Ramo, que previo estudio de los efectos de los sistemas electorales y evaluación del sistema electoral español, aboga por una reforma que manteniendo la continuidad, y sobre todo, los rendimientos más positivos en términos de gobernabilidad del sistema actual, dé muestras de apertura al control de la ciudadanía sobre los candidatos, igual

el valor del voto y mejore la representación de las minorías, sobre todo en el ámbito nacional.

El profesor Solozabal Echavarría reflexiona sobre el principio democrático y las instituciones de participación directa. Apuesta por revisar la posición de los partidos políticos en nuestro orden político, reaccionando frente a la ocupación indebida por los partidos de espacios institucionales que no les corresponden.

Doctrinalmente es de interés el apartado que dedica a la ley Catalana de Consultas Populares.

A Joaquín Leguina se le encomienda un capítulo que lleva por título “la lacra de la corrupción política” en el que el autor se pregunta “¿esto tiene arreglo?”, ya anticipamos la respuesta, sí es posible, entre otras cuestiones porque se concluye del siguiente modo:

1. En España existe una corrupción política notable, pero no es mucho mayor que la media que se da en la UE.
2. La corrupción se produce en los tres niveles de gobierno, pero con más intensidad en el nivel autonómico, y, sobre todo, en el local.
3. La percepción que de esa corrupción tienen los ciudadanos españoles es extraordinariamente alta, con graves efectos sobre la desconfianza y desafección políticas.
4. Los servidores públicos y en especial los funcionarios españoles apenas están contaminados por la corrupción.

Continúa el estudio regeneracionista con diferentes instituciones centrales de la vida pública, la Monarquía, que aborda Antonio Torres del Moral, el Tribunal de Cuentas del que se ocupa Suarez Robledano, el Parlamento (Cortes Generales y Parlamentos autonómicos), tarea encomendada a Piedad García-Escudero, el Gobierno y Administración General del Estado, ésta realizada por Enrique Álvarez Conde.

Por supuesto dentro de este “repaso” a las instituciones nos encontramos con un capítulo dedicado al Ministerio Fiscal elaborado por Ramón Rodríguez Arribas y otro al poder judicial, que se centra en el Consejo General del Poder Judicial y en la imagen de la magistratura y por ende de la justicia, tarea acometida por Enrique López, Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional y actualmente Magistrado de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. Tampoco falta la especial mirada a la justicia constitucional a cargo de Aragón Reyes.

Acertado sin duda es dedicar un capítulo también a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en el que el catedrático de derecho penal Luis

Rodríguez Ramos apuesta por poner los medios para lograr una política judicial y una instrucción más eficientes.

La insistente necesidad de redefinir y rearmar a los organismos reguladores es estudiada por Pablo Mayor Menéndez.

La parte central del estudio, lo ocupa un tema capital entre nosotros como es la organización territorial, para el que se acude a dos personalidades de solvencia acreditada y larguísima trayectoria: Tomás-Ramón Fernández y Luis Cosculluela Montaner. Estos dos capítulos justifican ya por sí misma la necesidad y utilidad del estudio del Sistema de competencias, la cuestión catalana, la reforma federal, el número de habitantes mínimo del municipio, la fusión de municipios, la representación política en las entidades locales son todas ellas algunas de las cuestiones que críticamente se abordan en estas líneas.

En la cuarta parte se propone la regeneración de las organizaciones sindicales, empresariales y del sistema financiero.

El catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, García Murcia considera que uno de los mayores retos del sindicalismo de clase en los términos actuales es la dosificación entre la tradicional actividad de defensa de intereses profesionales o de grupo y la pretendida atención a los problemas que tienen alcance mucho más general, como es la escasez de empleo, para lo que se impone la conjugación de la negociación sectorial y de empresa con la negociación interprofesional, como uno de los cauces para contribuir al fin expuesto.

La exitosa empresaria Rosa García aporta sus recetas para reinventar la empresa, para reforzar el papel que las empresas y empresarios han ejercido siempre como impulsoras de la riqueza y del crecimiento del país. ¿Cómo?, potenciando una formación académica más vinculada a las necesidades del mundo real, activando vías de financiación para que las ideas se hagan realidad de forma más sencilla, apostando por la exportación e incrementando el I+D+I que sitúa a las empresas en el avance de la tecnología. No olvida los recursos humanos, en este nuevo paradigma empresarial y las fórmulas para atraer y retener el talento.

Al catedrático de Economía, Francisco Cabrillo, se le encomienda la difícil tarea de dar soluciones regeneradoras para el que ha sido uno de los grandes centros de la crisis que transitamos: el sistema financiero: fortalecimiento de organismos reguladores, regenerar el sistema hipotecario con fórmulas tomadas del campo del derecho concursal, habilitando acudir a procedimientos de quiebra personal, aplicación del principio de transparencia en toda su extensión y dar impulso, mediante una legislación mercantil y financiera adecuada, a la creación de nuevas vías de financiación para las empresas, son algunas de las soluciones que propone.

Cierran la obra dos capítulos eminentemente jurídicos y podemos decir necesarios también, que evalúan, en primer lugar, la conveniencia de la reforma de la Constitución de 1978, brillantemente acometida, por el que fue,

permítaseme la licencia, mi profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Santiago de Compostela, el Catedrático Roberto Blanco Valdés y que con la claridad pero profundidad acostumbrada realiza.

Encarnación Roca Trías, por su parte, tiene como encargo evaluar los especiales problemas de la Codificación Civil.

En definitiva, reflexión y estudio al servicio de un noble objetivo, regenerar España.

Decía Napoleón que el patriotismo es el centro de gravedad del alma, es este libro un sincero acto de patriotismo, un servicio de los intelectuales en pro de un fin noble. Un construir frente a la facilidad con la que se tiende a destruir, con la crítica feroz que olvida toda medida. Es un buen punto de partida para el necesario debate sobre las instituciones que imponen los nuevos tiempos.

Por su finalidad última, por su utilidad y por la calidad de sus aportaciones, saludo la publicación del estudio y recomiendo; al lector interesado su lectura y divulgación de sus recetas que valientemente se ponen sobre la mesa, sirviendo así el debate.

**Arnaldo Alcubilla, Enrique;
Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel
y Sánchez Navarro, Ángel J.:
Iniciativa legislativa popular
La Ley, 2013, 414 pp.**

1. Decía Hans Kelsen en su obra *Esencia y valor de la democracia* que “la democracia se funda en un engaño manifiesto”. De esta manera tan gráfica, el jurista austriaco mostraba que una vez constatada la dificultad o imposibilidad de una democracia *directa*, la democracia representativa constituía quizá una cierta *ficción*, pero era la única manifestación realizable de la democracia misma. Sin embargo, entre los dos polos de esta aparente dicotomía o contradicción —democracia directa y democracia representativa— se han ido articulando matizaciones y añadido al concepto tradicional de democracia o, mejor dicho, se han ido añadiendo precisiones y complementos a la democracia representativa, entre los que, sin duda, destaca la idea de la llamada democracia participativa.

Desde hace unos años, en efecto, dentro y fuera de España, desde el ámbito político y aun desde la academia, han surgido voces demandando una mayor participación en los asuntos públicos, insistiendo en la necesidad de una democracia más “real”, apostando por la apertura a nuevos mecanismos de participación ciudadana que acerquen el sistema en la medida de lo posible a nuevos instrumentos de democracia directa. Sin embargo, siendo esto así, es decir, existiendo esa genérica y vaga aspiración, ha faltado con frecuencia una auténtica reflexión sobre estos mecanismos y, en todo caso, un gran desconocimiento de cómo funcionan los ya existentes.

★ Letrado de las Cortes Generales.

2. En ese contexto general se sitúa la obra que comento. Una obra que Letrado de las Cortes Generales. pretende estudiar en profundidad y con rigor científico el instrumento de la iniciativa legislativa popular.

El libro se estructura en tres partes claramente diferenciadas. La primera, a cargo de Sánchez Navarro —Catedrático de Derecho Constitucional—, analiza, desde una perspectiva dogmática, el significado de la democracia, la evolución del concepto y, finalmente, el sentido de la iniciativa legislativa popular. De la segunda parte se encarga Delgado-Iribarren, Letrado de las Cortes Generales. En ella se realiza un estudio exhaustivo de la regulación de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal, incidiendo, de manera sumamente detallada, en el íter procedimental: desde su presentación hasta, en su caso, la aprobación. La tercera parte del libro, a cargo de Arnaldo Alcubilla —Letrado de las Cortes Generales y Catedrático también de Derecho Constitucional— es un estudio de la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico, esto es, la regulación y puesta en práctica del instrumento en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. A modo de cierre, se incluye un Anexo con las dos proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular tomadas en consideración en la X Legislatura (a fecha de cierre de la edición del libro, septiembre de 2012): la relativa a la regulación de la fiesta de los toros como bien de interés cultural y la de medidas contra el desahucio, el sobreendeudamiento y la solvencia.

De todo ello, y en la medida de lo posible, daremos cuenta en las páginas siguientes. Siendo conscientes de la imposibilidad de realizar un análisis detallado de cada una de las partes, nos centraremos en los aspectos, a nuestro juicio, más sobresalientes.

3. Como se ha dicho más arriba, la primera parte, a cargo de Sánchez Navarro, comienza con un estudio dogmático de la democracia y finaliza con una reflexión sobre la iniciativa legislativa popular, en particular, y los mecanismos de democracia participativa, en general.

La democracia es una idea que ha estado en constante evolución desde la antigua Grecia. Salvando las distancias y conscientes de la dificultad de extrapolar categorías y conceptos de unas épocas a otras, se señala que la democracia originaria, en el sentido griego, era la democracia directa. Esta idea va a subyacer en importantes pensadores de la Ilustración como Rousseau, valedor de la democracia directa frente a los defensores de la *falsa* democracia o democracia representativa que acabaría imponiéndose en los textos constitucionales de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Sin embargo, la democracia representativa tendría que hacer frente a importantes críticas vertidas durante el periodo de entreguerras. Quizá Carl Schmitt fuera su mayor detractor —también del parlamentarismo— señalando que la verdadera democracia es aquella en la que existe una identidad, no una representación y, por tanto, la

democracia o es directa o no es democracia. Así pues, para superar la oposición entre principio representativo y principio democrático, la doctrina científica del periodo de entreguerras esgrimió un nuevo concepto: el gobierno semirrepresentativo o la democracia participativa, siendo la participación ciudadana el nuevo eje central de este nuevo replanteamiento de la idea de democracia.

Constituciones como la de Weimar (1919), la austriaca de 1920 o la española de 1931 siguieron esa línea dogmática que acabaría cristalizando —si bien con un notable recorte respecto de sus planteamientos iniciales— en las Constituciones de la segunda posguerra: Italia (1947), Francia (1958) o España (1978).

Sin embargo, como se analiza en el libro, el origen de estos mecanismos participativos no se debe tanto a un impulso doctrinal como a un planteamiento pragmático fuera de los Estados antes citados. Me estoy refiriendo a que el primer país que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana directa a nivel estatal es Suiza a finales del siglo XIX. Desde el punto de vista local el mayor desarrollo se produce en los Estados Unidos de América. No obstante, debido a la idiosincrasia de cada uno de estos Estados, no es posible extrapolar su experiencia al modelo continental-europeo, aunque, como apunta Sánchez Navarro, el modelo seguido para profundizar en los mecanismos de democracia participativa de estos Estados —de lo local a lo federal y de lo más simple a lo más complejo— es digno de consideración.

Este modelo que se creía consolidado está siendo sometido a revisionismo en la actualidad. Sánchez Navarro señala, siguiendo a Kaufmann y Waters, que “la democracia está actualmente sometida a un grave y doble desafío: estructuralmente, porque la globalización y los mercados transnacionales están socavando las democracias nacionales; conceptualmente, porque la democracia, se reduce, demasiado a menudo, a elegir entre partidos políticos que ya no ofrecen una elección real” (p. 57).

Por otro lado, para *profundizar la democracia* y para lograr una mejora en su calidad confluyen planteamientos distintos: de una parte, algunos centran su atención en aspectos extrajurídicos como las innovaciones tecnológicas y, de otra parte, otros, de forma alternativa o complementaria, se centran en las innovaciones técnico-jurídicas e institucionales para aproximar el ideal democrático y la realidad (pp. 58 y 59). Sin embargo, el autor se apresura a señalar que hay que matizar qué mecanismos pueden ser considerados como auténticos en términos de participación democrática directa y cuáles, por el contrario, no lo son. En este sentido, el encuadramiento de la iniciativa legislativa popular como mecanismo auténtico constituye el análisis central del libro.

Ante esta situación, cualquier intento de frontal contraposición del significado de democracia en los términos antes analizados puede conllevar a una incorrecta comprensión de la realidad de los Estados modernos. Por eso, siguiendo a Pizzorusso, nos parece acertado partir de la base de que el verdadero

principio democrático no es una categoría abstracta y desconectada con las diversas manifestaciones democráticas. El principio democrático opera sobre la organización del Estado todo y se manifiesta en diversos tipos de instituciones complementarias entre sí (pp. 65 y 66): las instituciones de democracia representativa, las instituciones de democracia directa en las que el pueblo toma la decisión sin intermediadores y las instituciones de democracia participativa que comprende aquellas actividades desarrolladas directamente por los ciudadanos con la finalidad de influir en la gestión de los poderes públicos.

En consecuencia, es necesario el estudio de los instrumentos de democracia participativa. Plebiscito, recall, derecho petición e iniciativa popular son analizados por el autor con detalle y ejemplos, destacando los dos elementos configuradores de cada uno de esos instrumentos: el poder de decisión y la capacidad de influencia. La contraposición de estos instrumentos entre sí, observando semejanzas y diferencias constituye, desde luego, una técnica acertada para una mejor comprensión de las figuras. Finalmente, antes de entrar en el análisis detallado de la iniciativa legislativa popular, Sánchez Navarro realiza una valoración global de todos estos instrumentos de participación apuntando la tensión entre la democracia directa y el debilitamiento de la representativa (p. 82), concluyendo con Max Weber que “la democracia directa tiende a reducir las posibilidades de integración y negociación política”.

Esta primera parte del libro concluye con el análisis particular de la iniciativa legislativa popular y su significación en la democracia contemporánea. El estudio comienza con el concepto de iniciativa legislativa popular y la relación de este mecanismo minoritario con la iniciativa legislativa ordinaria como procedimiento destinado a elaborar una ley. Así, teniendo en cuenta la perspectiva comparada, se define a la iniciativa legislativa popular como “la facultad de someter al poder legislativo proyectos o proposiciones de ley a efectos de su adopción por el Parlamento”.

De particular interés, son las referencias que se realizan al debate constituyente español de 1977-1978 mostrando las posiciones de cada fuerza política y destacando cómo la experiencia italiana fue un elemento clave para la configuración de la institución en la Constitución de 1978. El autor llama la atención de la lejanía del modelo de Estados Unidos o de Suiza y la escasa relevancia que pudo tener —más allá de algún elemento técnico— los ejemplos de Austria, Liechtenstein o Alemania. Sin embargo, merece la pena leer con detenimiento el análisis de la iniciativa legislativa popular europea (pp. 115 a 120) como novedad dentro de la carta de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

A modo de conclusión, a pesar de las críticas negativas que de la figura se realizan por un sector importante de la doctrina, Sánchez Navarro aboga por una visión positiva. Como concepto o idea, el autor se manifiesta a favor de seguir manteniendo la institución aunque conviene resituirla y rebajar sus expectativas. En este sentido, señala que el efecto principal de este instrumento

es la movilización de sectores ciudadanos o plantear cuestiones que no encuentran eco institucional. Teniendo en cuenta estos elementos, concluye, se pretende “tratar de optimizar sus posibilidades, contemplándolo como uno de los (varios) instrumentos que permiten ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos” (p. 127).

4. La segunda parte del libro, a cargo de Manuel Delgado-Iribarren, versa sobre el régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal. Tal es el detalle en su análisis que constituye un auténtico manual de uso para la tramitación de estas iniciativas. Desde su condición de Letrado de las Cortes Generales, Delgado-Iribarren, que conoce de primera mano la problemática de este tipo de iniciativas, ilustra también su análisis con la jurisprudencia constitucional más relevante y con los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que se han producido sobre estas cuestiones.

Resultaría imposible dar cuenta aquí de todo lo tratado en esta segunda parte. Por ello, únicamente nos centraremos en destacar aquellos puntos más sobresalientes o, simplemente, aquellos que puedan considerarse más problemáticos sobre las iniciativas legislativas populares. Así pues, trataremos en primer lugar, la cuestión de la titularidad de la ILP y, en segundo término, lo relativo a las exclusiones materiales.

Conviene, no obstante, enunciar al menos los distintos apartados. Se comienza con el análisis del marco constitucional, su desarrollo legal (como apunte, desde la publicación del libro se ha producido una nueva reforma en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, a través de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas), y el concepto y naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa popular. A continuación, trata la titularidad del derecho, así como las instituciones públicas afectadas. Los requisitos materiales, formales y temporales constituyen uno de los ejes centrales del estudio junto con el procedimiento: desde la admisión a trámite de la iniciativa, pasando por la recogida de firmas, la comprobación y el recuento y, finalmente, la tramitación parlamentaria. Esta segunda parte finaliza con las garantías jurisdiccionales, la panorámica general del ejercicio de la iniciativa legislativa popular (1984-2012) y un apartado de recapitulación y balance sobre el que más tarde volveremos.

Así pues, respecto a la titularidad de la ILP, Delgado-Iribarren plantea la discusión doctrinal acerca de si los titulares de la iniciativa son los firmantes o bien la Comisión Promotora. Las dos posiciones doctrinales serían, de una parte, aquellos que se muestran reticentes a reconocer a la Comisión promotora la

facultad de retirada de la ILP una vez se han obtenido las quinientas mil firmas pues consideran que ya no pertenece a la Comisión Promotora y, aquellos otros —entre los que se encuentra el propio autor— que interpretan que, en efecto, la Comisión Promotora puede retirarla, pues los firmantes lo único que han hecho es adherirse a una iniciativa de unos promotores que son los que asumen toda la carga del procedimiento (p. 159).

En otro orden de cosas, un aspecto que merece destacarse es el relativo a las exclusiones materiales. De todo lo analizado podemos colegir algunas conclusiones. En primer lugar, y por lo que respecta a la prohibición de las ILP en materias de ley orgánica, de los datos recabados se infiere que lo relativo al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas ha concentrado el mayor número de rechazos de estas iniciativas, en particular, como consecuencia de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de que toda la legislación de naturaleza penal incide en el artículo 17.1 CE y, en consecuencia, no puede ser objeto de ILP. De hecho, cuantitativamente constituye el mayor número de inadmisiones (p. 172). En esta misma materia destaca también la prohibición de reforma de Estatutos de Autonomía tanto por vía directa como indirecta. Sin embargo, debe matizarse que sí pueden regularse materias que afecten a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como es el caso de la legislación básica, la inspección general o la coordinación en determinadas materias.

En segundo lugar, otro bloque de materias que suelen causar controversia son las de naturaleza tributaria, donde el autor distingue los diversos supuestos posibles, con diferentes consecuencias en orden a su admisión.

Las materias de carácter internacional también plantean dificultades interpretativas, pero hasta la fecha no se ha presentado ninguna ILP que incida en esta materia. Delgado-Iribarren establece, no obstante, unas pautas a seguir (p. 178) relacionadas con el derecho de los tratados. Aunque no sea propiamente materia internacional, se puede recordar ahora que en el ámbito del Derecho de la Unión Europea si bien no cabría incidir, obviamente, ni en el derecho originario, ni en derivado, sí cabe, por el contrario, la posibilidad de una ILP con la finalidad de trasponer una directiva.

La última cuestión material que cabe resaltar es la relativa a los Presupuestos Generales del Estado. Con carácter general esta prohibición, recogida en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, no parece que plantee excesivos problemas interpretativos. Sin embargo, como señala el autor, la Mesa del Congreso de los Diputados hubo de pronunciarse sobre una ILP que establecía la obligación de que los PGE incluyeran planes extraordinarios de empleo a partir de inversiones directas de recursos públicos. En este caso, la Mesa entendió que la iniciativa incurría en esta prohibición y, consecuentemente, la inadmitió. Por otro lado, conviene destacar que nada obsta para que una ILP pueda establecer

incrementos de gastos o disminución de ingresos, con las garantías recogidas en el art. 134.5 CE.

A modo de cierre de esta segunda parte, se pueden extrapolar ahora algunas conclusiones que se derivan de este estudio y, en particular, de la tabla de todas las ILP que se han presentado desde 1984 con independencia de cuál haya sido su destino (pp. 243 a 253):

- El número de iniciativas presentadas es una cifra muy reducida en comparación con las iniciativas legislativas de otra procedencia. Sin embargo, la cifra ha aumentado relativamente desde la reforma operada en el año 2006. Entre los factores que pueden determinar este aumento está tanto el mayor protagonismo de la sociedad civil como el aumento de la cuantía de la subvención para los gastos derivados del proceso.
- En el conjunto de ILP planteadas existe un notable predominio de materias sociales y laborales. Cabe afirmar que “la iniciativa legislativa popular ha servido de cauce para reflejar y hacer visibles las preocupaciones e intereses de sectores relevantes de la población, actuando como vía de entrada al debate político”. Y también, que “ha sido un medio eficaz de movilización política utilizado por formaciones políticas y sociales contrarias a la mayoría parlamentaria”.
- Como conclusión final se apuntan algunas posibles reformas para mejorar la configuración y el procedimiento de tramitación de las iniciativas populares (pp. 250 a 252).

5. La última parte del libro, a cargo de Enrique Arnaldo, se centra, como decíamos, en el estudio de la iniciativa legislativa popular en los regímenes autonómicos. Más allá del detalle de la regulación de cada Comunidad autónoma, se pueden obtener algunas conclusiones generales empezando por el gran mimetismo existente entre la regulación jurídica de las ILP de las Comunidades autónomas y la normativa estatal. Tan es así que en algunos Estatutos de Autonomía, siguiendo el tenor literal de la Constitución, se mencionan algunas materias sobre las que las Comunidades autónomas no tienen competencia.

Cabe destacar, por otra parte, que en la mayor parte de los casos —y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal— se excluye la ILP para regular el ámbito institucional de la Comunidad autónoma. La justificación puede ser que se trata de una materia propia de los Estatutos y, por tanto, esa sería la razón de la exclusión.

Con todo, y a pesar de que todas las Comunidades autónomas tienen el denominado “escaño ciudadano”, el balance es pobre: 127 iniciativas presentadas nada más. Como señala Arnaldo, “es prueba de su carácter subsidiario y

limitado ante el cúmulo de obstáculos a la figura y la generalizada desconfianza de los partidos políticos ante un mecanismo que puede restarles el papel hegemónico que se ha asumido en la democracia representativa”. “La iniciativa legislativa popular —prosigue—, desprovista del cúmulo de trabas a que está sujeta podría ser realmente útil para que los ciudadanos expresaran sus prioridades y preferencias, su voluntad normativa”.

6. Termino ya con una reflexión general. En estos últimos años estamos viendo cómo el modelo institucional configurado en la Constitución de 1978 está siendo puesto en tela de juicio por algunos sectores de la sociedad desde los que se reclama la idea —vaga y genérica— de una *verdadera* democracia más participativa. Pues bien, sin necesidad de trasmutar las bases del sistema representativo —único viable, como es bien sabido, en las complejas sociedades actuales—, sin necesidad de grandes cambios, digo, lo que sí es posible es profundizar en algunos de los elementos configuradores de la democracia participativa. Las bases están puestas y hay un amplio recorrido por hacer. Los recelos que en su momento hubo hacia este tipo de instrumentos quizá ya no estén justificados. De modo que sin caer en planteamientos simplistas e incluso demagógicos y partiendo de la base de que la democracia representativa está plenamente asentada, acaso es el momento de pensar en algunas fórmulas de *actualización*. Una de esas fórmulas a explorar son, precisamente, instrumentos participativos directos como el que significa la iniciativa legislativa popular. La democracia se debe adaptar a los tiempos y profundizar en algunas de las fórmulas que la Constitución ofrece con los cambios que sean necesarios no parece una propuesta desenfocada. Y es que, también aquí, parafraseando al poeta, *se hace camino al andar*.

Para hacer ese camino este libro de Arnaldo, Delgado-Iribarren y Sánchez Navarro resulta sumamente ilustrativo y se convierte en un referente obligado a tener en cuenta.

Ignatieff, Michael:
Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política
Editorial Taurus, Madrid, 2014, 256 pp.

I

Las memorias de los líderes políticos suelen contener una suerte de hagiografía de la *grandeur* que trata de explicar, con un relato plagado de misticismo personal, su particular biografía política. Una biografía en la que suele rutilar el éxito de la victoria, siempre personal, y en donde los fracasos, casi siempre por causa ajena, se encuentran diluidos. Quizá por ello, John Fitzgerald Kennedy, el expresidente de los Estados Unidos, afirmaba con acidez que “*la victoria tiene muchos padres, pero la derrota siempre es huérfana*”.

El resultado suele ser un libro totalmente alejado de la realidad, donde el contraste con la hemeroteca suele ser tan brutal que, en ocasiones, permite afirmar sin rubor que determinados líderes políticos han vivido una experiencia que, en puridad, no sucedió como señalan en su biografía.

No es el caso. Alejada de esa “hagiografía de la *grandeur*”, de la gloria y el triunfo, de la continuada sucesión de victorias, Michael Ignatieff nos presenta un relato muy personal de un doloroso fracaso. El fracaso de su experiencia como parlamentario y como líder del Partido Liberal de Canadá, el partido hegemónico durante gran parte de la historia política de su país.

El autor, Michael Ignatieff, hijo y nieto de prominentes políticos ruso-canadienses, es uno de los más reputados historiadores y especialistas en Derechos Humanos, además de guionista y escritor. Profesor en Harvard y Oxford, hasta su entrada en política dirigió el prestigioso *Carr Center for Human Rights Policy* de la Kennedy School of Government de Harvard.

★ Doctor en Derecho.

II

Ignatieff comienza su particular itinerario político tratando de exponer su entrada en política. Y lo hace desde una desbordante sinceridad que, ya desde la primera página deslumbra. En ese sentido, con el libro tratar de explicar *“cómo es posible que una persona por lo demás razonable ponga su vida del revés persiguiendo un sueño o, por decirlo de un modo menos piadoso, que una persona como yo sucumba completamente a la arrogancia”*.

Una vez sucumbe a la entrada en política, tras una inesperada visita de tres “sondeadores” del Partido Liberal que actuaban por iniciativa propia, Ignatieff plantea la primera reflexión, al recordar que, *“lo primero que debes saber cuando entras en política es por qué lo haces”*, asumiendo una sencilla evidencia a la que, paradójicamente, muchos políticos no serían capaces de responder.

Dos cuestiones, en este punto, le empujan en esa dirección. En primer lugar, la experiencia familiar, que en este aspecto, constituye una ligazón con su propia biografía que, en cierto sentido, le empuja continuar la estela que, desde su bisabuelo, —ministro en el Imperio Ruso, al igual que su abuelo, exiliado tras la caída del zar Nicolás II—, finaliza en su padre, embajador de Canadá ante las Naciones Unidas y amigo personal del exprimer ministro canadiense Lester Pearson. Y, en segundo lugar, su conocimiento de la política canadiense, pese a que durante treinta años residirá fuera del país, principalmente en los Estados Unidos. Todo ello confluye, como expone, en que *“lo que más me atraía era la posibilidad de dejar de ser un mero espectador. Había visto el partido desde las gradas toda mi vida. Ahora, pensé, es el momento de saltar al campo”*.

Su entrada no fue fácil, como relata, ya que el Partido Liberal, en el gobierno entonces, no atravesaba por un momento óptimo, a causa de la crisis de liderazgo de su líder y primer ministro, Paul Martin (2003-2006), quien había sucedido al carismático Jean Chrétien (1993-2003) sin mucho éxito. En definitiva, lo que le pidieron, cuando entró en política fue, en palabras del propio Ignatieff, *“que me subiera a un barco que navegaba directo hacia las rocas”*. Y lo hizo. Y lo hizo desde el sano idealismo de quien cree que sólo por la fuerza de las ideas, puede cambiar la dinámica política de un país y presentar un proyecto ilusionante de futuro.

Lo hizo, por lo tanto, desde la inocencia, consciente de que la política desde las gradas no presente la misma dosis de crudeza que la que se vive en primera línea, y que el juego de la política consiste *“esencialmente en ser un maestro del oportunismo”*.

Lo aprendió desde el inicio, cuando sus adversarios, primero y casi constantemente, internos, en el seno de su partido, como después, ya como líder de la oposición y del partido, los externos, los conservadores en el gobierno, le recordaban su naturaleza de outsider y de arribista infantil, desconocedor de la política canadiense.

Y lo aprendió también cuando, habitual en Norteamérica, empezaron a sacar fuera de contexto frases suyas de artículos, entrevistas, libros y conferencias, para utilizarlo en su contra, y tuvo que explicarse, dándose cuenta de que, aunque dijese la verdad *“aún no había comprendido que, en política, las explicaciones siempre llegan demasiado tarde. Nunca debes dar explicaciones ni quejarte. Como mucho, si eres afortunado, lograrás vengarte”* porque, en definitiva, *“la buena o la mala fe no desempeñan ningún papel. En la política como combate vale todo, y lo que cuenta no es demostrar tu buena fe sino ganar la pelea”*.

Todo ello, a causa de que, como también advierte, —como ya hiciese McLuhan o Sartori—, la relevancia nuclear de los medios y su capacidad de influencia sobre la opinión del gran público. Mediatizando gran parte de su experiencia política, determinando su fracaso.

En ese sentido, una vez que el Partido Liberal pierde las elecciones y se abre un tiempo nuevo, Ignatieff entra en la candidatura por el liderazgo del Partido, asumiendo que la batalla será ardua y que, *“en el instante en que entras en una competición política, tus oponentes empiezan a definirte y, si no les haces frente, puedes acabar perdiendo el control de tu candidatura”*. Liderazgo que, por poco, pierde en 2006 frente a Stéphane Dion gracias a que su amigo y rival Bob Rae decide otorgarle su apoyo, abriendo un etapa breve (2006-2008), en el que es relegado a un segundo plano por el líder, hasta las siguientes elecciones en las que, de nuevo, es derrotado el Partido Liberal frente a los conservadores de Stephen Harper.

La cuestión de Québec, nuclear en la política canadiense de su constitución en 1867 y, particularmente tras los referendos de 1980 y 1995, ocupa un lugar importante para Ignatieff, dado que uno de sus referentes es el exprimer ministro Trudeau (1968-1979, 1980-1984) quien, como quebequés y canadiense, hizo de la integración entre ambos pueblos un eje fundamental de su gobierno.

Y lo hace asumiendo una evidencia tan difícil como contrastada en la política canadiense, al afirmar que *“los quebequenses han esperado muchas cosas de nuestra política nacional, pero todas se reducen a una: el reconocimiento de su identidad específica como pueblo”*.

En 2008, y tras la derrota y abandono del liderazgo de Dion, Ignatieff logra alcanzar el liderazgo liberal. Entra en el foco, dejando de ser un parlamentario y político más para convertirse en la alternativa visible al primer ministro como líder de la oposición. Y la primera lección que aprende es que *“estás entrando en el mundo del eterno presente”*, donde no existe el pasado y cada declaración o frase puede ser utilizada en cualquier momento.

Y la segunda, terriblemente caústica y, por desgracia, cotidiana, es que *“las cuestiones políticas se dividen más o menos en dos tipos: aquellas que importan solo a los políticos y al pequeño grupo de la prensa política y los partidarios que siguen el juego, y aquellas mucho menos numerosas que importan a la gente en general. Puedes destruir tu carrera si confundes el primer tipo con el segundo”*.

Por último, Ignatieff, en un capítulo que todo líder político con vocación de gobierno debe leer, se centra en lo que él denomina *“el derecho a ser escuchado”*. Un derecho que se pierde y se gana en la diatriba política ordinaria y que, para el autor, supone que *“cuando más tiempo dejes sin contestar un ataque, más dañino será, y si rechazas otorgar dignidad a los ataques, a través de una respuesta, ello implica que te has dado por vencido. La dignidad no tiene ningún papel. Si no te defiendes, la gente piensa que eres culpable de lo que se te acusa o que eres demasiado débil para luchar. Después de todo, si no das la cara por ti mismo, no la darás por ellos tampoco. Esta es la forma en la que pierdes tu derecho a ser escuchado por tus votantes”*.

Y la forma, en definitiva, en la que dejas de tener cabida en política, porque si no te valoran, difícilmente valorarán tu programa o tus propuestas. Y si no valoran tus propuestas, tampoco valorarán tu capacidad para resolver los problemas de la sociedad y los ciudadanos.

III

Recordaba el canciller Adenauer, —padre, junto con su sucesor, Ludwig Erhard, del *Wirtschaftswunder*, del “milagro económico alemán” *de la posguerra*—, que *“en política, lo importante no es tener razón, sino que se la den a uno”*. En ese sentido, Ignatieff, como señala en el primer capítulo de su libro, persiguió *“el fuego del poder y contemplé como la esperanza quedaba reducida a cenizas”*. Descubrió que las mejores ideas no son siempre las más valoradas, sino que las mejores ideas son las que tienen los líderes más valorados. La persona, el político, es tan importante como lo que piensa, dice o hace.

En suma, un libro espléndido, que desde su ágil lectura permite entender gran parte de las complejidades de la política, de sus dinámicas y sus emociones, desde la experiencia de quien fracasó y quiso contarlos con la difícil sinceridad de asumir que el idealismo, en no pocas ocasiones, resulta incompatible con la praxis política.

