

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 9 • Diciembre 2003

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- Velasco Arroyo, Juan Carlos: *Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas.*

II. ESTUDIOS

- Alonso Madrigal, Fco. Javier: *Notas sobre la aplicación de la nueva Ley General Tributaria a las Comunidades Autónomas.*
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *El Sistema Interrelacional de las Administraciones Territoriales.*
- Domínguez Peralls, Caridad: *El poder y la función legislativa.*
- Matas Soto, Luz: *Aplicación en el ámbito municipal del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- Abellán Matesanz, Isabel María: *El debate parlamentario en el Derecho Comparado.*
- Blanco Toribio, Mercedes: *La Reforma Concursal en España, especial referencia a los Juzgados de lo Mercantil.*
- López de Zuazo Sánchez, María del Carmen: *Inoperatividad práctica del RAMINP tras la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación de impacto ambiental de la Comunidad de Madrid.*
- Utande San Juan, José María: *La Ley 6/2003, de 20 de marzo, del Impuesto sobre el Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid en el marco de la tributación autonómica de carácter medioambiental*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Nieto Lozano, Ángeles; Torres Fernández, Raquel, y García Álvarez, Manuel José: *La actividad parlamentaria de 10 de junio a 11 de noviembre de 2003 (VI Legislatura).*

V. DOCUMENTACIÓN

- Cid Villagrasa, Blanca: *Los Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid en los que participa la Asamblea de Madrid.*

VI. RECENSIONES

- González Hernández, Esther: *El carácter dinámico del régimen electoral español (Soluciones de lege ferenda),* de Enrique Arnaldo Alcubilla.
- Rodríguez Miguez, José Antonio: *El Estatuto de Galicia, 20 años de Parlamento y justicia constitucionales,* de José Antonio Sarmiento Méndez.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

9

Diciembre
2003

Asamblea de Madrid
- *Servicio de Publicaciones* -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)
MADRID, 2003

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTA

- Concepción Dancausa Treviño
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- José Ignacio Echeverría Echániz
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- M.^a de los Reyes Montiel Mesa
Vicepresidenta Tercera de la Asamblea de Madrid
- M.^a Paloma Agradados Gautiel
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- M.^a Helena Almazán Vicario
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
- M.^a Carmen Álvarez-Arenas Cisneros
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Antonio Germán Beteta Barreda
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- Rafael Simancas Simancas
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Fausto Fernández Díaz
Presidente-Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés

- Pedro González Trevijano
- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- Jose Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

- Esther de Alba Bastarrechea
- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil (*en servicios especiales*)
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

- Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria 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

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviarán al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: aville-na@asambleamadrid.es
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
 - Título del trabajo.
 - Nombre del autor o autores.
 - Dirección completa y teléfono del autor.
 - Número del NIF.
4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *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

- VELASCO ARROYO, JUAN CARLOS: *Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas* 3

II. ESTUDIOS

- ALONSO MADRIGAL, FCO. JAVIER: *Notas sobre la aplicación de la nueva Ley General Tributaria a las Comunidades Autónomas* 25
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *El Sistema Interrelacional de las Administraciones Territoriales* 49
- DOMÍNGUEZ PERALS, CARIDAD: *El poder y la función legislativa* 149
- MATAS SOTO, LUZ: *Aplicación en el ámbito municipal del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico* 173

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- ABELLÁN MATESANZ, ISABEL MARÍA: *El debate parlamentario en el Derecho Comparado* 191
- BLANCO TORIBIO, MERCEDES: *La Reforma Concursal en España, especial referencia a los Juzgados de lo Mercantil* 245
- LÓPEZ DE ZUAZO SÁNCHEZ, MARÍA DEL CARMEN: *Inoperatividad práctica del RAMINP tras la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación de impacto ambiental de la Comunidad de Madrid.* 263
- UTANDE SAN JUAN, JOSÉ MARÍA: *La Ley 6/2003, de 20 de marzo, del Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid en el marco de la tributación autonómica de carácter medioambiental* 269

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- NIETO LOZANO, ÁNGELES; TORRES FERNÁNDEZ, RAQUEL, y GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL JOSÉ: *La actividad parlamentaria de 10 de junio a 11 de noviembre de 2003 (VI Legislatura)* 317

VII

Pág.

V. DOCUMENTACIÓN

- CID VILLAGRASA, BLANCA: *Los Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid en los que participa la Asamblea de Madrid* 357

VI. RECENSIONES

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, ESTHER: *El carácter dinámico del régimen electoral español (Soluciones de lege ferenda)*, de Enrique Arnaldo Alcubilla 391
- RODRÍGUEZ MIGUEZ, JOSÉ ANTONIO: *El Estatuto de Galicia, 20 años de Parlamento y justicia constitucionales*, de José Antonio Sarmiento Méndez . 397

I

TEMA DE DEBATE

Juan Carlos Velasco Arroyo ★

Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas

«El parlamento es la asamblea deliberativa de una nación»

(Edmund Burke, 1774)

«Vivimos en la era de la democracia, o eso parece»

(David Held, 1991)

Sumario: I. LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA HOY.—II. EL MOMENTO DELIBERATIVO DE LA POLÍTICA.—III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y REPUBLICANISMO.—IV. LA PRAXIS DEMOCRÁTICA: INSTITUCIONES POLÍTICAS, DINAMISMO ASOCIATIVO, GRUPOS MINORITARIOS Y DESOBEDIENCIA CIVIL.—V. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y EL ESPACIO PÚBLICO.—VI. LA CALIDAD DEL DEBATE PÚBLICO: ALGUNAS PROPUESTAS PRÁCTICAS.

I. LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA HOY

A diferencia de lo que sucedía en cualquier otro momento de la historia, en nuestra época la democracia no sólo se presenta como el único sistema político legítimo, sino como la forma *normal* de gobierno (cfr. Held, 1991: 15). Nunca como hoy han existido tantos regímenes democráticos en el mundo¹. Sin embargo, y a pesar de esta situación de indiscutible hegemonía, lo que se esconde tras su mera mención no corresponde, en realidad, a

* Científico Titular del Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid).

¹ Muestra del inmenso progreso que experimentó la extensión de la democracia a escala planetaria hace apenas dos décadas es, por ejemplo, el cambio de apreciación que se percibe entre la introducción a la primera edición del libro de Norberto Bobbio *El futuro de la democracia* y la de la segunda. En la edición de 1984 se podía leer: «en el mundo, la democracia no goza de óptima salud» (Bobbio, 2000: 15). En cambio, en la de 1991 se decía: «las democracias existentes no sólo han sobrevivido, sino que nuevas democracias aparecieron y reaparecen allí donde jamás habían existido o habían sido eliminadas» (Bobbio, 2000: 8-9).

un único contenido que pueda ser reconocido por todos de igual manera. Nociones como democracia, soberanía popular o autodeterminación se han convertido en meras cáscaras vacías. En particular, el término democracia es un sustantivo que admite una multitud de adjetivos (directa, representativa, participativa, formal, fuerte, liberal, burguesa, popular, populista, pluralista, elitista, orgánica, corporativa, nacional, etc.), que, lejos de ser accidentales, acaban determinando su sentido en el uso cotidiano del lenguaje. Frente a esta inflación del término, la solución no pasa ciertamente por renunciar a la democracia, sino por dar un auténtico sentido a la apelación al pueblo para justificar las acciones de gobierno. De ahí, que como afirman Rödel, Frankenberg y Dubiel (1997: 33), «el problema de la época actual no es la falta de reconocimiento retórico de fórmulas de legitimación democrática, sino la confusión de sus postulados».

Para no perderse en inoportunas disquisiciones históricas que nos llevarían demasiado lejos del propósito de este artículo², cabe convenir que la teoría democrática hegemónica tras la II Guerra Mundial presupone la existencia de una contradicción irresoluble entre participación democrática y gobernabilidad. El origen teórico de esta grave discrepancia apuntada puede rastrearse en los debates del período de entreguerras y en el profundo cuestionamiento de los presupuestos participativos efectuado por autores como Max Weber, Carl Schmitt o Joseph Schumpeter, entre otros muchos. Tales controversias y reflexiones desembocaron en la formulación de una teoría restringida de la democracia conocida como *elitismo democrático*, de acuerdo con la cual para que el sistema político pueda ponerse en marcha la soberanía de las masas ha de limitarse en la práctica a un mero procedimiento de selección de los gobernantes. Esta concepción ha sido elevada a la categoría de paradigma por aquella tribu de analistas que bien podrían denominarse *empiristas* (entre los que destaca Anthony Downs, 1973, y epígonos de la relevancia de Giovanni Sartori 1988), mientras que por parte de los filósofos políticos de sesgo *normativista* (que tratan de atender a la dimensión más estrictamente deóntica y conceptual del pensamiento democrático) ha sido criticada e impugnada con especial severidad y relativo éxito. Como es sabido, estos últimos han tomado nuevos bríos en las últimas décadas, pues con la ola de teoría política normativa inaugurada a raíz de la publicación en 1971 de *A Theory of Justice* de John Rawls se ha recuperado la dimensión moral en la consideración de los sistemas democráticos.

² Aunque el verdadero problema estíbe en cómo concretar hoy en instituciones y reglas unas intuiciones demasiado genéricas que fueron pensadas para otros tiempos y lugares, tener en mente las raíces griegas de nuestra noción de democracia siempre puede resultar ilustrativo. Al respecto, uno de los *topos* clásicos más célebres lo hallamos en Tucídides, que, por boca de Pericles, se manifiesta en los siguientes términos en su panegírico del sistema ateniense: «Tenemos un régimen político que no emula las leyes de otros pueblos, y más que imitadores de los demás, somos un modelo a seguir. Su nombre, debido a que el gobierno no depende de unos pocos, sino de la mayoría, es democracia. En lo que concierne a los asuntos privados, la igualdad, conforme a nuestras leyes, alcanza a todo el mundo, mientras que en la elección de los cargos públicos no antepone las razones de clase al mérito personal» (*Historia de la guerra del Peloponeso*, libro II: 37).

Es en este contexto a la vez teórico y práctico —que apenas ha sido esbozado— donde se han de ubicar las reflexiones acerca del significado e implicaciones prácticas de la democracia deliberativa. Las décadas de los años ochenta y noventa sirvieron de escenario temporal a una serie de debates sumamente fructíferos para el desarrollo de la teoría política contemporánea. La recuperación que por entonces se llevaba a cabo de la noción de sociedad civil y las indagaciones —en cierta medida confluyentes— sobre el concepto de esfera pública facilitaron la formulación de una concepción deliberativa de la política, que posiblemente constituya una de las aportaciones más notables efectuadas en la teoría democrática a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Con todo, este impulso académico hubiera devenido en inane si el completo colapso del bloque soviético a finales de la década de los ochenta —con la caída del muro de Berlín como suceso emblemático— no se hubiera conformado como el caldo de cultivo adecuado para la eclosión de tales reflexiones, por mucho que los presupuestos teóricos e históricos ya estuvieran colocados de antemano (cfr. Cohen y Arato, 2000).

La impresionante oleada democratizadora que barrió el Sur de Europa durante los años setenta —en donde se inscribe la transición política española—, se extendió por buena parte de Latinoamérica durante los años ochenta y alcanzó con el cambio de década al Centro y al Este de Europa oriental no logró sofocar la insatisfacción que desde hacía tiempo despertaba la práctica real de las democracias parlamentarias o representativas entre muchos observadores. Creció la apatía entre los ciudadanos ante una forma de organización política en la que percibían que su opinión apenas contaba. Si bien el desengaño no llega a ser absoluto, la merma del crédito del que aún gozan las democracias resulta innegable. Fenómenos como la corrupción o la partitocracia no hacen sino abonar este escepticismo. Se trata de una insatisfacción que a veces aboca directamente a la desafección, pero que siempre conduce a la merma del prestigio asociado al término democracia. El recelo, la sospecha o el desengaño se encuentra detrás de gran parte de los esfuerzos teóricos realizados por repensar en serio la democracia que antes han sido apuntados. En particular, la noción de democracia deliberativa —como sucede también con la actual reivindicación del republicanismo, con el que, como se verá, mantiene una estrecha relación— representa una forma de crítica a las democracias liberales modernas, pero efectuada desde la perspectiva de una recuperación normativa del concepto de ciudadanía activa. De hecho, no resulta nada ajeno a los promotores intelectuales de la democracia deliberativa la voluntad de elaborar una concepción de la política capaz de dar cobertura teórica a los nuevos movimientos sociales (con frecuencia «de protesta», aunque no necesariamente), a las iniciativas cívicas y, en general, a todas aquellas conductas políticas *no* convencionales que procuran o favorecen la desinstitucionalización y la desestatización de la política.

Entre los numerosos autores que se han ocupado de desarrollar y articular la noción de *democracia deliberativa*, resaltan los nombres de Joshua Cohen,

Seyla Benhabib, Carlos S. Nino, Amy Gutman y Cass S. Sunstein³. Con todo, la obra de Jürgen Habermas representa para muchos la referencia ineludible a la hora de abordar este tema. Dado, además, que entre todos los citados la influencia de este pensador germano es sin duda la más descollante en nuestro ámbito cultural y que sus escritos sean posiblemente los más accesibles en lengua castellana, a lo largo de este artículo se prestará especial atención a sus planteamientos, sin que esto sea óbice para considerar otras fuentes.

Aunque habrá quien discrepe, podemos coincidir con Norberto Bobbio (2000: 18) en lo que él llama la «definición mínima de democracia», a saber: «se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados». En este sentido, y teniendo en cuenta el variado abanico de concepciones de la democracia disponibles en el actual mercado de ideas, la noción de democracia deliberativa, que pone el énfasis en el refinamiento y la extensión del ideal participativo, habría que catalogarla como una versión *fuerte* o *radical* de la misma. Pero a diferencia de las versiones más populistas de la democracia directa, se trata de un planteamiento que procura garantizar la deliberación y la reflexión, así como la responsabilidad. En la exposición de sus presupuestos se encuentra implícita la denuncia de la reducción de la noble tarea de la política a la mera labor de suscitar o generar un apoyo no específico de las masas. Va, pues, mucho más allá de una mera formulación legalista de carácter formal de la vida política, eso mismo que en un lenguaje algo trasnochado se despreciaba como *democracia burguesa*. Implica, más bien, una recuperación de la concepción clásica asociada a las ideas de autodeterminación, igualdad política y participación en los procesos públicos de toma de resoluciones. Supone, asimismo, la promoción de una forma de vida caracterizada por la preeminencia del espacio público.

II. EL MOMENTO DELIBERATIVO DE LA POLÍTICA

Para valorar con mayor detalle la aportación de la política deliberativa en el ámbito de la teoría democrática conviene considerar el *marco conceptual* donde se inscribe. Siguiendo a Jon Elster (2001: 18-21), puede distinguirse en el seno de las democracias parlamentarias contemporáneas tres métodos o procedimientos para coordinar la acción colectiva y obtener resoluciones políticas; tres procedimientos que conviven en la práctica, aunque con diverso peso relativo:

³ La nómina de autores que han trabajado en la última década sobre la noción de *democracia deliberativa* no se reduce a los arriba citado. Sin ánimo alguno de exhaustividad, entre las monografías cabe destacar las siguientes: Fishkin (1991), Gutmann y Thompson (1996), Nino (1997), Bohman (1997). Y, entre los libros colectivos sobre la materia, cfr. Benhabib (1996), Elster (2001), Bohman y Rehg (1997) y Macedo (1999).

- *deliberación*: debates en foros públicos donde se comparan argumentos racionales;
- *negociación*: transacciones de mercado donde se ofertan promesas y amenazas; y
- *votación*: agregaciones lineales de opciones privadas adoptadas en silencio, esto es, sin comunicación entre los participantes.

En realidad, como sostiene Elster (2001: 28), «la deliberación nunca es empleada como único procedimiento para tomar decisiones colectivas. Siempre es complementada por la votación o la negociación o por ambas». No es extraño además que el uso que se hace de ella se reduzca en la práctica a una mera representación escénica. Teniendo en cuenta esto, el núcleo común de las diversas concepciones de democracia deliberativa podría perfilarse con la ayuda de dos notas: «Todas concuerdan, creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o de sus representantes: ésta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos *por* y *para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa» (Elster, 2001: 21). Un sistema político puede caracterizarse como deliberativo en la medida en que la toma de decisiones colectivas se realiza a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales bajo estas dos condiciones. Todas las personas afectadas directa o indirectamente por las decisiones políticas han de tener la oportunidad de poder participar no sólo en la adopción de dichas decisiones, sino también en los procesos previos de definición y formación de las mismas. No se trata, pues, de una democracia compuesta simplemente por agentes racionales que deciden (ni tampoco de una serie de mecanismos más o menos sofisticados para la toma de decisiones colectivas), como defiende la teoría elitista de la democracia, sino de una democracia de deliberantes, de agentes racionales que se informan, reflexionan en común y sólo entonces deciden.

Para quienes preconizan la democracia deliberativa, la votación constituye tan sólo la última fase en un proceso racional de toma de decisiones. Si la votación no viene precedida por deliberaciones (o, en su defecto, de negociaciones entre las partes) no cabe hablar apenas de un proceso racional. Con la noción de democracia deliberativa se subraya que la necesidad de que haya un alto grado de reflexión y debate, tanto por parte de la ciudadanía, como del legislativo y del ejecutivo. Lo que se trata es de garantizar que las decisiones sean reflexivas y bien fundadas, y no simplemente instantáneas de las opiniones individuales vertidas en un momento dado. Se pone el acento en todos aquellos procesos que favorecen el intercambio de opiniones, la reflexión y la responsabilidad de los ciudadanos. Se contraponen a una concepción del espacio público donde los ciudadanos se encuentran entre sí tan sólo para alcanzar compromisos sobre posiciones e intereses prácticamente cerrados. Frente a esta posición individualista se aboga por la necesidad de instaurar un espacio de interacción y de experiencias compartidas

que permita generar la cohesión social necesaria como para poder deliberar sobre intereses comunes y acordar soluciones generales. La deliberación pública se concibe entonces como el mecanismo adecuado que «garantiza la posibilidad de generar y poner en común la información necesaria para que los ciudadanos perciban sus intereses» (Sampedro, 2000: 16).

Democracia deliberativa no es sinónimo de democracia directa, de respuestas inmediatas a los problemas planteados, ni de respuestas irreflexivas ante las presiones populares. Los diferentes métodos de participación directa no resultan incompatibles, sin embargo, con la idea de democracia deliberativa (cfr. Nino, 1997: 204-205): así, por ejemplo, la iniciativa popular (contemplada, por cierto, en el art. 87.3 de la Constitución Española) o la celebración de referéndums (art. 92 de la CE) son medidas recomendables y en sintonía con el ideal de que todos los afectados por las decisiones participen de manera directa y reflexiva. En los sistemas democráticos modernos también encontramos rastros que apuntan hacia el ejercicio de la deliberación: así, como señala Sunstein (2003: 46), el sistema bicameral fue diseñado originalmente con el objeto de frenar la acción suficientemente deliberativa de una sola cámara legislativa.

III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y REPUBLICANISMO

Desde los tiempos de Cicerón y Tito Livio hasta el momento presente, con autores como Quentin Skinner, Maurizio Viroli o Philip Pettit, el republicanismo se ha articulado como un discurso político contrario a toda forma de tiranía y defensor del autogobierno de los ciudadanos. El republicanismo se reconoce en el rechazo de la dominación y en la reivindicación de una idea robusta y positiva de libertad. Para el sostenimiento de dicha libertad, tales autores consideran imprescindible el concurso de la virtud cívica, que a su vez requiere de ciertas precondiciones políticas: en particular, que las instituciones básicas de la sociedad queden bajo el pleno control de los ciudadanos. Consecuentemente, la tradición republicana concede un valor intrínseco a la vida pública y a la participación política: el ciudadano ha de implicarse *activamente* en algún nivel en el debate político y en la toma de decisiones, ya que ocuparse de la política es ocuparse de la *res publica*, esto es, de lo que atañe a todos.

Participación, deliberación y amor patrio se implican mutuamente, pues, como sostenía Tocqueville (vol. I, 1989: 233), el mejor modo de «interesar a los hombres en la suerte de su patria, es el de hacerles participar en su gobierno». Hay además una intuición básica sobre la naturaleza de la política que comparten los autores de la tradición republicana y las diferentes versiones de la democracia deliberativa, a saber: «las preferencias individuales prerreflexivas deben ser examinadas en un espacio público a la luz de razones» (Ferrara, 2004: 6). Por todo ello cabe afirmar, como sostiene este mismo autor, que «el republicanismo tiene una clara afinidad electiva con las concepciones deliberativas de la democracia» (Ferrara, 2004: 11). Algo similar

cabe sostener con respecto a Habermas, cuyo pensamiento político admite diversas calificaciones, aunque quizás sean las de «demócrata radical» y la de «republicano» las más ajustadas. El núcleo de sus propuestas prácticas —que se resumen en su concepción de la *política deliberativa*— van dirigidas a facilitar una mayor participación de los ciudadanos en los diversos procesos de toma de decisión, una intensificación del espacio público y, sobre todo, una renovación del constitucionalismo liberal en una clave más democrática (cfr. Habermas, 1998, cap. VII). En definitiva, y en la misma línea que la apuntada por otros autores que han contribuido al actual resurgimiento del pensamiento republicano, Habermas pone todo su empeño en combatir la creciente apatía política de las sociedades avanzadas y recuperar así el pulso de las democracias.

La acción «política» presupone la posibilidad de decidir a través de la palabra sobre el bien común. Esta acepción del término, sólo válida en cuanto ideal aceptado, guarda un estrecho parentesco con la concepción de la política defendida por Habermas y, en particular, con el modelo normativo de democracia que ha desarrollado y que incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones. Un modelo que responde a un propósito no disimulado de extender el uso público de la palabra y, con ello, de la razón práctica a las cuestiones que afectan a la buena ordenación de la sociedad. Sin el poder de la palabra, en la que ciertamente se basa la capacidad humana para «actuar concertadamente» (Arendt, 1973: 146), no habría acción política y, menos aún, democracia. De ahí la convicción de que antes de pasar a la acción es preciso examinar las cosas a fondo⁴. Con la democracia deliberativa Habermas busca la manera en que el *poder comunicativo*, esto es, el poder generado por la participación, el diálogo y la deliberación pública⁵, pueda operacionalizarse como mecanismo de solución de problemas y de toma de decisiones; o, dicho de otra manera, busca cómo transformar el poder social de la comunicación en poder administrativo efectivo.

La concepción habermasiana de la democracia logra aunar la fundamentación de un discurso normativo derivado de las estructuras racionales de

⁴ Estas intuiciones básicas que inspiran a la democracia deliberativa han acompañado a la democracia desde su nacimiento en la Atenas del siglo V (cfr. Mouffe, 2003: 95). Así, en la famosa *Oración fúnebre de Pericles*, se sostiene: «Somos, en efecto, los únicos que a quien no toma parte en los asuntos públicos lo consideramos no un despreocupado, sino un inútil; y nosotros en persona cuando menos damos nuestro juicio sobre los asuntos, o los estudiamos puntualmente, porque, en nuestra opinión, no son las palabras lo que suponen un perjuicio de la acción, sino el no informarse por medio de la palabra antes de proceder a lo necesario mediante la acción» (Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, libro II: 40). Esto abonaría la tesis sostenida por Jon Elster (2001: 13) de que con la noción de democracia deliberativa no se está procediendo a una innovación de la democracia, sino a una renovación de la misma.

⁵ Entre los inspiradores teóricos de la democracia deliberativa un nombre imprescindible es el de Hannah Arendt. La filosofía política de Arendt debe entenderse como una reivindicación de la participación ciudadana en la vida pública, como un alegato en favor de la virtud ciudadana frente al desguace de la política democrática por parte del totalitarismo. Los teóricos de la democracia deliberativa le rinden cumplido tributo intelectual sobre todo por haber propuesto las líneas esenciales de lo que ha de entenderse por una genuina república democrática. En particular, la comprensión comunicativa del poder acuñada por Arendt (1973) le sirve a Habermas (1998, cap. IV.2) como fundamento de su concepto normativo de democracia.

la comunicación con una reconstrucción histórica y sistemática de las formas institucionales sobre las que se ha plasmado históricamente el proyecto democrático. En este sentido, Habermas se muestra especialmente sensible a asumir las críticas provenientes de la tradición hegeliana acerca de las carencias institucionales del formalismo moral kantiano que él mismo adopta parcialmente en su ética discursiva. Le afecta, en particular, la acusación de que el planteamiento de una teoría de la sociedad esencialmente normativa no se adecue a los dictados de la realidad política y, por ello, como él mismo reconoce, le preocupa «desmentir la objeción de que la teoría de la acción comunicativa es ciega frente a la realidad de las instituciones» (Habermas, 1998: 58). Admite sin reserva que, dada la brecha que se abre entre lo ideal y lo posible, no es factible una transición coherente desde la esfera de los principios generales al ámbito del actuar político sin establecer *mediaciones* que garanticen una fluida comunicación. Por suerte, cree encontrar en las instituciones constitucionales vigentes (la división de poderes dentro del aparato estatal, la vinculación de la actividad estatal al derecho y, en particular, los procedimientos electorales y legislativos) un reflejo, al menos parcial, de las exigencias normativas de su modelo político. Los valores y contenidos ideales presentes en el mundo de la vida, en el lenguaje público cotidiano, en las instituciones y en los textos jurídicos (como, por ejemplo, las declaraciones de derechos) no constituyen vanas pretensiones ni meras ficciones acomodaticias, sino que inciden sobre la acción humana, exigiendo constantemente una práctica adecuada que aligere la tensión entre hechos y valores. Dichas realizaciones y anclajes institucionales constituirían entonces las mediaciones necesarias para poder transitar del nivel de su propia teoría a la realidad social sin caer en planteamientos de índole voluntarista: «El desarrollo y la consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente» (Habermas, 1998: 374). El Estado democrático se configura entonces como la institucionalización jurídica de una densa red de discursos y negociaciones, así como de las condiciones de comunicación y de los procedimientos que hacen posible la formación discursiva de la opinión común (cfr. Habermas, 1998: 230-236).

La democracia sería, de acuerdo con los presupuestos habermasianos, aquel modelo político en el que la legitimidad de las normas jurídicas y de las decisiones públicas radicaría en haber sido adoptadas con la participación de todos los potencialmente afectados por ellas. Pero la intuición más genuina de la concepción deliberativa de la democracia consiste en la afirmación de que, llegado el momento de adoptar una decisión política, el seguimiento de la regla de la mayoría ha de subordinarse al previo cumplimiento del requisito de una discusión colectiva capaz de ofrecer a todos los afectados la oportunidad de defender públicamente sus puntos de vista y sus intereses mediante argumentos genuinos y negociaciones limpias. La

deliberación en ningún caso debe confundirse con la mera ratificación colectiva de posiciones ya cristalizadas. Si todas las preferencias y opiniones políticas han de someterse a un proceso de debate e ilustración mutua, esto implica que todos los actores políticos deben estar abiertos a cambiar su posición inicial si como resultado de la deliberación pública encontraran razones para hacerlo. Si esta actitud no está presente, la discusión queda como un mero trámite que hay que cumplir antes de proceder a votar, esto es, de aplicar mecánicamente el poder de la mayoría. En la práctica política cotidiana resulta ciertamente difícil someterse a los exigentes requisitos de la democracia deliberativa, pero es ahí donde se ponen a prueba la madurez y el fuste de una democracia. No hay modo de medir estas cualidades si no es en función del *nivel discursivo del debate público* (Habermas, 1998: 381). De ahí que lo decisivo sea la *mejora de los métodos y condiciones del debate, de la discusión y de la persuasión*.

A la hora de concretar las estilizadas y rigurosas exigencias de su propuesta, Habermas acaba adoptando un apreciable grado de realismo. Mas esto no debería dar pie a afirmar precipitadamente que esté de más la presentación abstracta y universalista de su enfoque teórico inicial, a veces casi rayano con lo utópico. La definición de un proyecto o modelo ideal puede representar el primer paso en la generación de la energía colectiva necesaria para la puesta en marcha de un proceso normativo de organización de la acción social. En cualquier caso, la extensión de la democracia implica, desde la perspectiva de la política deliberativa, la negación de los mecanismos de exclusión y la atención en la participación real. Por tanto, en las democracias reales el potencial crítico de la política deliberativa está desgraciadamente bien lejos de haberse agotado.

Habermas no aboga en favor de cualquiera de las democracias hoy en día al uso, sino de una democracia cualificada, de una democracia deliberativa que presenta a la opinión pública política activa —con sus prácticas argumentativas— como la estancia donde se dilucida la legitimidad del sistema político, así como la de sus diversos procesos de toma de decisión. Habermas no mantiene, por tanto, un tono descriptivo ni resignado en su reflexión acerca de la democracia. Su acento en la potenciación del *nivel discursivo del debate público* implica de hecho un radical cuestionamiento del funcionamiento real de la democracia de masas, reducida en la práctica a un sistema de selección de líderes, y que según autores como Weber o Schumpeter supuestamente sería el modelo que mejor encajaría con la sociedad contemporánea. Ciertos politólogos, tras constatar que *de facto* el reparto de la capacidad de juicio político de los ciudadanos no es igualitario, consideran que una cierta apatía política, un cierto desinterés, resulta incluso conveniente en términos funcionales. Desde la perspectiva de un *ethos* republicano, como el que asume Habermas, esa posición no puede resultar más desoladora. Frente a esta concepción elitista de la democracia, la política deliberativa representa un modelo de descentramiento del poder político. La estrategia seguida por Habermas no consiste, sin embargo, en fundamentar la democracia desde la mera razón, sino en redescubrir sus prácticas y sus

metas tal como se expresan teóricamente en los textos fundacionales de las comunidades políticas democráticas. De ahí que su tarea se limite a resaltar los presupuestos de la deliberación democrática, esto es, las condiciones necesarias para que la discusión crítica y abierta de asuntos de interés general se lleve a cabo en los distintos foros y canales de la esfera pública. No se trata de supuestos inventados en un laboratorio de ingeniería social, sino de elementos fundamentales del modo en que las sociedades democráticas existentes se comprenden normativamente a sí mismas. La democracia deliberativa considera que la mejor forma de alcanzar la meta propuesta en los textos legales de las democracias constitucionales es tomarse en serio los derechos de participación existentes y «hacer como si» fuera posible ejercerlos. Por ello, no se preconiza una reforma radical de las instituciones, sino «intervenir en ellas «como si» realizasen las funciones que dicen cumplir y crear algunas nuevas» (Sampedro, 2000: 27).

Si se compara con la concepción republicana del Estado concebido como una comunidad ética y con la concepción liberal del Estado concebido como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico, la fórmula habermasiana puede ser considerada como un tercer modelo democrático. Sin renunciar a los presupuestos del enfoque normativo de la filosofía práctica, Habermas concibe la reconstrucción del proyecto político democrático en y desde el horizonte irrebasable de la única democracia realmente existente: la democracia liberal. De hecho, su ambición nada oculta sería armonizar el elemento democrático y el liberal de la modernidad política (cfr. Habermas, 1998: 374). Dicha fórmula se apoya en las condiciones comunicativas bajo las cuales el proceso político tiene para sí la presunción de producir resultados racionales porque es llevado a cabo en toda su extensión de una manera deliberativa. Aunque supone la compatibilidad, de hecho la interrelación íntima, entre los derechos y la democracia, el buscado equilibrio entre las concepciones privada y pública de la autonomía resulta bastante inestable y el modelo acaba escorándose hacia la pública al poner el acento en la autolegislación del ciudadano, que «exige que aquellos que están sometidos al derecho como destinatarios suyos, puedan a su vez entenderse como autores del derecho» (Habermas, 1998: 186).

Si se considera que la soberanía popular se manifiesta de manera directa e inmediata, la articulación de las maquinarias institucionales se convierte en una cuestión de importancia menor. Sin embargo, lo decisivo a efectos prácticos es saber cómo se expresa ordinariamente la voluntad de los ciudadanos, qué procedimientos se siguen para obtenerla. Por ello, Habermas quiere avanzar en la elaboración de un procedimiento cognitivo que permita transformar la *cruda* voluntad popular en una versión algo más *depurada*. De dicho modelo se deriva un horizonte político de carácter reformista que responde a la necesidad de ensanchar el marco formal de la democracia representativa: se trataría tanto de profundizar en los elementos de participación ciudadana ya existentes mediante el fomento de una cultura política activa, como de asegurar los contenidos materiales de carácter distributivo

establecidos por el Estado de bienestar con el fin de neutralizar las indeseadas consecuencias no igualitarias de la economía de mercado.

La política deliberativa consiste, en suma, en una modalidad de democracia participativa que vincula la resolución racional de conflictos políticos a prácticas argumentativas o discursivas en diferentes espacios públicos. Para su puesta en marcha resulta vital la presencia de una esfera pública asentada sobre la sociedad civil. La esfera pública estaría configurada por aquellos espacios de espontaneidad social libres de interferencias estatales, así como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación. En dichos espacios surgirían la opinión pública en su fase informal, las organizaciones cívicas y, en general, todo aquello que desde fuera influye, evalúa y critica la actividad política. En última instancia, la efectividad de este modelo de democracia que Habermas postula se hace recaer sobre procesos informales que presuponen la existencia de una vigorosa cultura cívica. Ahí se encontraría también, sin duda, la mayor debilidad de la propuesta.

La vigencia de la política deliberativa depende de la robustez que posea la sociedad civil, así como de su capacidad para llevar a cabo la problematización y el procesamiento público de todos los asuntos que afectan a la sociedad y a sus ciudadanos. La energía procedente de los procesos comunicativos requiere de conducciones que eviten pérdidas y favorezcan una eficaz transmisión a todos los sectores sociales. Para ello se necesita que los ciudadanos se responsabilicen de su propio destino en común y que reflexionen acerca de la sociedad y de sus condiciones, al margen de coacciones que puedan ser impuestas por parte de un poder superior.

IV. LA PRAXIS DEMOCRÁTICA: INSTITUCIONES POLÍTICAS, DINAMISMO ASOCIATIVO, GRUPOS MINORITARIOS Y DESOBEDIENCIA CIVIL

La democracia puede caracterizarse como un sistema político que convierte la expresión de la voluntad popular en normas vinculantes para todos los sujetos políticos y para todos los poderes estatales. Por eso, una adecuada descripción del complejo proceso de elaboración de las normas jurídicas en un Estado democrático no puede alcanzarse con la mera consideración de los aspectos institucionales. Dicho proceso depende en gran medida de la variedad y riqueza de otros elementos no institucionalizados de la vida ciudadana, que sirven de cauce para el ejercicio de los derechos de participación. El principio de la soberanía popular —sobre el que se asienta el sistema democrático— se expresa tanto dentro como fuera de los órganos institucionales de representación (cfr. Maus, 1991).

Si bien el principio de la soberanía democrática, en la medida en que concibe a la ciudadanía como poder legislativo e incluso como poder constituyente, mantiene una estrecha relación con el momento de creación de las normas jurídicas, su mera invocación abstracta no explica suficientemente la génesis y la transformación del derecho, complejos fenómenos que tam-

poco quedan completamente aclarados desde la perspectiva del proceso legislativo en su dimensión institucional, esto es, la creación estatal de normas jurídicas. La democracia vive de presupuestos que ni las instituciones ni las normas jurídicas crean, sino que sólo canalizan. *La democracia no se agota en el mero parlamentarismo*. El parlamento, que encarna el poder legislativo ordinario en cuanto órgano que representa la voluntad popular en los sistemas constitucionales, es, desde el punto de vista de la autocomprensión normativa de los Estados democráticos de Derecho, la caja de resonancia más reputada de la esfera pública de la sociedad, donde en realidad se generan las propuestas que luego se debaten en las cámaras legislativas. Si esto es así —al menos, normativamente lo es—, la génesis de la formación de la opinión se encuentra en los procesos no institucionalizados, en las tramas asociativas multiformes (sindicatos, iglesias, foros de discusión, asociaciones de vecinos, organizaciones voluntarias no gubernamentales, etc.) que conforman la *sociedad civil* como una auténtica red de redes (cfr. Taylor, 1997). En ese ámbito de organizaciones de participación abierta y voluntaria, generadas y sostenidas (al menos parcialmente) de forma autónoma respecto al Estado, se encuentra precisamente la fuente de dinamismo del cuerpo social, la infraestructura de la sociedad para la formación de la opinión pública y la formulación de necesidades. La sociedad civil constituye además la primera instancia para la elaboración de propuestas políticas concretas y, algo sumamente importante, para el control del cumplimiento práctico de los principios constitucionales. Del grado de actividad sostenida por las asociaciones voluntarias de ciudadanos (o, como diría Tocqueville, de los «cuerpos intermedios») depende en gran medida la salud de la vida democrática de una sociedad.

Sin embargo, en la práctica de las democracias modernas (el caso español es, en este sentido, un caso extremo), a la ausencia de una sociedad civil políticamente activa se le suma la debilidad de los instrumentos de control parlamentario, lo que, además de reforzar la preeminencia del ejecutivo, aleja aún más al parlamento —la asamblea deliberativa por antonomasia, como diría Burke— de la centralidad del sistema político y relegándolo a una posición subordinada o secundaria en el panorama de las instituciones políticas. Por si esto ya fuera poco, los partidos políticos —con sus estructuras burocratizadas y férreamente controladas por sus cúpulas dirigentes— han monopolizado estas funciones, negando a la ciudadanía la oportunidad de definir la oferta electoral y el control del cumplimiento de los programas. De esta negativa experiencia surge la convicción de que es preciso otras formas de participación ciudadana que no pasen necesariamente por el tamiz de los partidos. Los ya no tan nuevos movimientos sociales (ecologismo, pacifismo, feminismo, etc.), y el actual renacer, al menos teórico, de la idea de sociedad civil son muestras reales de esa creciente inquietud y de la toma de conciencia de que la vida democrática no se agota en las instituciones políticas convencionales.

El carácter normalizado e institucional de las relaciones políticas con que funcionan realmente las democracias liberales conlleva a menudo a una

burocratización de las mismas, un fenómeno que, como ya se ha señalado, alcanza a la estructura misma de los partidos políticos, sujetos privilegiados de la representación política de los ciudadanos. De ahí que sean precisamente los grupos y movimientos sociales relativamente marginales, en el sentido de escasamente institucionalizados, los que mejor pueden ejercer la función de una opinión crítica que actúe como vigilante del desarrollo efectivo de los principios democráticos. Grupos más o menos reducidos de ciudadanos pueden desempeñar un papel central en la articulación de la voluntad común, que influyen e inspiran los cambios de mentalidad que experimentan las sociedades. El ritmo de ciertos cambios sociales lo marcan a menudo pequeños movimientos o agrupaciones —minorías críticas— constituidos con voluntad de influir en el conjunto social: «las innovaciones sociales son impulsadas con frecuencia por minorías marginales, aunque más adelante se generalicen a toda la sociedad en un nivel institucional» (Habermas, 1991: 185). Sólo algunas minorías que muestran posturas disconformes se enfrentan a las generalizaciones acríticas dominantes en un momento dado. La protesta de una conciencia disidente, organizada en movimiento social, es un importante factor de movilización que puede culminar en la elaboración o en la reforma de una norma jurídica. Es, precisamente, desde esta perspectiva desde donde se puede comprender el fenómeno de la desobediencia civil en las sociedades avanzadas como una piedra de toque de la legitimidad del derecho democrático (cfr. Cohen y Arato, 2000, cap. XI).

Sin duda, una de las capacidades más deseadas por cualquier actor político es la de poder definir los temas que se debaten en la esfera pública. Esta capacidad se la reservan con avaricia quienes poseen el poder político y económico. Quienes no tienen ni una cosa ni la otra tienen que buscar soluciones alternativas. En este contexto, la desobediencia civil aparece como un instrumento óptimo para lograr que un determinado asunto o problema se introduzca como tema de debate dentro de la agenda política.

La reconstrucción de un espacio público orientado a la consideración racional de las cuestiones que conciernen al buen ordenamiento de la sociedad es, como se ha señalado anteriormente, el gran objetivo trazado por la política deliberativa. En este sentido, no puede pasarse por alto que, aunque en las democracias pluralistas el reconocimiento de la igualdad formal incluye el derecho de todos a la palabra, esa facultad a menudo no puede ejercerse de manera inmediata y está sujeta a enormes cortapisas. En este contexto social, en el que el sector social dominante no puede ser movido a escuchar una argumentación a menos que se le fuerce a prestar atención, es donde adquiere sentido abordar la cuestión de la desobediencia civil como una herramienta legítima en el proceso de la formación democrático-radical de la voluntad política (cfr. Habermas, 1988: 51-89). Esta forma pacífica de disidencia representa un elemento normal y necesario de la cultura democrática: un instrumento idóneo para la realización de los fines del Estado democrático de Derecho y para el aseguramiento de la eficacia de los principios y normas constitucionales, un medio útil para lograr la maduración

de la opinión pública y, en definitiva, para la participación política real de los ciudadanos.

En una sociedad en donde la opinión se encuentra dirigida (y, con reiterada asiduidad, también manipulada) por los *mass media*, la protesta de una conciencia disidente, organizada en movimiento social, es un importante factor de movilización que puede culminar en la elaboración o en la reforma de una norma jurídica, así como en el cambio de línea de una cierta política gubernativa. En este sentido, para los diversos individuos o grupos que en un determinado momento se encuentran en minoría, el ejercicio de la desobediencia civil representa una forma de expresar pacíficamente sus desacuerdos con la opinión de la mayoría. En algunos regímenes políticos, v. gr., en los de corte totalitario, los disidentes no suelen disfrutar de muchas oportunidades para manifestarse, por lo que ahí puede resultar más oportuno actuar de un modo más radical, no necesariamente respetuoso con las autoridades y sus disposiciones más o menos arbitrarias. Sin embargo, son las sociedades democráticas las que aparecen como el escenario más habitual de este modo de disidencia: por mor de las mencionadas razones tácticas, la mayor virtualidad práctica de la desobediencia civil está precisamente allí donde el poder posee la forma de legitimación consagrada en la modernidad, la forma democrática de gobierno.

V. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y EL ESPACIO PÚBLICO

Si descendemos desde el nivel de los ideales al de las realizaciones prácticas, nos topamos con el hecho de que en numerosas democracias contemporáneas —y el caso español resultaría paradigmático— apenas existen espacios donde reflexionar y debatir públicamente sobre las propuestas de los diferentes agentes sociales y menos aún donde intercambiar razones sobre la viabilidad y financiación de las mismas o sobre su concordancia con determinados principios o valores. En las televisiones, ya sean públicas o privadas, en el parlamento nacional o en las cámaras autonómicas no se expresan más que eslóganes, pero casi nunca argumentos. A los ciudadanos se le sustrae la posibilidad de contemplar auténticos intercambios de razones y contrastes directos de ideas entre los adversarios políticos.

Es cierto que las carencias antes apuntadas vienen de lejos: la posibilidad de participación activa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos entendida como presupuesto de la democracia no sólo fue socavada desde el plano teórico, sino también por determinados cambios históricos. El «cambio estructural» del espacio público, su deformación, se produce con la aparición de los nuevos medios de comunicación de masas. El espacio público deja de estar ocupado por ciudadanos razonantes, por lo que cesa también de ser un lugar de discusión y debate (que cumplía además la función de transmitir las inquietudes y necesidades privadas a los poderes públicos); se somete, por el contrario, a una cultura integradora y de mero consumo

de noticias y entretenimiento. Se reestructura así con fines meramente demostrativos y manipulativos (cfr. Habermas, 1982). Este cambio estructural llega a su paroxismo con la aparición del *homo videns*, esto es, el individuo alfabetizado mediante la imagen y con una capacidad limitada para el razonamiento abstracto, lagunas que conllevará un lento ocaso de la reflexión política seria y la despedida de una ciudadanía competente (cfr. Sartori, 1998). Sea o no correcto este análisis y sea cual fuere la valoración que merezca, lo cierto, en cualquier caso, es que, en la sociedad de la comunicación en la que desde hace décadas se desarrollan nuestras vidas, la forma en que se lleve a cabo las deliberaciones sobre los asuntos públicos debe estar adaptada a los medios existentes.

Las calles, plazas o parques que en otros tiempos servían como foros públicos para el debate han sido reemplazados en la actualidad por los medios de comunicación de masas: en un principio, por la prensa escrita, luego por la radio y la televisión y, más recientemente, por el Internet. En este sentido, la frecuencia, por ejemplo, de los debates públicos televisivos —sin prejuicio de que también puedan hacerse mediante Internet— sirve de baremo también de la calidad democrática de la vida política de una sociedad. Los debates televisivos entre los principales candidatos en cualquier campaña electoral es un espectáculo cívico de primer orden que debería constituir una exigencia electoral regulada. Sería la manera de que las campañas resultasen dialogadas y confrontadas y de evitar además las caras campañas meramente propagandísticas, que a la postre deben pagar los contribuyentes. En definitiva, debería tomarse en serio que el contraste público de pareceres no es sino el elixir vital de cualquier democracia.

Mientras que la genuina deliberación de los asuntos públicos brilla por su ausencia incluso en los parlamentos, en esta sociedad *telecrática* (esto es, en la que, como afirma Sartori, impera el «vídeo-poder») se da por sentado que una mentira o un eslogan repetido hasta la saciedad acaba convirtiéndose en un argumento irrefutable, cuando no en una verdad incontestable. El deterioro del debate público responde, como sostiene el filósofo argentino C. S. Nino (1997: 224), «a la forma en que operan los medios masivos de comunicación, particularmente la televisión, que controla el proceso político». No sólo en los períodos electorales, en donde se utiliza una publicidad intensa de tipo comercial, sino también en el curso de la actividad política ordinaria: incluso los oradores parlamentarios no inducen a los demás parlamentarios a cambiar de opinión y —lo que aún es más grave— ni siquiera lo pretenden. Todo está decidido de antemano y tan sólo se trata de deslumbrar a periodistas y telespectadores. La política y, en particular, la actividad parlamentaria, se reduce así a mero espectáculo mediático. El monólogo se impone al diálogo (y cuando parece que existe, resulta ser de sordos). La propaganda prevalece sobre el debate. Hecho que además se agrava cuando la propaganda resulta mendaz. No se requiere una enorme perspicacia para entender que lo que más ahuyenta a los ciudadanos de la política y fomenta su desafección es el uso deliberado de la mentira en el ejercicio del poder y en la gestión de lo público. En este sentido, recientemente los

ciudadanos de las democracias occidentales han sido testigos de cómo se ha emprendido una guerra contra Irak apoyándose en unos argumentos que todo el mundo sabía que eran mentira, empezando por aquellos mismos que los esgrimían (cfr. Velasco, 2003). Las mentiras representan auténticas armas de destrucción masiva para la democracia.

Los avances tecnológicos —en especial, el Internet— revocan algunos de los tópicos de la teoría política tradicional y, en particular, uno especialmente enraizado: en las sociedades de masas, en razón de la población y del tamaño del territorio, la democracia ya no puede ser sino democracia representativa. La posibilidad de que los ciudadanos participen activamente no sólo en la elección de sus representantes, sino también en la elaboración de las leyes que les afectan y, sobre todo, en su aprobación, es un hecho que tan sólo la inercia de la clase política impide poner en marcha (cfr. Echeverría, 2003). Existen mecanismos técnicos que posibilitan no sólo la consulta de los ciudadanos, sino también que ésta se realice en condiciones de seguridad, anonimato y confidencialidad. Si se pusieran en marcha, el perfil de las democracias reales cambiaría radicalmente y se tornarían en democracias descentralizadas, antijerárquicas y de participación directa. Es cierto que, hoy por hoy, la interpenetración entre Internet y esfera política es un proceso aún bastante indefinido e incierto, existiendo además el riesgo, como ha sucedido con otros medios de comunicación, de que acabe siendo preso de las concentraciones de poder político y económico (cfr. Winner, 2003). No por ello habría que dejar de explorar las posibilidades que nos abre la tecnología informática.

VI. LA CALIDAD DEL DEBATE PÚBLICO: ALGUNAS PROPUESTAS PRÁCTICAS

Autores como Habermas no conciben la actividad filosófica sin la presencia en su horizonte de la idea de una sociedad libre de cualquier forma de dominación. Éste es precisamente el sentido del proyecto filosófico de una teoría crítica de la sociedad, que describe y contempla la realidad desde el contraste con lo que sería posible o deseable. Formular una teoría política de tipo normativo —como es el caso de la democracia deliberativa— implica no limitarse a describir lo realmente existente como si fuera lo único que pudiera existir. No cabe duda de que las exigencias que encierra la noción de democracia deliberativa apenas se han visto satisfechas en momento alguno de la historia humana. Son exigencias que se hacen valer como crítica moral a los excesos orgánicos de las democracias contemporáneas, pero resulta harto complicado que algún día puedan implementarse en la totalidad y radicalidad de sus implicaciones. La noción designa un horizonte de expectativas, sin duda deseables, más que la descripción de una situación dada o que se dará en un futuro próximo. Ese componente utópico no debería, sin embargo, ser razón para despacharla sin más. Como diría uno de los padres fundadores de la sociología contemporánea, no conocido ciertamente

por sus inclinaciones idealistas, «es completamente cierto, y así lo prueba la historia que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez» (Weber, 1988: 178).

Si la utopía implica una exploración de lo posible frente a la mera aceptación de lo ya dado, entonces la democracia deliberativa constituye una vía política que sería recomendable al menos indagar y tantear. Con este propósito, y más allá de los planteamientos abstractos, por bien intencionados que sean, habrían de estudiarse algunas medidas concretas dirigidas a dar vitalidad a la actividad política y aumentar el componente participativo y deliberativo de los regímenes democráticos existentes. Para concluir este artículo, y con la expresa voluntad de provocar la discusión, se propone someter a público escrutinio medidas del siguiente tenor:

1. Sobre la deliberación en los parlamentos:

- a) Posibilitar la participación de las diversas organizaciones y colectivos afectados por los diversos proyectos legislativos en los momentos decisivos del proceso de su elaboración.
- b) Transparencia de los procedimientos parlamentarios, facilitando la publicidad necesaria para que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento de las leyes desde su promulgación.
- c) Promover instrumentos de control de la labor gubernamental, rebajando el número de votos exigidos para la constitución de comisiones de investigación.
- d) Rendir cuentas a la ciudadanía como práctica habitual y normalizada, de manera que el parlamento sea percibido como lugar de expresión más de la voluntad ciudadana que de los intereses partidistas.
- e) Gestión plural de los medios públicos de comunicación, de manera que no dependan de los gobiernos de turno, sino de las asambleas parlamentarias. Regular la propiedad de medios privados de comunicación para evitar oligopolios. Normalizar los debates televisivos entre los diversos grupos parlamentarios tanto en los procesos electorales como en medio de las legislaturas.

2. Sobre la actividad de los partidos:

- a) Control del grado de cumplimiento de las promesas electorales, que podría encomendarse a una comisión no parlamentaria y ajena a los partidos políticos que emitieran un dictamen antes de la convocatoria de las siguientes elecciones.
- b) Control estricto de la actividad y la participación de los diputados en las labores parlamentarias. Difusión pública de estos datos al final de cada legislatura.
- c) Difusión de las fuentes de financiación de los partidos y auditorías obligatorias. Limitación de la financiación privada.

- d) Fomentar la cultura de la dimisión entre los diferentes actores y gestores políticos, como forma de garantizar la responsabilidad y la rendición de cuenta ante los electores.
3. Sobre la participación ciudadana:
- a) Articular medios que posibiliten la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos municipales, autonómicos y estatales.
 - b) Establecer mecanismos de participación ciudadana en la actividad legislativa parlamentaria. Búsqueda de fórmulas para que por vía informática los ciudadanos puedan presentar directamente enmiendas y alegaciones que deberían ser respondidas de manera razonada por los diversos grupos parlamentarios. Examinar fórmulas de consulta popular rápida por medios informáticos antes de la ratificación parlamentaria definitiva.
 - c) Democratizar el funcionamiento interno de los partidos políticos, de manera que puedan ser espacios de expresión de la pluralidad social. Democratizar, en especial, el proceso de selección de los candidatos electorales. Estudiar la posibilidad de confeccionar listas abiertas.
 - d) Impulsar la formación política de los nuevos ciudadanos: tanto de las nuevas generaciones de electores como de la población inmigrante.
 - e) Impulsar programas que estrechen la «brecha digital» (así como la «brecha socioeconómica» que está en la base de la misma) entre los que tienen acceso a los medios de comunicación y, en especial, al Internet y los que no, carencia que dificulta el acceso diversificado a la información.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDT, Hannah, «Sobre la violencia», en *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1973, pp. 109-186.
- BENHABIB, Seyla (ed.), *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton U. P., 1996.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2000.
- BOHMAN, J., *Public Deliberation*, MIT Press, Cambridge (Ma), 1997.
- BOHMAN, J., y REHG, W. (eds.), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge (Ma), 1997.
- CALHOUN, Craig (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge (Ma), 1992.
- COHEN, Jean L., y ARATO, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000.
- DWONS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.
- ECHEVERRÍA, Javier, «Tecnociencias de la información y participación ciudadana», en *Isegoría*, núm. 28, 2003, pp. 73-92.
- ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

- FERRARA, Alessandro, «El desafío republicano», en *Claves de razón práctica*, núm. 139, 2004, pp. 4-12.
- FISHKIN, J. S., *Democracy and Deliberation*, Yale U. P., New Haven, 1991.
- GUTTMANN, A., y THOMPSON, D., *Democracy and Disagreement*, Harvard U. P., Cambridge (Ma), 1996.
- HÄBERLE, Peter, *Pluralismo y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2002.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1982.
- *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988.
- *La necesidad de renovación de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1991.
- *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991.
- MACEDO, S. (ed.), *Deliberative Politics*, Oxford U. P., Nueva York, 1999.
- MAUS, Ingeborg, «Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft», en *Kritische Justiz*, núm. 2, 1991, pp. 137-150.
- MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, 1999.
- *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- NINO, Carlos S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- RÖDEL, U.; FRANKENBERG, G., y DUBIEL, H., *La cuestión democrática*, prólogo de Agapito Maestre, Huerga y Fierro, Madrid, 1997.
- SAMPEDRO BLANCO, Víctor, *Opinión pública y democracia deliberativa: medios, sondeos y urnas*, Istmo, Madrid, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.
- *Homo videns*, Taurus, Madrid, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1996.
- SUNSTEIN, Cass R., *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003.
- TAYLOR, Charles, «Invocar la sociedad civil», en *Argumentos filosóficos*, Paidós, Barcelona, 1997, pp. 269-292.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2 vols., Aguilar, Madrid 1989.
- VELASCO, Juan Carlos, «De la difícil justificación de una “guerra preventiva”», en *Claves de razón práctica*, núm. 134, 2003, pp. 73-75.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1988.
- WINNER, Landgon, «Internet y los sueños de una renovación democrática», en *Isegoría*, núm. 28, 2003, pp. 55-71.

II

ESTUDIOS

Notas sobre la aplicación de la nueva Ley General Tributaria a las Comunidades Autónomas¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.—III. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LOS TRIBUTOS CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.—IV. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A favor de la aplicación de la nueva Ley General Tributaria² (LGT) en todos los niveles de Hacienda se ha pronunciado mayoritariamente la doctrina que se ha ocupado de la cuestión; significativamente y sin ánimo de ser exhaustivo: Soler Roch³, Sainz de Bujanda⁴, Ferreiro⁵, Ramallo⁶,

* Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la UPCO-ICADE.

¹ El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada por el autor en la primera sesión del Seminario Interno sobre la Reforma de la Ley General Tributaria, que tuvo lugar el día 21 de octubre en la Facultad de Derecho de la UPCO-ICADE. Agradezco especialmente al profesor Zornoza Pérez las observaciones que realizó sobre esta cuestión en el seno de dicho seminario.

² Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *BOE*, núm. 302, de 18 de diciembre.

³ M. T. Soler Roch, «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda», en *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1989, p. 119; «Reflexiones sobre la descodificación tributaria en España», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 97, 1998, pp. 10-11.

⁴ F. Sainz de Bujanda, «Elementos y razones que pueden justificar una reforma de la Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 62, 1992, p. 106.

⁵ J. J. Ferreiro Lapatza, «Reforma de la LGT. Ámbito objetivo (prestaciones patrimoniales) y subjetivo (niveles de Hacienda)», en *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992, p. 7.

⁶ J. Ramallo Massanet, «Estructura constitucional del Estado y Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 67, 1993, p. 114.

Olivera Massó⁷, Orón Moratal⁸ y García Martínez⁹; aunque no faltan pronunciamientos en contra, como los de los profesores Palao¹⁰ y Menéndez¹¹.

Mi opinión se encuentra, sin lugar a dudas, entre quienes, con el profesor Ramallo, son «partidarios de que las condiciones del cumplimiento del deber constitucional de contribuir sean las mismas sea cual fuere el tributo que concrete dicho deber —estatal, autonómico o local— y en donde hubiere de cumplirse (...) Consideramos contrario al principio de igualdad el que las condiciones para el cumplimiento del constitucional deber de contribuir consistente en soportar la carga tributaria (estatal, autonómica y local), sean diferentes dependiendo de quien sea el sujeto activo»¹², aun siendo conscientes de la contradicción existente, señalada por los profesores Palao¹³, Falcón¹⁴ y Menéndez¹⁵, entre el establecimiento de una garantía del tratamiento común de los ciudadanos en aspectos como los regulados en la LGT; fundamentalmente (aunque no exclusivamente) formales, adjetivos, procedimentales o accesorios; y la diferencia acusada entre los tratamientos sustantivos; los relativos a la carga tributaria; en cada Comunidad Autónoma. Como afirma gráficamente el profesor Menéndez¹⁶, bien pudiera decirse a este respecto que «quien puede lo más puede lo menos». No es posible dejar de constatar dicha contradicción, aunque pueda defenderse que «lo que, a nuestro entender, la Constitución posibilita, y, por lo tanto, no puede dejar de amparar, es que las diferencias entre los ciudadanos o los territorios se den en el terreno sustantivo, en el del reparto de la carga tributaria, pero no en el de las condiciones en que dicho deber se tiene que cumplir (...) ahí reside la autonomía y, en consecuencia, las posibles diferencias»¹⁷. No obstante, más allá de la postura del profesor Ramallo, que comparto plenamente, no creo que deba dejar de expresar

⁷ P. Olivera Massó, «Los conceptos constitucionales de Hacienda general, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el problema de la aplicación a las Comunidades Autónomas de la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria del Estado», en *Crónica Tributaria*, núm. 71, 1994, pp. 101-120.

⁸ G. Orón Moratal, «La distribución del poder financiero entre el Estado y las Comunidades Autónomas. (Especial referencia a la relación entre Leyes Tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas)», en *Revista Valenciana de Hacienda Pública, Palau* 14, núm. 28, 1997, p. 30.

⁹ A. García Martínez, «Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda Autonómica: Posibilidades y límites», en *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, pp. 88 y 89.

¹⁰ C. Palao Taboada, «Temas para un debate sobre la regulación de los procedimientos de gestión, recaudación e inspección en la nueva Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 63, 1992, p. 104; «La Ley General Tributaria desde la perspectiva constitucional: crisis y reforma», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, 1998, pp. 538 y 539.

¹¹ A. Menéndez Moreno, «La futura Ley General Tributaria: algunas reflexiones sobre su naturaleza, ámbito de aplicación y contenido», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 113, p. 9.

¹² J. Ramallo Massanet, «Estructura...», *op. cit.*, p. 114.

¹³ C. Palao Taboada, «La Ley General Tributaria...», *op. cit.*, pp. 538 y 539.

¹⁴ R. Falcón y Tella, «Los tributos cedidos y las competencias normativas de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 118: «supone incurrir en una contradicción difícil de justificar, que las Comunidades Autónomas tengan la posibilidad de regular los tipos, incidiendo en la cantidad a pagar, pero en cambio dichas Comunidades hayan de gestionar los aplazamientos y fraccionamientos de acuerdo con la normativa estatal».

¹⁵ A. Menéndez Moreno, «La futura...», *op. cit.*, p. 9.

¹⁶ *Op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁷ J. Ramallo Massanet, *op. cit.*, *loc. cit.*

en este punto la completa insatisfacción que, desde la perspectiva de la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento, no pueden dejar de causar las graves diferencias sustantivas de tributación entre las diferentes CCAA.

Confesado mi punto de partida *jacobino*, confesaré también que no se van a fatigar más en este artículo los títulos competenciales que incidirían en la posibilidad de aplicación de la LGT en la Hacienda Autonómica y a los que hace referencia el propio legislador en el artículo 1 de la nueva LGT, cuestión ésta ya examinada extensa e intensamente por la mejor doctrina española, en consonancia con la importancia de la cuestión y las extraordinarias vaguedad, indefinición y contradicciones de nuestra Constitución al respecto. A pesar de la extraordinaria cantidad y calidad de dichas aportaciones doctrinales (o quizás, quién sabe, por este motivo) la cuestión creo que dista muchísimo de estar cerrada¹⁸. El intentar resolverla excedería tanto los límites previstos para este trabajo como la capacidad de su autor. El mismo intenta centrarse en el análisis de la forma, a mi juicio, insatisfactoria, en que el artículo 1 de la nueva LGT esboza la delimitación de su ámbito de aplicación en lo que atañe a las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio, supuestamente, de los títulos competenciales del Estado a los que se refiere el artículo 1.

En lo que sigue a continuación intentaré dar razón de mi insatisfacción por dicho precepto, dividiendo el estudio en tres apartados: El primero dedicado a la aplicación de la Ley a los tributos propios de las CCAA de régimen común, el segundo a su aplicación a los tributos del Estado cedidos a las mismas y el tercero a la aplicación a las CCAA forales.

II. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

El artículo 1 de la nueva LGT; sea cual sea el alcance que el legislador haya querido dar al mismo y que resulta, como se expondrá, difícil de determinar; parecería dirigido exclusivamente a desplazar las normas que cada una de las CCAA pudiera dictar en el futuro y ha venido dictando en el pasado¹⁹ para regular los principios, instituciones y procedimientos para la aplicación de la generalidad de sus tributos propios; pese a que la escasa incidencia cuantitativa de los mismos no parezca propiciar la creación de tales normas, tal y como señalara Ramallo²⁰. El problema, que el legislador no ha afrontado, al menos de forma expresa (quizás por la especial dificultad

¹⁸ Una excelente exposición del estado de la cuestión, además de sus propias conclusiones al respecto, en A. García Martínez, «Los títulos competenciales...», *op. cit.*

¹⁹ Ver al respecto M. T. Soler Roch, «Las posibilidades...», *op. cit.*, pp. 112-116; J. L. Arauz de Robles Villalón y J. L. Pérez-Campanero Fernández, «Ley General Tributaria y Haciendas territoriales en el ordenamiento jurídico vigente», en *Crónica Tributaria*, núm. 65, 1993; J. Ramallo Massanet, «Estructura...», *op. cit.*, pp. 104-109.

²⁰ J. Ramallo Massanet, «Estructura...», *op. cit.*, p. 109.

que entraña), es el problema de si las normas reguladoras de cada uno de los tributos propios de una Comunidad Autónoma pueden establecer previsiones que se aparten de las contenidas en la LGT en el ámbito exclusivo de dicho tributo.

Si se acepta, sin más matices, que cabe una regulación específica en las normas reguladoras de cada tributo autonómico que desplace para el mismo la contenida en la nueva LGT, la aplicación de la misma devendría en la práctica meramente supletoria. A la Comunidad en cuestión le bastaría con cubrir el (ridículo) expediente de reproducir en cada una de las leyes reguladoras de un tributo propio, aquellos aspectos de la regulación *general* en los que quisiera introducir normas diferentes a las estatales, para obtener, *de facto*, una Ley General Tributaria autonómica propia y distinta a la estatal. No creo que éste sea el sentido que el legislador ha querido dar al artículo 1 de la nueva Ley; no se declara aplicable supletoriamente la LGT a todas las Administraciones públicas, sino directamente; ni parece verosímil que de la referencia a la «*virtud*» y al «*alcance*» que pueda derivarse de los títulos competenciales que enumera dicho precepto pueda extraerse un resultado tan modesto como el de la simple aplicación supletoria de la Ley.

La solución alternativa sería la de negar, sin más matices, la posibilidad de que las normas reguladoras de los tributos propios de las CCAA se apartaran en lo más mínimo de los preceptos de la nueva LGT que les resultaran aplicables «*en virtud y con el alcance que se deriva*» de los títulos competenciales que acumula el texto del artículo 1. Si ello fuera realmente así; y creo que esta solución encajaría mejor con el sentido (o sentidos) que pudiera haberse querido atribuir al artículo 1; el problema se desplazaría a la determinación del significado que el precepto tendría para el legislador estatal. ¿Podría el legislador estatal en las Leyes propias de cada tributo establecer excepciones a lo dispuesto en las normas de la LGT que resulten aplicables «*a todas las Administraciones Públicas en virtud y con el alcance que se deriva*» de dichos títulos competenciales?

Si la respuesta a esta segunda pregunta fuera negativa estaríamos dotando a la nueva LGT, o al menos a una parte de la misma, de una prevalencia sobre las leyes particulares de cada tributo que vendría a resolver el problema de su idéntico rango en el orden jerárquico²¹. Resultado atractivo, aunque improbable. Si, como parece realmente más probable, la respuesta fuera positiva, nos encontraríamos con una situación curiosa: Las normas de las CCAA reguladoras de sus propios tributos se verían forzadas a respetar las normas de la LGT «*en cuanto regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el cumplimiento del deber constitucional de contribuir*», o «*en cuanto establece los conceptos, principios y normas básicas del sistema tributario en el marco de la Hacienda general*», o «*en cuanto adapta a las especialidades del ámbito tributario la regulación del procedimiento administrativo común, garantizando a los contribuyentes un tra-*

²¹ Sobre esta cuestión, J. Ramallo Massanet, «Crisis y reforma de la LGT», en *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, núm. 8, 1990, p. 16.

*tamiento similar ante todas las Administraciones tributarias»*²²; mientras que el Estado podría apartarse sin ningún problema en cualquiera de sus tributos de dicha regulación.

Aunque pueda aducirse que la regulación en una Ley estatal, por su ámbito de aplicación mismo, supone una garantía de la igualdad, parece poco razonable pensar que el Estado pueda, sin más, excepcionar la aplicación de las condiciones *básicas* que garantizan la igualdad en el cumplimiento del deber constitucional de contribuir, o de la regulación del procedimiento administrativo común que garantiza a los contribuyentes un tratamiento similar ante todas las administraciones o de los conceptos, principios y normas *básicas* del sistema tributario, que serían aplicadas íntegramente y sin excepciones en el ámbito autonómico y sólo parcialmente en el ámbito estatal. La LGT tendría una virtualidad y efectividad superior en el ámbito autonómico que en el estatal del que procede.

Detrás de este problema subyace, por tanto, el de la prevalencia (imposible, en virtud de su rango de ley ordinaria) del Código sobre las leyes particulares de los tributos y la derogación de principios y normas de carácter general por parte de las mismas²³ mezclado con el de la determinación del contenido de la LGT que realmente se dicta en ejercicio de los títulos competenciales arriba aludidos y puede, en función de ello, imponerse a las CCAA; pasemos a examinar cuál haya podido ser la decisión del legislador estatal a este segundo respecto.

Determinar si la voluntad del legislador ha sido realmente la de que los tributos propios de las CCAA se rijan por la nueva LGT hubiera sido, desde luego, mucho más sencillo si, en lugar de la ambigua redacción del artículo 1.1 se hubiera optado por una fórmula menos ambigua, más clara y decidida, del estilo de la contenida en el artículo 1 de la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente. Una fórmula que bien pudiera haber sido ésta: *«Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las administraciones tributarias»*. Una fórmula que, en definitiva, encontramos en la propia Ley sin más que suprimir la referencia a los títulos competenciales del Estado y que, sin duda alguna, dejaría mucho más clara la voluntad del legislador en este sentido que la empleada.

Para los autores del Informe de la Comisión para el estudio y propuestas de medidas para la reforma de la Ley General Tributaria, por el contrario, una fórmula más inequívoca *«no sería seguramente recomendable por la mayor complejidad del contenido de la Ley General Tributaria frente al de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes y por la diversa eficacia de sus preceptos»*²⁴. Por cierto que, al incorporarse a la nueva LGT; en lo que constituiría, según la exposición de motivos del proyecto, una manifestación fundamental de su *«ánimo codificador»*; el contenido de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de

²² En los términos que emplea la exposición de motivos de la Ley.

²³ Ramallo Masanet, «Crisis...», *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁴ P. 27.

Derechos y Garantías de los Contribuyentes²⁵, y derogarse la misma a su entrada en vigor²⁶, dejaría de tener vigencia lo dispuesto en su artículo 1 de forma, a mi entender, más satisfactoria que en la nueva LGT: «*La presente Ley regula los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las Administraciones tributarias y será aplicable a todas ellas*». Para Botella García-Lastra, una de las justificaciones de la regulación en un texto legal único, diferente al de la LGT, de los derechos y garantías del contribuyente, sería precisamente el que el mismo «*dotaría a los derechos y garantías de una mayor fuerza y eficacia y permitiría la generalización de su aplicación al conjunto de las Administraciones tributarias sin necesidad de entrar en mayores disquisiciones en cuanto al carácter básico o no de determinados preceptos, en lo que se refiere a su aplicación a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales*»²⁷ y, en función de ello, considera que la parte de la nueva LGT dedicada «*a los derechos y garantías de los contribuyentes debería ser (...) de aplicación común al conjunto de los sistemas tributarios de nuestro ordenamiento*»²⁸. A este respecto el profesor Tejerizo afirmó que, pese a la voluntad del legislador, «*La Ley (1/1998) no es una norma básica, en el sentido estricto del término, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149 de la CE, por lo que es posible que las Administraciones territoriales con competencias tributarias, por ejemplo, las Diputaciones Forales, regulen de manera diferente los mismos extremos ahora disciplinados*»²⁹. Por el contrario, a favor de que la Ley 1/1998 se aplicara a la Administración Autonómica sin matizaciones se pronunciaron Palao³⁰, Fenellós³¹ y Montejo³². Se plantea, en definitiva, la duda de si el ámbito de aplicación de los preceptos hasta ahora contenidos en la Ley 1/1998 cambia al incorporarse los mismos en una nueva LGT que no delimita dicho ámbito en los mismos términos en que lo hacía aquélla.

²⁵ BOE, núm. 50, de 27 de febrero.

²⁶ Disposición Derogatoria única.1.b) de la LGT.

²⁷ C. Botella García-Lastra, «La incidencia de la integración en la Ley General Tributaria de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes», en *Crónica Tributaria*, núm. 96, 2000, p. 13.

²⁸ C. Botella García-Lastra, «La incidencia...», *op. cit.*, p. 16.

²⁹ J. M. Tejerizo López, «La Ley 1/1998, de 26 de febrero, como un avance en los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública (Algunas consideraciones generales sobre la nueva Ley)», en *La nueva regulación de los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública*, *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 9, 1998, p. 18. Interpretan, por el contrario, que la Ley 1/1998 es aplicable a la Administración Autonómica sin matices V. Fenellós Puigcerver, «Consideraciones acerca del Proyecto del Estatuto del Contribuyente (I)», en *Impuestos*, 1997, p. 1071, y S. Montejo Velilla, «Los principios y derechos generales de los contribuyentes en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes», en *La nueva regulación...*, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

³⁰ C. Palao Taboada, «Lo blando y lo duro del proyecto de Ley de Derechos y Garantías de los contribuyentes», en *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 38, 1997, p. 7, «se atribuye en bloque el carácter de norma básica en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución (...) De este modo, la eficacia del Proyecto de Ley resulta reforzada incluso respecto de la Ley General Tributaria, cuyo contenido no tiene necesariamente carácter básico en su totalidad, sin que pueda inferirse lo contrario de su artículo 1.º».

³¹ V. Fenellós Puigcerver, «Consideraciones acerca del Proyecto del Estatuto del Contribuyente (I)», en *Impuestos*, 1997, p. 1071.

³² S. Montejo Velilla, «Los principios y derechos generales de los contribuyentes en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes», en *La nueva regulación...*, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

Por lo que se refiere a la mera enumeración acumulativa de los títulos competenciales del Estado que contiene el artículo 1.1, creo que la misma ha de calificarse, en primer lugar, de completamente superflua³³. Tal y como afirma el Tribunal Constitucional y resulta, por otra parte, obvio: «*las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan ope constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas*»³⁴. Ciertamente, tal y como afirma su exposición de motivos, «*La nueva Ley General Tributaria debe adecuarse a las reglas de distribución de competencias que derivan de la Constitución Española*»; no tiene otro remedio, puesto que su rango es inferior al de la Constitución. También la anterior LGT se adecuaba, forzosamente, a dichas reglas; en lo que no se adecuara a las mismas no sería aplicable por las CCAA.

La enumeración creo que es, en segundo lugar, completamente ambigua; puesto que impide determinar si el legislador quiere o no realmente aplicar «*a todas las Administraciones Tributarias*» la totalidad de la Ley o sólo parte de la misma. Lo único que parece claro es que sí quiere que en alguna (brumosa e indeterminada) medida, sea aplicable más allá del ámbito estatal. Aunque, a la vista de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley, podría ponerse en duda que realmente pretenda tan siquiera esto: «*Las Comunidades Autónomas y las entidades locales ejercerán las competencias relativas a la aplicación de los tributos y a la potestad sancionadora con el alcance y en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable según su sistema de fuentes*». Dicho precepto, a la vista del artículo 1, provoca cierta perplejidad ¿No son «*las competencias relativas a la aplicación de los tributos y a la potestad sancionadora*» las que regula la nueva LGT? ¿No es la nueva LGT «*la normativa que resulta aplicable*» «*a todas las Administraciones Tributarias*»? ¿No es la misma LGT la que regula en su artículo 7 las «*Fuentes del Sistema Tributario*»? ¿No es competencia exclusiva del Estado «*la determinación de las fuentes del Derecho*», según el artículo 149.1.8.^a, título competencial que expresamente se invoca en el artículo 1.1 de la LGT? Por otra parte, al estar tan absolutamente desprovisto de todo mandato o consecuencia jurídica, podría llevar al intérprete a la conclusión de que su única finalidad sería precisamente la de oscurecer aún más, si ello fuera posible, el ambiguo mandato del artículo 1.

En numerosas disposiciones de la Ley parecería que se da por supuesto que la misma se aplicará a otras Administraciones tributarias distintas de la estatal. En este sentido hay que entender las disposiciones de la Ley que específicamente circunscriben su aplicación «*En el ámbito de competencias del Estado*» o «*de la Administración General del Estado*»³⁵; con lo que estarían esta-

³³ En sentido contrario, en relación con el artículo 1.1 de la Ley 1/1998 que no contiene referencia alguna a ningún título competencial, se defendió que debería haberse previsto la circunstancia de que las Comunidades Autónomas no sean excesivamente proclives a aplicar dicha Ley y «*hacer referencia como fundamento de la competencia de las Cortes Generales a los artículos 149.1.1.14 ó 18 del texto constitucional*», J. Martín Queralt, «Estatuto del contribuyente», en *Tribuna Fiscal*, núm. 90, 1998, pp. 11 y 12.

³⁴ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.º

³⁵ Artículos 5.2, 7.1, 12.3, 98.4, 217.5 y 218.4.

bleciendo una salvedad que se hace necesaria sólo en la medida que sus preceptos sean aplicables fuera de dicho ámbito. Aún más claras son las disposiciones que hacen referencia a la «Administración tributaria competente»³⁶, «actuante»³⁷, «que corresponda»³⁸, «que hubiera dictado el acuerdo»³⁹, «que hubiera impuesto la sanción»⁴⁰, a «cada Administración»⁴¹ o a «una Administración»⁴². La definición misma de Administración tributaria del artículo 5.1 seguida de la atribución general de competencias al Ministerio de Hacienda «En el ámbito de competencias del Estado» permite interpretar que todas las referencias a la Administración tributaria no hay que entenderlas necesariamente como referidas exclusivamente a la Administración tributaria del Estado. Pese a ello, considero que ni siquiera de estas previsiones se puede extraer la consecuencia inequívoca de que la Ley (o, al menos, los preceptos o partes de la Ley en las que se contienen estas previsiones) sean sin más aplicables a las CCAA. Desde el momento en que la Ley puede estarse refiriendo en las mismas exclusivamente a las Administraciones tributarias estatal y locales⁴³, no habría que entender necesariamente incluidas a las autonómicas. Tan sólo en muy contadas ocasiones, la Ley hace referencia expresa a las CCAA junto con las Entidades Locales para establecer la aplicación de un precepto en los tres niveles territoriales. Ello no resultaría necesario si la Ley es aplicable indistintamente a las mismas, y lo cierto es que la Ley parece hacerlo así tan sólo en los casos en que no puede referirse sin más a la Administración tributaria por diferencias terminológicas⁴⁴.

Volviendo al texto del artículo 1.1, sería la expresión «con el alcance que se deriva del artículo 149, etc...» la que enturbia la determinación de cuál haya sido la voluntad de la Ley de que la misma se aplique total o parcialmente a las Comunidades Autónomas. Dicha frase puede entenderse en dos sentidos distintos:

El primero de dichos sentidos sería el de entender que no la totalidad de la Ley es aplicable a todas las Administraciones tributarias, sino sólo aquella parte que se entienda dictada bajo el amparo («con el alcance que se deriva») de los títulos competenciales enumerados, más allá de cuya cobertura sólo será aplicable por el Estado. Ciertamente, como he señalado, la nueva Ley

³⁶ Artículos 41.5, 62.3, 88.6, 135.3 y 179.2.

³⁷ Artículos 96.3, 99.2, 134.1, 4 y 5, y 171.1.

³⁸ Artículo 48.3.

³⁹ Artículo 91.5.

⁴⁰ Artículo 186.

⁴¹ Artículos 48.4, 83.4 y 90.1.

⁴² Artículos 2.1 y 63.4.

⁴³ En consonancia con lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12, 13 y 14 de la LRHL.

⁴⁴ Excepto en el artículo 78, en el que dicha especificación sí que resultaría realmente superflua si la regulación de la totalidad de las «Garantías de la Deuda Tributaria», «Hipoteca legal tácita» incluida, fuera de aplicación a todas las Administraciones tributarias; en el artículo 112 «Notificación por comparecencia», la referencia se hace a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o en los *Boletines de las Comunidades Autónomas o de las Provincias*, y en el artículo 211.5.b) «Terminación del Procedimiento sancionador en materia tributaria», «Al Ministro de Hacienda, el órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, el órgano competente de las Entidades Locales»; supuestos ambos en los que no existe una denominación homogénea en los tres niveles territoriales.

sólo será aplicable, con independencia de las afirmaciones del legislador estatal, en la medida en que su contenido se corresponda con materias para cuya regulación el Estado tiene atribuidas constitucionalmente competencias. El problema es que la voluntad del legislador de que sólo una parte de la Ley se aplique a las Comunidades Autónomas, debería haberse necesariamente completado con la identificación de cuál es la parte en cuestión; y esta tarea, pese a las recomendaciones en tal sentido del Consejo de Estado⁴⁵ y del Informe de la Comisión para el estudio y propuestas de medidas para la reforma de la Ley General Tributaria⁴⁶, no se aborda por la Ley⁴⁷. No creo, en cualquier caso, que éste sea el sentido que el legislador ha querido dar al precepto.

El segundo sentido atribuible a aquellos términos sería el de que toda la Ley es aplicable a todas las Administraciones tributarias, porque toda la Ley se dicta «*en virtud*» de los títulos competenciales del artículo 149 de la Constitución a los que la Ley hace referencia, pero dichos títulos tienen distinto «*alcance*»; lo que haría que la aplicación de la Ley a las Comunidades Autónomas sea distinta en razón del título competencial «*en virtud*» del cual se entienda dictada cada parte de la misma⁴⁸. En los términos empleados por el Tribunal Constitucional en la sentencia 233/1999: «*no todos (los títulos competenciales) poseen la misma naturaleza ni permiten, por consiguiente, la utilización de las mismas potestades normativas por parte de los órganos políticos implicados*»⁴⁹. Ciertamente, no tiene el mismo «*alcance*» el título competencial «*Hacienda general*» del 149.1.14.^a; que permite al Estado regular con carácter exclusivo la materia cubierta por el mismo, que el título competencial «*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*» del 149.1.18.^a; que implica la naturaleza compartida de las competencias que poseen el Estado y aquellas CCAA que han asumido facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De nuevo, resultaría necesario que el legislador aclarara qué preceptos ha dictado «*en virtud*» de cada título competencial para determinar el «*alcance que se deriva*»

⁴⁵ «Debe hacerse un esfuerzo por identificar cuál es el contenido de la Ley que ha de ser de aplicación común en todo el territorio o que en todo caso ha de revestir el carácter de legislación básica. (...) debe delimitarse con mayor precisión el carácter de los distintos artículos del anteproyecto. Esta labor resulta especialmente necesaria a la vista del contenido de la futura Ley: como se ha visto, en ella se regulan los pilares fundamentales del sistema tributario español, cuya concreción corresponde a la competencia exclusiva del Estado; ello sin perjuicio de que se reconozca un espacio adicional de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas, aunque referido a unos ámbitos muy concretos y que, en todo caso, no afecten a la regulación de la Hacienda general.»

⁴⁶ «Se estima que es necesario identificar cuál es la parte del contenido de la LGT que debe ser de aplicación común en todo el territorio, incorporándose dicha prescripción en una disposición adicional de la LGT como solución considerada más satisfactoria», p. 27.

⁴⁷ Nada se dice a este respecto, lo que encuentro significativo, en el Informe sobre el borrador de Anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria.

⁴⁸ Es claro que cabe un tercer sentido, combinando los dos anteriores, sólo parte de la Ley es aplicable a las Comunidades Autónomas y es en dicha parte aplicable en la que habría que determinar el «alcance» que tendría cada título competencial. Éste parece el sentido que Comisión y Consejo de Estado parecen atribuir al precepto, pero mi opinión es que no es ésta la voluntad del legislador.

⁴⁹ FJ 4.º

de cada uno de ellos en lo relativo a la aplicación de cada precepto de la Ley a las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los títulos competenciales «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» del 149.1.1.^a y «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» del 149.1.18.^a, la determinación de los preceptos que se han dictado en desarrollo de los mismos, no sólo es necesaria, sino que es una exigencia ineludible desde la perspectiva constitucional. El Tribunal Constitucional, desde la STC 69/1988, ha establecido «lo que desde ese momento se ha venido conociendo como el concepto formal de bases, complementario del concepto material (...) manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la norma básica venga incluida en ley votada en cortes que designe expresamente su carácter de básica (...) Esta exigencia del elemento formal en las bases estatales, sin matices relevantes de ningún tipo, se ha seguido manteniendo invariablemente desde entonces hasta hoy (SSTC 80/1988, FJ 5.º; 227/1988, FJ 32; 13/1989, FJ 3.º; 15/1989, FJ 3.º; 141/1993], FJ 3.º; 203/1993, FJ 4.º; 385/1993, FJ 6.º; 213/1994, FJ 10; 96/1996, FJ 32; 197/1996, FJ 5.º; 133/1997, FJ 6.º; 206/1997, FJ 7.º; 66/1998, FJ 2.º, y 118/1998, FJ 16). El cumplimiento de este requisito de identificación de las normas básicas por parte del legislador estatal no plantea mayores problemas cuando éste indica de forma clara y precisa en la propia ley qué disposiciones de la misma poseen ese carácter»⁵⁰.

No creo que pueda afirmarse, en absoluto, que la nueva LGT indique de forma clara y precisa las disposiciones de la misma que poseen el carácter de normas básicas. Sería suficiente a este respecto, tal y como señala el Tribunal Constitucional, que se produjera «la natural inferencia de su carácter básico, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador»⁵¹, pero tampoco esto es posible en la LGT.

El antecedente inspirador, a este respecto, del artículo 1.1 de la nueva LGT es el artículo 1.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales: «1. Tienen la consideración de bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución (RCL 1978, 2836), los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y a efectos de lo previsto en el artículo 5.E).a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución». El problema es que; mientras en el artículo 1.1 de la LRHL se realiza «una delimitación residual de lo básico» (al

⁵⁰ STC 233/1999, FJ 4.º

⁵¹ STC 233/1999, FJ 4.º En el mismo sentido SSTC 15/1989, fundamento jurídico 3.º, y 96/1996, fundamento jurídico 32.

menos según la STC 233/1999⁵²) que permitiría dar por cumplido el requisito de identificación de las normas básicas contenidas en el articulado de dicha Ley; en el artículo 1.1 de la LGT no se incluye una explícita declaración general del carácter básico de los preceptos de la misma y una correlativa excepción de ese carácter básico para los amparados en los restantes títulos competenciales. La Ley se limita a enumerar conjuntamente los cuatro títulos competenciales exactamente al mismo nivel. De hecho, el Consejo de Estado parece entender que la mayor parte de los preceptos se dictan al amparo del artículo 149.1.14.^a y sólo excepcionalmente se acudiría al 149.1.18.^a. De cualquier forma, aunque lo hubiera hecho así, aunque hubiera establecido como regla general el carácter básico de sus preceptos, ello no hubiera sido suficiente para dar por identificadas las normas básicas de la Ley; puesto que, a diferencia de lo que sucede en la LRHL, no es en absoluto posible identificar en la LGT qué preceptos se dictan, como excepción a lo que pasaría a ser la regla general, en ejercicio de los restantes títulos competenciales. Sería, en todo caso, ineludible que la Ley especificara cuáles son para poder establecer «residualmente» los que constituyen normas básicas.

En definitiva, la Ley parece seguir en este punto la recomendación que en su día hiciera Olivera Massó⁵³ y que no me resisto a reproducir íntegramente porque creo que revela, con más de diez años de anticipación, el espíritu del precepto que estamos comentando: *«en esta materia se ha de ser especialmente consciente de la inexistencia actual de límites concretos y claros»*.

Por ello, considero que es absolutamente imprescindible que las sucesivas leyes estatales en materia financiera o tributaria comiencen a invocar en los casos en que sea procedente el título competencial de Hacienda General (...).

Por otro lado, y en los primeros supuestos de utilización de este título para elaborar determinadas normas estatales, parece que se habría de ser sustancialmente prudente, por ello es aconsejable que en las referidas normas se hiciera uso simultáneamente del amparo competencial que supone el artículo 149.1.14.^a y 18.^a CE, pues la materia del procedimiento y régimen administrativo financiero y tributario, o pertenece a un título competencial o pertenece a otro. Esta doble cobertura competencial dará una mayor seguridad al Legislador estatal de no ver impugnada o anulada su norma financiera común, y, por otro lado, permitirá consolidar paulatinamente una doctrina jurisprudencial en torno al significado de la Hacienda General». Resultan también sumamente esclarecedoras a este respecto las recomendaciones del Informe⁵⁴: «aunque desde un punto de vista doctrinal puedan oponerse ciertos reparos, desde una perspectiva práctica no parece que exista inconveniente en invocar los diversos títulos competenciales que pueden justificar la aplicación de parte de la LGT a todas las Haciendas. Así, tras enumerar tales preceptos, podría precisarse que tienen la consideración de normas básicas del régimen jurídico tributario, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la CE (las CCAA podrán elaborar regulaciones adicionales respetando tales bases), sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado sobre

⁵² FJ 4.º

⁵³ P. Olivera Massó, «Los conceptos...», *op. cit.*, pp. 118 y 119.

⁵⁴ P. 26.

la regulación de instituciones comunes a diversas Haciendas territoriales y de medidas de coordinación en virtud del artículo 149.1.14.^a. Puede recordarse que el TC ha admitido la constitucionalidad de un precepto semejante en el ámbito local (art. 1.1 de la LRHL) precisando la irrelevancia de una hipotética selección errónea del título invocado, siempre que se haya cumplido la exigencia del principio de Ley formal en la determinación de las bases [STC 233/1999, FJ 4.º, a), con referencia a la STC 133/1985, FJ 6.º]».

Por último, creo que no está de más señalar que en la Disposición Derogatoria única del Proyecto no se hace referencia alguna a las normas de las CCAA, *generales* o reguladoras de cada uno de los tributos propios, que quedarían derogadas con la entrada en vigor de la nueva LGT por apartarse de la regulación que les resulta aplicable «*en virtud y con el alcance que se deriva*» de los títulos competenciales del Estado, con lo que estaría incumpliendo lo previsto en el artículo 4.2 de la vigente Ley 1/1998, reproducido literalmente por el artículo 9.2 de la nueva LGT: «*Las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas*».

III. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LOS TRIBUTOS CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

En opinión de los redactores del Informe sobre la Reforma de la Ley General Tributaria sería precisamente la nueva configuración de los tributos cedidos a las CCAA de régimen común que resulta de las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, en la LOFCA y de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas; al suponer la atribución a estas últimas de competencias normativas limitadas sobre aquéllos; la que obligaría a reconsiderar la importancia de la cuestión de la aplicación de la Ley General Tributaria a las mismas, por encima de la que pudiera tener la aplicación sus tributos propios, dada su escasa entidad como recurso de las Haciendas autonómicas⁵⁵.

En la Disposición Derogatoria única del Proyecto no se hace referencia expresa al artículo 19 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía⁵⁶, en virtud del cual: «*Los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas se regirán por la Ley General Tributaria, la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, (...) los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria (...), las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado y, en los términos*

⁵⁵ Pp. 23 y 24. En este mismo sentido, M. T. Soler Roch, «Reflexiones...», *op. cit.*, p. 11.

⁵⁶ BOE, núm. 313, de 31 de diciembre; rect. BOE, núm. 122, de 22 de mayo de 2002.

previstos en este Título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo.

La terminología y conceptos de las normas que dicten las Comunidades Autónomas se adecuarán a la Ley General Tributaria». Con lo que creo que cabe entender que la voluntad del proyecto es mantener su vigencia.

Aceptando que esto sea así, la LGT estaría desaprovechando la oportunidad de establecer los límites precisos del alcance de las competencias normativas cedidas a las Comunidades Autónomas de régimen común para «regular los aspectos de gestión y liquidación» del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (arts. 40.2 y 41.2 de la Ley de cesión) y «los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección» de los Tributos sobre el Juego (art. 42.2 de la Ley de cesión). Estas competencias normativas podrían incidir en las materias reguladas en la LGT y entrar en conflicto con dicha normativa. El problema se derivaría, en definitiva, del hecho ya señalado de que, mientras el Estado no está vinculado por la LGT, una ley ordinaria, y puede apartarse de sus previsiones cuanto lo desee en la normativa sectorial de los diferentes tributos, las CCAA sí estarían vinculadas por la misma en el ejercicio de las competencias normativas cedidas, en virtud de las condiciones impuestas por la Ley de cesión. Estas condiciones impuestas por la Ley de cesión en el artículo 19 pueden entenderse de dos formas extremas, ninguna de las cuales entiendo que sería correcta.

La primera de dichas interpretaciones extremas sería considerar que en el mismo se impide por completo a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de dichas competencias normativas apartarse de las normas de gestión, liquidación, inspección y recaudación contenidas en la LGT, reglamentos generales de desarrollo, normas generales y disposiciones interpretativas estatales; entender que las normas autonómicas no podrían sino «adaptar (...) al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa»; en los términos en que; para esta misma materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales; se autoriza (por decir algo) en el artículo 12.2⁵⁷ de la Ley Reguladora de Haciendas Locales⁵⁸ la regulación a las entidades locales de dichas cuestiones «A través de sus Ordenanzas Fiscales».

Esta interpretación privaría, en mi opinión, de sentido a lo dispuesto en los artículos 40.2, 41.2 y 42.2 de la Ley de cesión. No creo que a esta actividad normativa se la pudiera denominar realmente «regular»; como se afirma en tales preceptos; la gestión de dichos tributos. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 12 de la LRHL, no se condiciona expresamente en esas normas de la Ley de cesión el ejercicio de tales competencias nor-

⁵⁷ Redactado por el artículo 18.8 de la Ley 50/1998, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 30 de diciembre. BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1998; rect. BOE de 7 de mayo de 1999.

⁵⁸ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, regula las Haciendas Locales (BOE, núm. 313, de 30 de diciembre; rect. BOE, núm. 193, de 14 de agosto de 1989).

mativas a la no contravención del contenido material de lo dispuesto en la legislación estatal.

La segunda de las interpretaciones extremas sería la de entender que la referencia a las «*normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo*» del artículo 19 exceptúa absolutamente el mandato de aplicación de la normativa estatal que el mismo contiene, de forma que las Comunidades Autónomas podrían libremente regular la gestión, en sentido amplio, de dichos tributos cedidos, apartándose cuanto quisieran de los mandatos de la LGT. Para el profesor Calvo, tal cesión no sería siquiera posible⁵⁹. Quizás, sólo quizás, la tesis, defendida por Agulló Agüero⁶⁰ y Quintana Ferrer⁶¹, acerca de la asunción por parte de las CCAA de un poder tributario originario respecto de las competencias normativas asumidas sobre los tributos cedidos, en virtud de la utilización de la vía de la atribución estatutaria de dicha competencia, podría apoyar una interpretación como la expuesta; no obstante, considero más acertada la tesis contraria, que defiende que el cauce constitucional utilizado para dicha atribución ha sido el de las leyes marco previstas en el artículo 150.1 de la Constitución y defiende, por tanto, la titularidad estatal de estas competencias⁶².

No creo, tampoco, que ésta sea la voluntad de la Ley de cesión. Dicha interpretación privaría casi por completo de sentido al artículo 19 de la misma. Los tributos en relación con los cuales se ceden competencias normativas para regular la gestión, en lugar de estar verdaderamente *regidos* en dichos aspectos por la LGT, lo estarían por las normas autonómicas, con lo que la LGT tendría en la práctica una aplicación estrictamente supletoria, tan sólo en lo no regulado por aquellas normas. No se declara de aplicación supletoria la LGT en el artículo 19 de la Ley de cesión, sino directa.

⁵⁹ «Tampoco puede ser objeto de cesión ni atribuidas competencias sobre las normas de configuración y aplicación de los tributos en general. En este sentido hay que excluir la atribución de capacidad normativa en relación con los conceptos tributarios. Estos elementos conceptuales pertenecen al depósito fiscal general pero sobre todo constituyen una garantía para los sujetos pasivos y un cimiento científico del Derecho tributario que ha de ser necesariamente conservado (...) No puede ser objeto de cesión, tampoco, lo que llamaríamos el bloque de legalidad que se concreta en las normas de aplicación con (*sic*) tributos y decisión de pretensiones, en relación con la misma. La razón es esencialmente la misma que hemos visto con anterioridad. R. Calvo Ortega, «Tributos cedidos: concepto, evolución y problemas actuales», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, vol. 53, núm. 268, p. 268.

⁶⁰ A. Agulló Agüero, «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario (la ampliación del concepto de impuesto cedido)», en Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal, *Quaderns de Treball*, núm. 50, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1997, pp. 19 y ss.

⁶¹ E. Quintana Ferrer, «Tributos cedidos y legislación autonómica», en *Estudios Financieros, Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 200, 1999, p. 133.

⁶² Sobre esta cuestión, J. J. Zornoza Pérez, «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», en *El estado de las autonomías*, vol. IV, Ceura, Madrid, 1997; J. García Morillo, P. Pérez Tremps y J. J. Zornoza Pérez, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998; A. García Martínez, «La configuración del tributo cedido como recurso autonómico», en *Revista Española de Derecho Financiero. Civitas*, núm. 112, 2001, pp. 705-725, y «La asunción autonómica de las competencias normativa y de gestión sobre los tributos cedidos», en *Crónica Tributaria*, núm. 103, 2002, pp. 39 y ss.

Por otra parte, el mandato del artículo 19 sólo tiene sentido si se entiende referido a los tributos cedidos en los que la Comunidad Autónoma asume competencias normativas por vía de cesión, de otro modo resultaría redundante, puesto que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas⁶³, ya establece en su artículo 10⁶⁴ que los tributos cedidos son «*establecidos y regulados por el Estado*». Tan sólo en tanto en cuanto las CCAA pueden, por vía de cesión, regular aspectos de la gestión, tiene sentido declarar aplicable la LGT a los mismos.

En la misma Ley de cesión se rechaza la aplicación meramente supletoria de la LGT en dichos tributos cedidos, cuando se modifica lo dispuesto en el artículo 56.2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados⁶⁵ y el artículo 34.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones⁶⁶, dando a los mismos idéntica redacción: «*Las Comunidades Autónomas podrán regular los aspectos sobre la gestión y liquidación de este impuesto, según lo previsto en la Ley 21/2001 (...). Cuando la Comunidad Autónoma no hubiese regulado dichos aspectos, se aplicarán las normas establecidas en esta Ley*». No las establecidas en la LGT, que serán de aplicación directa, sino las establecidas en la Ley estatal del tributo serán de aplicación supletoria en defecto de regulación autonómica⁶⁷.

Son estas últimas normas las que, en mi opinión, determinan los límites de la aplicación de la LGT a los que han de sujetarse las CCAA de régimen común a la hora de ejercer las competencias normativas cedidas para la regulación de los aspectos de gestión y liquidación de estos tributos, aunque sólo lo haga de forma implícita. Si son las normas sobre gestión y liquidación previstas en las Leyes estatales de dichos tributos las que han de aplicarse supletoriamente si la norma autonómica no realiza esa regulación, parece evidente que la cesión de competencias normativas se pretende limitar por la Ley de cesión a la regulación de los aspectos de gestión que se regulan en la Ley estatal de cada tributo y no otros regulados en la LGT, que no podrán ser alterados por la norma autonómica. En definitiva, la LGT será aplicable a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas exactamente en los mismos términos en los que sería aplicable al Estado en relación con dichos tributos si no se hubiera producido la cesión.

La Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, regula en su Capítulo XI bajo el título «*Gestión del Impuesto*», en la Sección 1.^a del mismo «*Liquidación*», lo relativo a las «*Liquidaciones par-*

⁶³ BOE, núm. 236, de 1 de octubre.

⁶⁴ Redactado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, BOE, núm. 313, de 31 de diciembre.

⁶⁵ Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, BOE, núm. 251, de 20 de octubre.

⁶⁶ BOE, núm. 303, de 19 de diciembre.

⁶⁷ Sobre la cuestión de la supletoriedad de las normas estatales que regulan los impuestos cedidos me remito al excelente trabajo de V. Ruiz Almendral, «La regla de la supletoriedad en relación con la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre los Impuestos Cedidos», en *Crónica Tributaria*, núm. 105, 2002, pp. 75-100, cuyas conclusiones comparto íntegramente. Sobre esta cuestión también A. García Martínez, «La asunción autonómica...», *op. cit.*, pp. 44 y 45.

ciales a cuenta» (art. 35), las materias reguladas en el Reglamento del Impuesto⁶⁸ en el Título II «*Gestión del Impuesto*», Capítulo I «*Normas generales*» y Capítulo II «*Régimen de presentación de documentos*», son las relativas a «*Documentos a presentar*» (Sección 1.^a), «*Plazos de presentación, prórroga y suspensión*» (Sección 2.^a), «*Lugar de presentación*» (Sección 3.^a), «*Tramitación*» (Sección 5.^a) y «*Liquidaciones parciales*» (Sección 6.^a).

Por lo que se refiere al Real Decreto Legislativo 1/1993, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, regula en su artículo 56, bajo el título «*Gestión y liquidación del Impuesto*» lo relativo al pago, presentador del documento y domicilio de los no residentes. Las materias reguladas en el Reglamento del Impuesto⁶⁹ en el Título V «*Gestión del Impuesto*», Capítulo I «*Normas generales*», Capítulo II «*Plazos y lugar de presentación*», Capítulo III «*Tramitación*» y Capítulo IV «*Obligaciones formales*», son las relativas a «*Competencia funcional*» (art. 97), «*Presentación de documentos*» (art. 98), «*Autoliquidación*» (art. 99), «*Presentador del documento*» (art. 100), «*Declaraciones-liquidaciones*» (art. 101), «*Plazo de presentación*» (art. 102), «*Reglas de competencia territorial*» (art. 104), «*Atribución de rendimientos*» (art. 105), «*Cuestiones de competencia*» (art. 106), «*Ingreso de autoliquidaciones*» (art. 107), «*Actuaciones posteriores*» (art. 108), «*Carácter de las liquidaciones*» (art. 110), «*Remisión de fallos e índices*» (art. 114) y «*Otras obligaciones*» (art. 115).

Son estas materias (y ningunas otras, a mi modo de ver) las que la Comunidad Autónoma podrá regular como consecuencia de la cesión de competencias normativas para regular «*los aspectos de gestión y liquidación*» de estos impuestos. El «*Aplazamiento y fraccionamiento*», además de ser una cuestión relativa a la recaudación, no a la gestión y liquidación, se regula en una sección diferente, la Sección 3.^a, del Capítulo XI de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones, pese a regularse en el mismo Título II del reglamento. En el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados no se hace referencia a esta cuestión, sí lo hace el reglamento en su artículo 112, pero al limitarse a remitir su regulación a la contenida en el Reglamento General de Recaudación, desarrollo de la Ley General Tributaria, no establece una normativa estatal específica que se aparte de la prevista en la misma. El resultado es el mismo que si no estableciera ninguna previsión al respecto: se aplicaría lo dispuesto en la citada normativa igualmente. Lo mismo sucede con el artículo 111.1, en el que se remite al régimen general sobre plazos de ingreso en los supuestos de liquidación administrativa. Son supuestos, por tanto, en los que no cabe regulación autonómica distinta a la dispuesta en la Ley General Tributaria y reglamentos de desarrollo, puesto que el Estado no ha establecido una normativa específica diferente a la misma. El problema se plantea con

⁶⁸ Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, que aprueba el reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y donaciones. *BOE*, núm. 275, de 16 de noviembre.

⁶⁹ Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. *BOE*, núm. 148, de 22 de junio.

respecto al régimen de pago de las autoliquidaciones del artículo 111.1 y el supuesto especial de fraccionamiento del artículo 113, al emplear el Reglamento el término «Gestión» en un sentido amplio, comprensivo de la recaudación, que no es el empleado en la Ley de Cesión⁷⁰, que no comprende la misma y que debe prevalecer.

IV. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL

De la lectura del número 2 del artículo 1 de la nueva LGT: «2. Lo establecido en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor, respectivamente, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco»; se puede concluir con facilidad, demasiada facilidad quizás, que no es voluntad del legislador aplicar la nueva Ley en las CCAA de régimen foral. En el articulado de la LGT de 1963 no existía ninguna referencia a los regímenes forales, lo que se interpretó como expresión de la voluntad del legislador de que la misma fuera aplicada en todo el territorio nacional.

Según el principio o criterio de armonización fiscal previsto, respectivamente, en el artículo 7.a) de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra⁷¹, y en el artículo 3.a) de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco⁷², «En la elaboración de la normativa tributaria: Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos; sin perjuicio de las especialidades establecidas en el presente convenio (o concierto) económico». Según los redactores del Informe sobre la reforma de la Ley General Tributaria, la vigencia de dicha cláusula no plantea problemas por la aprobación de la nueva LGT⁷³.

Ciertamente, dicha cláusula no resulta modificada por la nueva LGT, y es precisamente por ello por lo que, si dicha terminología y conceptos son modificados en la nueva LGT, dicha modificación está llamada a tener efectos en la normativa tributaria foral. Estos efectos se producirían en dos ámbitos, el primero el de las Normas Forales Generales Tributarias que desarrollan la LGT. La utilidad de estas normas, en cuanto que se limitan a reproducir literalmente e incluso con la misma numeración el articulado de la LGT, es puesta en entredicho por Soler⁷⁴, aunque admite la interpretación que hacen las Diputaciones Forales de la LGT como norma de

⁷⁰ Ni tampoco en la nueva LGT, que sustituye el término «Gestión Tributaria» en el sentido amplio que se le daba en el encabezamiento del Título III de la Ley anterior, por el de «Aplicación de los tributos» del nuevo Título III, restringiendo el concepto de «gestión tributaria» al contenido del nuevo Capítulo III de dicho Título.

⁷¹ BOE, núm. 310, de 27 de diciembre; rect. BOE, núm. 23, de 26 de enero 1991.

⁷² BOE, núm. 124, de 24 de mayo, rect. BOE, núm. 143, de 15 de junio.

⁷³ P. 23.

⁷⁴ M. T. Soler Roch, «Las posibilidades...», *op. cit.*, p. 115.

armonización que requiere dicho desarrollo foral. A favor «*sin lugar a dudas*» de la aprobación por las correspondientes instituciones forales, de sus propias disposiciones generales en materia tributaria, con el límite constituido por LGT en cuanto a terminología y conceptos, se pronuncian Arauz de Robles y Pérez Campanero⁷⁵ y en contra de la competencia de los territorios forales para regular la terminología y conceptos del sistema tributario foral Herrera⁷⁶.

Pudiera pensarse que los conceptos tributarios no varían por el hecho de que se apruebe una nueva LGT, puesto que, como señalara el maestro Sainz de Bujanda⁷⁷, «*Las categorías mentales no cambian cada mañana; las categorías mentales se mantienen, perduran*»; pero, como señalara también, es «*necesario, naturalmente, adaptarlas, matizarlas, puntualizarlas*». La LGT no se limita a trazar un plano del cielo de las ideas jurídico-tributarias y a dar un nombre a las constelaciones que en el mismo encuentra. Los términos y los conceptos de la LGT no son simples *flatus vocis*, sino que consisten en un régimen jurídico establecido en la propia Ley, régimen del que no se puede prescindir absolutamente sin vaciarlos de contenido, sin transformarlos en un instituto diferente. No basta, por tanto, con que la normativa foral se limite a utilizar nominalmente las denominaciones previstas en la normativa estatal, asociándolas a un régimen jurídico que no tiene que ver en absoluto con el previsto en ésta, sino que ha de respetar los elementos de ese régimen estatal que constituyen los rasgos definidores del concepto en cuestión. La norma foral, a mi modo de ver, podría separarse de la estatal, tan sólo los aspectos adjetivos, en el sentido de no definitorios o esenciales, cuya alteración no suponga transformar el concepto mismo⁷⁸.

Si ello es así, se plantea el problema de los límites (si existen o no y, de existir, cuáles son) a los que el Estado debe someterse al modificar unilateralmente, con posterioridad a la aprobación del Concierto o Convenio «*de común acuerdo*»⁷⁹ con las Comunidades Autónomas de régimen foral de unas normas a las que las mismas han de someterse en virtud de lo dispuesto en el concierto o convenio.

Las Disposición Adicional tercera del Convenio Económico con la Comunidad Foral de Navarra: «*En el caso de producirse una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la adaptación del presente convenio a las modificaciones que hubieran experimentado los tributos convenidos y a la revisión, en su caso, de la aportación líquida del año base del quinquenio que corresponda, en la forma y cuantía procedentes, con efectos a partir del año en que entre en vigor la citada reforma*»

⁷⁵ J. L. Arauz de Robles Villalón y J. L. Pérez-Campanero Fernández, «Ley General Tributaria...», *op. cit.*, p. 11.

⁷⁶ P. Herrera Molina, «Hacienda General...», *op. cit.*, p. 574.

⁷⁷ F. Sainz de Bujanda, «Conmemoración de la Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 50, p. 43.

⁷⁸ Lo que sería predicable, en los mismos términos, de la normativa autonómica reguladora de los tributos cedidos, sometida también, junto a los límites arriba examinados, a este mismo condicionante.

⁷⁹ Exposición de motivos tanto de la Ley 28/1990 como de la Ley 12/2002.

no parece resolver esta cuestión, puesto que su alcance se limita a modificaciones en los tributos estatales convenidos que supongan una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico del Estado; no a modificaciones en la Ley General Tributaria; salvo que se entienda que una modificación en dicha Ley supone una modificación sustancial que afecta al régimen jurídico de la totalidad de tributos estatales, incluidos los convenidos.

En cambio, el tenor literal de la Disposición Adicional segunda del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su número 2⁸⁰: «*En el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se produjese una alteración en la distribución de competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del presente Concierto Económico a las modificaciones que hubiese experimentado el referido ordenamiento*», no parecería limitar su alcance a las modificaciones experimentadas específicamente en los tributos concertados, sino que lo refiere, en términos más vagos, a cualquier reforma que afecte a la concertación.

No parece probable, en cualquier caso, que se vaya a proceder a la adaptación, pertinente o no, del convenio o concierto con motivo de la aprobación de la nueva LGT⁸¹, adaptación que bien pudiera despejar las dudas en cuanto a la aplicación de la misma en el ámbito foral. Queda encomendado, por tanto, al menos en primera instancia, al legislador foral determinar cuál es el mandato contenido en la nueva LGT que le está dirigido y darle cumplimiento⁸². A este respecto, al legislador foral le caben tres soluciones:

La primera sería interpretar que quedan sin más derogadas las normas forales que se opongan o aparten de la nueva terminología y nuevos conceptos que introduce el legislador estatal⁸³. Si ésta fuera realmente la voluntad del legislador estatal, el mismo debería haber mencionado expresamente en su Disposición Derogatoria única las normas forales que resultan derogadas por la nueva Ley, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la misma en su artículo 9.2. Por otra parte, el tenor literal de las cláusulas de armonización contenidas en el concierto y en el convenio no parece compatible

⁸⁰ Dos. *En el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se produjese una alteración en la distribución de competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del presente Concierto Económico a las modificaciones que hubiese experimentado el referido ordenamiento.*

La correspondiente adaptación del Concierto Económico deberá especificar sus efectos financieros.

⁸¹ De la que, por cierto, ya existía un borrador de anteproyecto en el momento de aprobarse la Ley de Concierto con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁸² Salvo que entienda que no hay en la misma ningún mandato que se dirija a él, considerando que el compromiso asumido por el Concierto y el Convenio de respetar la terminología y conceptos de la LGT ha de entenderse referido a la Ley General Tributaria vigente en el momento de aprobación de los mismos y no a las sucesivas modificaciones que el Estado realiza de las mismas de forma unilateral. Interpretación, a mi juicio, disparatada pero que resultaría de alguna manera congruente con la naturaleza del régimen foral.

⁸³ A favor de esta interpretación, en la medida en que las normas forales son ilegales por carecer de competencias para regular esta cuestión, Herrera Molina, *op. cit.*, *loc. cit.*

con esta interpretación; puesto que el mandato que contiene parece estar referido a un momento de elaboración de la normativa tributaria por parte del legislador foral que, se diría, se presume posterior al de la acuñación por parte del legislador estatal de su terminología y conceptos. De ser realmente ésta la voluntad contenida en el concierto y en el convenio se hubiera establecido, sin más, su vigencia o aplicación directa en el ámbito foral.

La segunda (creo que más razonable, en la práctica) sería la de entender que sólo las normas forales posteriores a la nueva Ley han de adaptarse a los nuevos conceptos y terminología, lo que permitiría a los territorios forales mantener los de la Ley anterior indefinidamente, en tanto no decidiera modificar sus normas vigentes.

La tercera, que es la que ha prevalecido hasta el momento en la práctica de la legislación foral en la regulación de las Normas Forales Generales Tributarias⁸⁴, sería entender que, además de vincular a las normas posteriores, las normas forales anteriores a la nueva Ley han de ser adaptadas a dicha terminología y conceptos por las propias instituciones forales, lo que sigue planteando el problema del plazo que tienen los territorios forales para realizar dicha adaptación.

Por último, cabe preguntarse si los preceptos hasta ahora contenidos en la Ley 1/1998, una vez incorporados a la nueva LGT, dejan de ser aplicables a las Comunidades forales, salvo «*en cuanto a terminología y conceptos*». La citada Ley 1/1998 no establece, a diferencia de la nueva LGT, salvedad alguna en su artículo 1 en relación con la aplicación de la Ley a las Comunidades forales⁸⁵ y declara en su exposición de motivos que «*La regulación en un texto legal único (...) permitirá su aplicación al conjunto de las Administraciones tributarias...*», sin hacer tampoco ninguna salvedad en cuanto a las Comunidades forales. Tampoco en la Disposición Adicional Única de la Ley 1/1998; en la que se dispone que las referencias relativas a la aplicación de la LGT contenidas en las normas reguladoras de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas⁸⁶ se entenderán realizadas también a dicha Ley; se hacía ninguna alusión a las Leyes de Concierto y Convenio, lo que podría interpretarse tanto en el sentido que el legislador está dando por supuesto que la Ley 1/1998 es aplicable en el ámbito foral como en las restantes Administraciones Públicas, como afirma el artículo 1.1, y no sólo en cuanto a terminología y conceptos; como en sentido contrario, entendiendo que el legislador no ha querido extender la aplicación de la Ley 1/1998, ni siquiera en cuanto a terminología y conceptos, a las Comunidades forales.

⁸⁴ M. T. Soler Roch, «Las posibilidades...», *op. cit.*, p. 115.

⁸⁵ Tampoco la Ley 12/2002, Concierto Económico con la Comunidad del País Vasco, posterior (evidentemente) a la Ley 1/1998, hace ninguna referencia a la aplicación de la misma en dicha Comunidad.

⁸⁶ Ley 30/1983, de 28 de diciembre, Reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

V. CONCLUSIONES

Pese al punto de partida *jacobino* confesado al comienzo del trabajo, creo que no han dejado de manifestarse en el mismo los problemas y los inconvenientes que plantea la aplicación de la nueva LGT a las CCAA, problemas que creo que, no es que no sean ya solventados, sino que ni siquiera son afrontados por el artículo 1 de la Ley, que, según la exposición de motivos, pretendería delimitar el ámbito de aplicación de la misma.

Parecería más bien que el legislador se conformara con establecer, de forma vaga e imprecisa, la aplicación de la Ley a todas las Administraciones tributarias, evitando al tiempo cuidadosamente pronunciarse acerca de cuál sea exactamente el ámbito de dicha aplicación; como si quisiera evitar dar pistas a las CCAA que pudieran estar disconformes con el ejercicio de los títulos competenciales que permitirían al Estado decidir acerca de los límites de la misma.

Como consecuencia de ello, se ha producido, por un lado, una incorrecta utilización formal de alguno de dichos títulos competenciales; al no cumplir con la exigencia de delimitar cuáles son las normas básicas contenidas en la Ley; que bien pudiera afectar a la validez misma de la delimitación de dicho ámbito, y, por otro lado, una indefinición que, *de facto*, remite a las CCAA, en primera instancia, y (mucho me temo) al Tribunal Constitucional, en segunda, la tarea de determinar en la práctica cuál ha de ser la aplicación de los preceptos de la nueva LGT más allá del ámbito estatal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGULLÓ AGÜERO, A., «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario (la ampliación del concepto de impuesto cedido)», en Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal, *Quaderns de Treball*, núm. 50. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 199?, pp. 19 y ss.
- ARAUZ DE ROBLES VILLALÓN, P., y PÉREZ CAMPANERO FERNÁNDEZ, J. L., «Ley General Tributaria y haciendas territoriales en el ordenamiento jurídico vigente», en *Crónica Tributaria*, núm. 65, 1993, pp. 7-20.
- BOTELLA GARCÍA-LASTRA, C., «La incidencia de la integración en la Ley General Tributaria de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y garantías de los Contribuyentes», en *Crónica Tributaria*, núm. 96, 2000, pp. 11-29.
- CALVO ORTEGA, R., «Tributos cedidos: concepto, evolución y problemas actuales», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, vol. 53, núm. 268, 2003, pp. 261 y ss.
- CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen núm. 1.403/2003, de 25 de abril de 2003, relativo al «Anteproyecto de Ley General Tributaria»*.
- FALCÓN Y TELLA, R., «Los tributos cedidos y las competencias normativas de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 118.

- FENELLÓS PUIGCERVER, V., «Consideraciones acerca del Proyecto del Estatuto del Contribuyente (I)», en *Impuestos*, 1997.
- FERREIRO LAPATZA, J. J., «Reforma de la LGT. Ámbito objetivo (prestaciones patrimoniales) y subjetivo (niveles de Hacienda)», en *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992, pp. 7-12.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., «Los títulos competenciales que inciden en la Hacienda Autónoma: Posibilidades y límites», en *Crónica Tributaria*, núm. 92, 1999, pp. 59-91.
- «La configuración del tributo cedido como recurso autonómico», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 112, Civitas, 2001, pp. 705-725.
- «La asunción autonómica de las competencias normativa y de gestión sobre los tributos cedidos», en *Crónica Tributaria*, núm. 103, 2002, pp. 75-100.
- GARCÍA MORILLO, J.; PÉREZ TREMP, P., y ZORNOZA PÉREZ, J. J., *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1988.
- MARTÍN QUERALT, J., «Estatuto del contribuyente», en *Tribuna Fiscal*, núm. 90, 1998, pp. 10-18.
- MENÉNDEZ MORENO, A., «La futura Ley General Tributaria: algunas reflexiones sobre su naturaleza, ámbito de aplicación y contenido», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 113, pp. 5-18.
- MONTEJO VELILLA, S., «Los principios y derechos generales de los contribuyentes en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes», en *La nueva regulación de los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 9, 1998, pp. 49-66.
- OLIVERA MASSÓ, P., «Los conceptos constitucionales de Hacienda general, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el problema de la aplicación a las Comunidades Autónomas de la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria del Estado», en *Crónica Tributaria*, núm. 71, 1994, pp. 101-120.
- ORÓN MORATAL, G., «La distribución del poder financiero entre el Estado y las Comunidades Autónomas. (Especial referencia a la relación entre Leyes Tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas)», en *Revista Valenciana de Hacienda Pública, Palau 14*, núm. 28, 1997, pp. 28 y ss.
- PALAO TABOADA, C., «Temas para un debate sobre la regulación de los procedimientos de gestión, recaudación e inspección en la nueva Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 63, 1992, p. 104.
- «Lo blando y lo duro del proyecto de Ley de Derechos y Garantías de los contribuyentes», en *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 38, 1997, pp. 3-38.
- «La Ley General Tributaria desde la perspectiva constitucional: crisis y reforma», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 100, 1998, pp. 533-547.
- QUINTANA FERRER, E., «Tributos cedidos y legislación autonómica», en *Estudios Financieros, Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 200, 1999.
- RAMALLO MASSANET, J., «Crisis y reforma de la LGT», en *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, núm. 8, 1990, pp. 13-19.
- «Estructura constitucional del Estado y Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 67, 1993, pp. 101-121.

- RUIZ ALMENDRAL, V., «La regla de la supletoriedad en relación con la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre los Impuestos Cedidos», en *Crónica Tributaria*, núm. 105, 2002, pp. 75-100.
- SAINZ DE BUJANDA, F., «Conmemoración de la Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 50, pp. 43 y ss.
- «Elementos y razones que pueden justificar una reforma de la Ley General Tributaria», en *Crónica Tributaria*, núm. 62, 1992, pp. 103-112.
- SOLER ROCH, M. T., «Las posibilidades de aplicación de la proyectada Ley General Tributaria a los distintos niveles de Hacienda», en *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1989, pp. 111-121.
- «Reflexiones sobre la descodificación tributaria en España», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 97, 1998, pp. 10-11.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M., «La Ley 1/1998, de 26 de febrero, como un avance en los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública (Algunas consideraciones generales sobre la nueva Ley)», en *La nueva regulación de los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública. Estudios de Derecho Judicial*, núm. 9, 1998, pp. 11-48.
- VVAA, *Informe para la reforma de la Ley General Tributaria*, Secretaría de Estado de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, julio de 2001.
- YUDEGO ORTIZ, J. M., *Aplicación de la Ley General Tributaria en Navarra*, pp. 137-147.
- ZORNOZA PÉREZ, J. J., «Corresponsabilidad fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: el modelo para el quinquenio 1997-2001», en *El estado de las autonomías*, vol. IV, Ceura, Madrid, 1997.

El Sistema Interrelacional de las Administraciones Territoriales ★★

Sumario: V. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INTERRELACIONAL.—5.1. La configuración del sistema: los principios estructurales y su concreción dinámica mediante técnicas funcionales.—5.2. El derecho a la «autonomía» de las entidades territoriales.—5.2.1. Las notas caracterizadoras del concepto de «autonomía».—5.2.1.1. «Autonomía» no es «soberanía».—5.2.1.2. La capacidad de autonormación.—5.2.1.3. La capacidad de acción en el plano ejecutivo.—5.2.1.4. La responsabilidad por la gestión.—5.2.2. La recepción del derecho a la autonomía territorial por la Constitución española.—5.2.2.1. La autonomía es un principio articulador de instancias de poder territorial y de ordenamientos jurídicos particulares: su ámbito territorial.—5.2.2.2. La autonomía territorial es una institución constitucionalmente garantizada: autonomía política, autonomía administrativa y descentralización administrativa.—5.2.2.2.A). La autonomía de las nacionalidades y regiones: «autonomía política» dotada de «garantía constitucional»; el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica.—5.2.2.2.B). La autonomía de las Entidades locales: «autonomía administrativa» preservada por la «garantía institucional»; la función constitucional de la Ley de Bases del Régimen Local.—5.2.2.3. La autonomía territorial es un principio constitucional y legalmente limitado.—5.3. La indisoluble unidad de la Nación española.—5.3.1. El sentido de la unidad: unidad política e interdicción de la federación de Comunidades Autónomas.—5.3.2. La proyección de la unidad en el texto constitucional.—5.3.2.1. La unidad jurídica, punto de partida necesario para la existencia de la autonomía.—5.3.2.2. La unidad es el fundamento último de los poderes y atribuciones del Estado.—5.3.2.3. La unidad es un límite para la configuración y actuación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales: la posición de superioridad del Estado.—5.3.3. Los límites a la autonomía.—5.3.3.1. El límite del interés general.—5.3.3.2. El límite de la igualdad.—5.3.3.3. El límite de la unidad del orden económico

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

** Lo que sigue constituye la segunda parte de un estudio de conjunto, cerrado en junio de 2003: *Regionalización y conformación del Estado autonómico. El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*. La extensión del mismo aconsejó su división en dos partes, a efectos de publicación, editándose ahora la segunda. La referida circunstancia explica la numeración de sus epígrafes y de las notas a pie de página, así como diversas referencias sustantivas y bibliográficas realizadas en el texto.

La primera parte vio la luz, con el título *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, en el número anterior —el 8, junio 2003, pp. 19 a 116— de esta misma Revista. Allí se analizaron: «El anhelo de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrífugas y centrípetas» —epígrafe I—; «Los avatares de la “cuestión territorial”: de los “Reynos de las Españas” al “Estado integral”» —epígrafe II—; «La sustitución de la identidad Dictadura-Centralización por la paridad Democracia-Descentralización» —epígrafe III— y «La afirmación positiva del proceso descentralizador» —epígrafe IV—.

nacional.—5.4. La solidaridad entre todas ellas.—5.4.1. El significado de la solidaridad en el sistema de principios.—5.4.2. Su concreción en el texto constitucional.—5.4.2.1. El establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español: los Fondos de Compensación Interterritorial.—5.4.2.2. La «lealtad constitucional».—5.4.2.3. El principio de cooperación.—VI. LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.—6.1. Introducción.—6.2. El marco relacional entre la Administración General del Estado y la propia de las Comunidades Autónomas.—6.2.1. La cooperación interadministrativa.—6.2.1.1. Técnicas orgánicas de cooperación.—6.2.1.1.A). El Senado: Cámara de representación territorial.—6.2.1.1.B). El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.—6.2.1.1.C). Los órganos creados *ad hoc*: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y Consorcios.—6.2.1.2. Técnicas funcionales de cooperación.—6.2.1.2.A). El marco general de las técnicas funcionales de cooperación.—6.2.1.2.B). Convenios de Colaboración, Convenios de Conferencia Sectorial y Protocolos Generales.—6.2.2. La coordinación interadministrativa.—6.2.2.1. El significado de la coordinación.—6.2.2.2. Técnicas de coordinación.—6.3. Las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación de la Administración Local con las entidades territoriales superiores.—6.3.1. Técnicas de cooperación: el Plan Provincial de Cooperación.—6.3.2. Técnicas de colaboración: la Comisión Nacional de Administración Local.—6.3.3. Técnicas de coordinación.—VII. LAS TÉCNICAS DE TUTELA Y CONTROL INTERTERRITORIAL.—7.1. La viabilidad del control.—7.2. El control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas por la Administración General del Estado.—7.2.1. El control en el supuesto de competencias transferidas o delegadas por el Estado.—7.2.1.1. La «ley marco».—7.2.1.2. La «ley de transferencia o delegación».—7.2.2. El control en el supuesto de competencias asumidas estatutariamente.—7.2.2.1. La impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional y su eventual efecto suspensivo: el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias.—7.2.2.2. La «ley de armonización».—7.2.2.3. La «coacción autonómica».—7.2.3. El control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.—7.2.4. La autorización de las Cortes Generales para celebrar convenios y acuerdos de cooperación.—7.3. El control de las Entidades locales por parte de la Administración General del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.—7.3.1. Su significado y alcance: el proceso de conformación de la actual disciplina.—7.3.2. La subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales.—7.3.3. La disolución de las Entidades locales: la «coacción local».—7.3.4. La absorción de las competencias decisorias de las Entidades locales.—7.3.5. La impugnación judicial de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales.—7.3.5.1. El régimen ordinario de impugnación.—7.3.5.2. El régimen especial de impugnación.—7.3.5.3. El régimen extraordinario de impugnación y su efecto suspensivo.—7.3.6. El control económico-financiero de la actividad local.—7.4. El control inverso: el planteamiento de conflictos a las demás Administraciones públicas por las Entidades locales.—7.4.1. La impugnación de actos estatales y autonómicos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.—7.4.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.—7.4.3. La posibilidad del planteamiento de conflictos de competencias.—7.4.4. El planteamiento de «Conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional.—7.4.4.1. La originaria falta de legitimación directa de las Corporaciones Locales para el planteamiento de un proceso constitucional.—7.4.4.2. La reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.—7.4.4.3. El régimen jurídico de los «Conflictos en defensa de la autonomía local».—7.4.4.4. Los sujetos legitimados activamente para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local.—7.4.4.5. La postulación y asistencia letrada en los Conflictos en defensa de la autonomía local.—VIII. REFLEXIÓN FINAL; REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: *NOMEN IURIS* Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA.—8.1. La oportunidad del *aggiornamento* del modelo de organización territorial del Estado.—8.2. La racionalización

del sistema de distribución de competencias.—8.3. La afirmación de cauces de participación y cooperación que garanticen la integración del Estado.—8.4. La configuración de las Entidades locales: de la «garantía institucional» a la «garantía constitucional».—IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

V. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INTERRELACIONAL

5.1. La configuración del sistema: los principios estructurales y su concreción dinámica mediante técnicas funcionales

La Constitución de 1978, en los términos que hasta aquí se han detallado, quebró el esquema unitario y centralista de cuño francés, articulando un modelo organizativo policéntrico y descentralizado, que comporta un sistema de Administraciones públicas en plural, modelo que define su artículo 2 y desarrolla el Título VIII, artículos 137 a 158.

Los referidos preceptos, por cuanto ahora importa²⁴⁴, establecen una serie de principios estructurales que informan el sistema en su conjunto. Son tres los afirmados por el Constituyente en el artículo 2 y, ulteriormente, reiterados y desarrollados por la Norma Fundamental: «autonomía», «unidad» y «solidaridad». Trascendental relevancia tiene, en su operatividad, recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha destacado, gráficamente, que estos tres principios han de ser interpretados y aplicados de forma tal que ninguno de ellos padezca. El momento centrípeto y el momento centrífugo del sistema han, consecuentemente, de cohonestarse, habida cuenta de que, conforme ha reiterado el Intérprete Supremo de la Constitución, unidad no es uniformidad, pero autonomía tampoco es soberanía.

Presupuesto lo anterior, puede afirmarse que la función constitucional de los meritados principios es la de delimitar la posición en el entramado institucional de todos y cada uno de los poderes públicos, definiendo las bases del modelo relacional entre los distintos niveles de Administración territorial —la estatal, la autonómica y la local—. Dicho con otras palabras, los principios del sistema interrelacional constitucionalmente afirmados definen, desde una perspectiva estructural, el marco en el que, junto al aparato estatal, han de actuar las diversas instancias territoriales cuya autonomía se afirma y garantiza.

Ahora bien, no obstante la, hasta la saciedad, reiterada ambigüedad del modelo, el Constituyente no quiso circunscribir el diseño constitucional a la delimitación de dicho marco estructural, complementando sus determinaciones, a efectos operativos, con el establecimiento de una serie de téc-

²⁴⁴ Sin perjuicio de lo que ulteriormente se postula en el epígrafe VIII, me remito en absoluto, respecto de la consideración de la naturaleza jurídica del Estado autonómico pergeñado a partir de las prescripciones constitucionales, a la, una vez más, sutil disección del problema efectuada por Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», *op. cit.*

nicas funcionales, de diverso género y naturaleza, cuya finalidad es la de precisar, ahora desde una perspectiva dinámica, los criterios relacionales entre los tres niveles básicos de Administración pública afirmados por el Texto constitucional.

Estas técnicas, por un lado, tienden a instrumentar la colaboración entre las distintas Administraciones, es decir, permitir un desarrollo armónico del ejercicio de sus competencias facilitando el encuentro y la comunicación interadministrativa, fundamentalmente voluntaria y de base negocial. Por otro lado, se enderezan a resolver el supuesto límite de los eventuales, e inevitables, conflictos que entre las mismas puedan plantearse, con una configuración que tiende a ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las distintas Administraciones territoriales.

Una advertencia previa de carácter general se impone antes de proceder a la concreta consideración de estas técnicas funcionales: los distintos aparatos administrativos de las tres instancias territoriales a las que se les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses son, todos ellos, piezas de un único sistema, el general de entidades territoriales constitucionalmente definido y, por ende, se rigen en sus relaciones con las restantes por idénticos principios; empero, en la concreta articulación de las técnicas relacionales se impone distinguir, de forma nítida, dos subsistemas:

- De un lado, el de las técnicas funcionales dirigidas a permitir un funcionamiento armónico de las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración propia de las distintas Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política garantizada constitucionalmente. El modelo de las mismas, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, está disciplinado por diversas disposiciones, a partir de las cuales —y al margen del establecimiento de sus principios básicos, especialmente mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—, puede afirmarse que no existe una normativa general unitaria que proceda a su regulación con precisión y detalle, sin perjuicio de la disciplina pormenorizada de aspectos sectoriales.
- De otro, el que vincula a las referidas Administraciones territoriales superiores con el entramado organizativo propio de las distintas Entidades locales, dotadas de autonomía administrativa preservada por la técnica de la «garantía institucional». A diferencia del subsistema anterior, éste sí goza en nuestro vigente Derecho positivo de una definición legal ciertamente completa y acabada, la pergeñada, con carácter de legislación estatal básica, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo que acaba de constatare compele, al analizar tanto las técnicas de cooperación y coordinación como las técnicas de control que ulteriormente se relacionan, a diferenciar la situación propia de los dos subsistemas referidos.

No pueden darse por concluidas estas reflexiones iniciales sin recordar que, sin perjuicio de la concreción dinámica de los principios estructurales mediante técnicas funcionales que realiza el Texto constitucional, en un sistema abierto y flexible como el querido por el Constituyente, la determinación del modelo final fue, consciente y deliberadamente, remitida a la dinámica política. Esta «remisión» ha de reputarse consecuencia del hecho de que, en palabras de Cruz Villalón, «la nuestra es hoy una Constitución *accidental* en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado *ab initio* en el que han intervenido muchas y muy diversas manos»²⁴⁵, y constituye, conforme se ha reiterado sin cesar, el error técnico más notable de la *Lex superior*. Sin embargo, paralelamente, transcurrido un cuarto de siglo de su entrada en vigor, puede afirmarse que en la misma radica el germen de su «éxito» en la práctica: nada más y nada menos que dar una solución operativa a un secular conflicto y permitir que, paulatinamente, se difumine la rancia imagen de que «Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito»²⁴⁶. Nada mejor para fundar lo afirmado que ponderar, con Aja, que «España era hace veinte años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, y presenta el mayor grado de reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran»²⁴⁷.

Desde estas premisas, en los apartados sucesivos del presente epígrafe V analizaremos los referidos principios estructurales, dedicando los epígrafes VI y VII a la consideración de las técnicas funcionales, de un lado, las de cooperación y coordinación y, de otro, las de tutela y control²⁴⁸.

²⁴⁵ Cfr. Cruz Villalón, «La Constitución accidental», en la obra colectiva coordinada por Pau i Vall, *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 27.

²⁴⁶ Recuerdan García Escudero y García Martínez, con la finura intelectual propia de su obra, la siguiente anécdota del escritor romántico francés, añeja —dirán algunos— pero en absoluto obsoleta y, menos aún, en el período constituyente de la Transición política: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción «Plaza de la Constitución»; y el viajero anotó: «No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito». Y no me resisto a transcribir el comentario de los citados autores sobre la anotación: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pelladas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte». Y añaden «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito [...] El montón de sucesivas prescripciones deshechas es la triste historia del constitucionalismo español». Cfr. *La Constitución día a día*, op. cit., p. 9.

²⁴⁷ Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 38.

²⁴⁸ Una consideración inicial del objeto de los siguientes apartados del presente epígrafe V, así como de los sucesivos VI y VII, cerrada en junio de 2001, vio la luz a comienzos del año 2002 —cfr. Arévalo Gutiérrez, «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración Pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506—. Lo que sigue, respetando las premisas de aquella primera aproximación, está sustancialmente revisado y ampliado.

5.2. El derecho a la «autonomía» de las entidades territoriales

5.2.1. Las notas caracterizadoras del concepto de «autonomía»

Obvio es que el primer principio estructural afirmado por el Constituyente, base del sistema y elemento distintivo respecto del régimen precedente, es el de «autonomía», esto es, la afirmación del Derecho de las distintas entidades territoriales a gestionar *per se* sus respectivos intereses.

En los términos más sincréticos posibles —y con las imprecisiones inherentes a toda simplificación—, puede afirmarse que el concepto —circunscribiéndonos aquí a su expresión en el ámbito de la organización territorial— se articula en la dogmática jurídica sobre la base de las aportaciones sucesivas de dos geniales juristas italianos, desgraciadamente desaparecidos: primero y a partir de su teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, el siciliano Santi Romano y, sobre las premisas por él establecidas, el profesor Massimo Severo Giannini.

El analizado concepto, tal y como hoy lo entendemos —tras un paulatino proceso de decantación del de soberanía—, puede definirse a través de las cuatro notas caracterizadoras que comporta.

5.2.1.1. «Autonomía» no es «soberanía»

La «autonomía», en efecto, no es sinónimo de «soberanía», habida cuenta de que el reconocimiento de una entidad autónoma presupone su integración en un Estado, esto es, conforme nos enseñara García Pelayo, en un sujeto jurídico-político cuyo *«substratum»* es un pueblo o nación por debajo de las diferencias específicas de sus componentes, tiene territorio y población propios y su poder es soberano hacia dentro y hacia fuera, pues su autonomía constitucional es incondicionada, y posee la competencia de las competencias»²⁴⁹.

La autonomía, por ende, es un poder limitado, propio de organizaciones secundarias o derivadas, a diferencia de la soberanía, inherente a las organizaciones primarias u originarias, que son las que constituyen una unidad dotada de personalidad jurídica en el orden internacional, que es el factor determinante en términos jurídicos.

El referido poder se concede a aquéllas para la gestión de sus respectivos intereses, lo que constituye un concepto jurídico indeterminado —cuya génesis se remonta a la noción de *«pouvoir municipal»*—, que ha de interpretarse en el sentido de entender comprendidos el círculo de intereses generales o públicos que son propios y específicos de cada una de las Comunidades que, como componentes del mismo, coexisten en el seno de un único Estado.

Presupuesto lo anterior, puede concluirse que la autonomía consiste en un poder limitado, tanto en su forma de ejercicio —principio de legalidad,

²⁴⁹ Cfr. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 233.

que habilita el correspondiente control—, como en su ámbito —gestión de sus respectivos intereses, lo que excluye toda injerencia por estrictas razones de oportunidad—.

Por su propia lógica, en ningún caso el derecho a la autonomía puede oponerse a la unidad política que es corolario de la pertenencia al mismo Estado, lo que se acredita con la necesidad de ponderar que, incluso, las competencias exclusivas han de ejercitarse siempre dentro del marco constitucional.

5.2.1.2. *La capacidad de autonormación*

Es inherente al reconocimiento de la autonomía la afirmación de la competencia normativa, esto es, la potestad de dictar normas jurídicas. En efecto, de acuerdo con la etimología del vocablo, frente al concepto más amplio de la autarquía —αὐταρχία— concebida en el mundo griego como el ejercicio de un poder propio sobre sí mismo sin injerencias exógenas, lo propio de la autonomía —αὐτονομία— es el poder para dotarse de leyes propias.

Presupuesto lo afirmado, en orden a precisar el concepto ha de tenerse en cuenta, de acuerdo con Zanobini, que la autonomía es «la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos»²⁵⁰.

En los términos expresados por el autor citado, más allá de la simple afirmación de la potestad normativa, ha de reputarse que la autonomía comporta el reconocimiento a los entes de que se predica de la capacidad para la creación de ordenamientos particulares e integrados en el ordenamiento general de la organización originaria. Consecuentemente, la autonormación constituye, sin duda, la manifestación máxima de la atribución a cada una de las comunidades de la capacidad de decisión sobre sus propios intereses, pues expresa que no se atribuye la mera posibilidad de gestionar decisiones ajenas, sino que se extiende a la adopción coyuntural de las pertinentes opciones, formalizándolas normativamente.

5.2.1.3. *La capacidad de acción en el plano ejecutivo*

Dotadas de sus propios ordenamientos particulares, en el marco del ordenamiento global estatal, cada una de las entidades autónomas, una vez adoptadas sus decisiones estratégicas, extiende su capacidad a la gestión directa de sus propios intereses, dando ejecución a las opciones previamente formalizadas.

²⁵⁰ Se toma la referencia de Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit., p. 53.

Pero hay más, no se trata sólo de que cada comunidad pueda gestionar las competencias que asume en el plano decisorio, sino que, en orden a acercar la gestión de los asuntos públicos al ciudadano, incluso puede gozar de la capacidad de acción en el plano ejecutivo respecto de los intereses propios de la organización originaria, actuando por delegación o previa transferencia competencial del Estado.

Esta capacidad ejecutiva comporta, necesariamente, el establecimiento de una estructura instrumental propia, es decir, de una administración autónoma, aparato servicial que, de un lado, goza de personalidad jurídica y es distinto y está separado del que es propio de las restantes entidades territoriales, y, de otro, está vinculado al correspondiente poder ejecutivo por el principio de dirección.

5.2.1.4. *La responsabilidad por la gestión.*

Cada ente autónomo, como vemos, puede, en el plano normativo, decidir sobre sus específicos intereses y, en el plano ejecutivo, gestionarlos, dando ejecución a sus propias opciones. Empero, ésta no es una facultad ajena a la asunción de la consecuente responsabilidad por las opciones adoptadas y la gestión realizada; lo contrario resultaría ajeno a la lógica de los poderes públicos. Cada entidad territorial, consecuentemente, puede decidir y gestionar, mas asumiendo el «coste» de sus opciones y las «consecuencias» de las actuaciones realizadas.

Lo anterior tiene una consecuencia práctica de primera magnitud. En efecto, como quiera que cada ente de los que se predica la autonomía gestiona sus propias competencias bajo su propia y exclusiva responsabilidad, queda excluida la posibilidad de cualquier tipo de control o tutela, *ex ante* o *ex post*, respecto de su actividad por parte de las Administraciones territoriales superiores, sin perjuicio de las técnicas inherentes a todo Estado de Derecho enderezadas a preservar la vigencia del principio de legalidad y el consecuente sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al Derecho.

5.2.2. *La recepción del derecho a la autonomía territorial por la Constitución española*

El concepto de la autonomía territorial, a partir de las notas caracterizadoras que acaban de exponerse, vendría a identificarse cabalmente con el significado del término que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en su tercera acepción, al definirla como: «Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios»²⁵¹.

Precisada la noción, es lo cierto que la Constitución de 1978 no ofrece, de forma expresa, una definición de la autonomía territorial, empleando

²⁵¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 21.^a ed., editado por la Real Academia, Madrid, 1992, p. 165.

el término de forma heterogénea. Buena prueba de lo anterior es que la palabra «autonomía» o «Autonomía» —al margen de la referencia del art. 27.10 en alusión al estatuto singular de las universidades—, figura en el Texto constitucional en dieciséis ocasiones, predicándose en un caso respecto de las nacionalidades y regiones que integran España —art. 2—, reconociéndose en la mayoría de los supuestos en relación con las Comunidades Autónomas y sus Estatutos —arts. 81.1, 137, 143, 144.b), 147.2, 149.3, 151.2 y 156.1, así como en las Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta, y en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda (que lo recoge en dos ocasiones) y Séptima— y, finalmente, reproduciéndose al concretar la posición institucional de las Entidades locales —al margen del ya citado 137, el art. 140—.

Empero, no menos cierto es que el análisis de las prescripciones constitucionales permite afirmar que el Constituyente asumió *ad integrum* el concepto de la autonomía territorial en los términos referidos.

Empleando las palabras de la propia Constitución, «*La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado*» —art. 1.2—, reconociéndose y garantizándose, en el marco de «*la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*», «*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*» —art. 2—, derecho que comporta que los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado gocen «*de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» —art. 137—.

Dos sucintas referencias a la jurisprudencia constitucional exoneran de ulterior explicación.

De un lado, el lapidario pronunciamiento de la pionera y trascendental Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en su Fundamento Jurídico 3, que por su relevancia transcribimos: «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»²⁵². Lo anterior en el bien entendido sentido, conforme precisara la ulterior Sentencia 88/1986, de 1 de julio —Fundamento Jurídico 6—, de que «unidad no es uniformidad», concreción que tendremos ocasión de detallar.

²⁵² Sobre la misma idea vuelve el Tribunal en diversos pronunciamientos, entre los que han de destacarse la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre —Fundamento Jurídico 1— y la Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre —Fundamento Jurídico 3—, así como la celeberrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto —Fundamento Jurídico 2—, en la que el Tribunal se plantea el necesario equilibrio existente entre la unidad y la autonomía.

De otro, el de su Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 1, el cual precisa: «autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional».

Presupuesto lo anterior, la recepción por la *Norma normarum* de este principio se concreta, básicamente, de un triple modo²⁵³.

5.2.2.1. *La autonomía es un principio articulador de instancias de poder territorial y de ordenamientos jurídicos particulares: su ámbito territorial*

De forma breve, pues esta primera concreción del principio presupone lo hasta aquí afirmado, ha de señalarse que la autonomía, inherente a organizaciones secundarias o derivadas, es un principio cuya función es articular distintas instancias de poder territorial y ordenamientos jurídicos particulares en el seno del poder y del ordenamiento general del Estado.

En consecuencia, de acuerdo con la doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional, el principio considerado hace efectiva la distribución de las competencias del poder público entre las instancias centrales y territoriales que integran el Estado, atribuyendo a las mismas potestades públicas superiores, como son, *ad exemplum*, la potestad normativa, la potestad de autoorganización, la potestad tributaria y presupuestaria, la potestad de programación o planificación, la potestad sancionadora, las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, así como el reconocimiento en su favor de la presunción de legitimidad de sus actos y el privilegio de la autotutela.

El instrumento a través del cual se delimita el ámbito competencial lo constituye, para el supuesto de las Comunidades Autónomas, el respectivo Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de la eventualidad de proceder a su ampliación vía ley de transferencia o delegación, *ex* artículo 150.2 de la Constitución²⁵⁴.

Por su parte, las Entidades locales están sujetas a una norma institucional básica común, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo que acaba de exponerse debe entenderse correctamente, en el sentido de que la esfera de actuación de las Comunidades Autónomas no se cir-

²⁵³ Véase el planteamiento de Parejo Alfonso, en la obra del propio autor con Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho administrativo*, 5.ª ed., vol. 1, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 123 a 152.

²⁵⁴ Respecto de las leyes del artículo 150.2 sigue resultando fructífera la consulta de García de Enterría y Martínez-Carande, «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988, pp. 7 a 29. Asimismo, véanse A. Calonge Velázquez, «Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, pp. 243 a 256, y Fernández Farreres, «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993, pp. 81 a 100.

cunscribe estrictamente a su ámbito territorial. En efecto, su respectivo territorio es el espacio en el que, normalmente, va a desarrollar su actividad cada uno de los poderes públicos de las distintas Comunidades, pero no constituye un límite absoluto e infranqueable. Así lo precisó ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre —Fundamento Jurídico 1—, afirmando que «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación».

5.2.2.2. *La autonomía territorial es una institución constitucionalmente garantizada: autonomía política, autonomía administrativa y descentralización administrativa*

La autonomía es una institución constitucionalmente garantizada, es decir, la Norma Fundamental delimita un *status* constitucionalmente definido, lo que permite diferenciarla de la estricta descentralización administrativa; descentralización que, por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución, opera como principio de actuación interna en el seno de cada una de las Administraciones públicas.

Presupuesto lo anterior, es esencial tener presente que dicho *status* carece de homogeneidad, estando conformado por dos niveles cualitativamente distintos de autonomía²⁵⁵: la política y la administrativa. Así lo ha precisado el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en su Fundamento Jurídico 3, en criterio ratificado inmediatamente en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 25/1981, de 14 de julio; doctrina luego reiterada hasta la saciedad.

5.2.2.2.A) *La autonomía de las nacionalidades y regiones: «autonomía política» dotada de «garantía constitucional»; el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica*

En primer lugar, el Texto constitucional define un *status* que es propio del rol atribuido a las «nacionalidades» y «regiones», únicos poderes territoriales que el Constituyente recoge expresamente en su Título Preliminar —art. 2—.

Las Comunidades Autónomas en que las mismas se han articulado gozan de «autonomía política», con capacidad para adoptar decisiones de primer rango en el plano normativo, a cuyo efecto asumen la potestad legislativa,

²⁵⁵ Sobre el particular, de ineludible consulta sigue siendo la pionera y lúcida aportación de Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, especialmente sus pp. 115 a 164.

lo que las habilita para dictar normas con rango de ley, las cuales, en su ámbito, gozan de las mismas características que definen la posición de las leyes estatales en nuestro vigente ordenamiento jurídico; es decir, de las notas definidoras propias de las normas primarias, en coherencia con el sistema normativo compuesto que se ha articulado a raíz de la entrada en vigor de la Constitución²⁵⁶. El meritado estatuto está preservado en su definición por una inequívoca «garantía constitucional», habida cuenta de que es la propia *Lex superior* la que —con la ambigüedad que se quiera— delimita y prescribe los elementos configuradores del ámbito de la autonomía propia de estas entidades —así lo afirmó tajantemente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico 3—.

La Constitución, en efecto, precisa y, por ende, ampara los siguientes elementos nucleares de su nivel de autonomía:

- En primer lugar, los artículos 143, 144, 146 y 151, así como la Disposición Adicional primera y las Disposiciones Transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima, disciplinan las distintas vías de acceso al autogobierno —prescribiendo los sujetos legitimados para el ejercicio de la iniciativa autonómica— y los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía, norma constitutiva de las distintas Comunidades —en los términos anteriormente referidos, a los que me remito: epígrafes 4.2.1. y 4.2.2—.
- En segundo lugar, el artículo 145 delimita las bases del sistema relacional de las Comunidades Autónomas entre sí —con interdicción de federación entre las mismas, en los términos que se detallan en el siguiente apartado 5.3.1—.
- En tercer lugar, como veremos seguidamente, el artículo 147 establece el contenido mínimo del Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad, que se integra en el «bloque de la constitucionalidad», resultando su aprobación y reforma, a tenor de los artículos 81.1 y 147.3, reservada al Estado, vía ley orgánica.
- En cuarto lugar, se sientan las bases del sistema de distribución de títulos competenciales en los artículos 148, 149 y 150, articulado a partir de una delimitación general de competencias exclusivas del Estado —las relacionadas en las sucesivas circunstancias del art. 149.1—, y dos cláusulas residuales —proclamadas por el art. 149.3—, la primera operando en favor de las Comunidades Autónomas —las competencias no reservadas expresamente por el art. 149.1 podrán ser asumidas vía Estatuto de Autonomía— y la segunda en favor del Estado —todas las competencias no asumidas estatutariamente corresponden al Estado—.

²⁵⁶ Respecto de las referidas notas caracterizadoras me remito a un estudio anterior. Cfr. Arévalo Gutiérrez, «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, Anuario de Derecho Parlamentario, editado por las Cortes Valencianas, núm. 9, 2000, pp. 61 a 113.

- En quinto lugar, en los términos anteriormente referidos —apartado 4.1, al que me remito—, el artículo 152 diseña los elementos estructurales del modelo organizativo de estas entidades territoriales.
- En sexto lugar, sobre la base del modelo regional italiano, el artículo 154 instaura un órgano específico de «coordinación» entre la Administración del Estado y la propia de cada Comunidad: el Delegado del Gobierno.
- En séptimo lugar, los artículos 153 y 155 determinan el sistema de control de la actividad de los órganos autonómicos.
- Por último, los artículos 161 y 162 concretan las bases para el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

Se trata, en consecuencia, de entidades que constituyen elementos indefectibles del orden constitucional, en el sentido de que su supresión no comportaría una mera reforma o modificación de la Norma Fundamental —la cual habría de operarse por la vía extraordinaria del art. 168, dado su reconocimiento en el art. 2, integrante del Título Preliminar—, sino una transformación del modelo político-constitucional definido por la misma.

En conclusión, conforme anteriormente se ha anticipado, puede afirmarse que las Comunidades Autónomas gozan de «autonomía política» —como precisara la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, en su Fundamento Jurídico 3—, cuyo nivel de autogobierno y ejercicio están garantizados por la propia Constitución y no dependen de la discrecionalidad del poder central²⁵⁷; de donde resulta que el derecho de las nacionalidades y regiones a organizarse jurídicamente no puede ser revocado por las autoridades estatales, pues goza de un reconocimiento constitucional explícito que no es susceptible de ser alterado por ningún poder constituido.

Empero, afirmado lo anterior ha de considerarse que el derecho a la autonomía arranca de su afirmación por el único poder constituyente, el que reside en el pueblo español —art. 1.2—, y debe ejercitarse sin menoscabo del titular de la soberanía; dicho con otras palabras, es la Constitución la que impone las formas concretas de su existencia política. Precisamente esta realidad es la que, conforme sentara la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo, impide considerar que el Estatuto de Autonomía sea la norma exclusiva que determina las competencias de una concreta Comunidad: «Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE).»

Buena prueba de lo anterior es que es la propia Constitución, en los apartados 2 y 3 del artículo 147, la que delimita el contenido mínimo del Estatuto²⁵⁸, el cual incluye:

²⁵⁷ En este sentido, *vid.* Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 172 y 173.

²⁵⁸ Respecto del Estatuto de Autonomía, el ya citado trabajo de Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*.

- 1.º la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica;
- 2.º la delimitación de su territorio;
- 3.º la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias;
- 4.º las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas; y
- 5.º el procedimiento de reforma del propio Estatuto.

5.2.2.2.B) *La autonomía de las Entidades locales: «autonomía administrativa» preservada por la «garantía institucional»; la función constitucional de la Ley de Bases del Régimen Local*

En un plano distinto al descrito se ubica la autonomía que el Constituyente predica de las Entidades locales²⁵⁹.

En este supuesto, de entrada, no sólo ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo indicado más arriba, de las diecisiete ocasiones en que la Constitución recoge la palabra «autonomía» sólo dos hacen referencia a las Entidades del género —arts. 137 y 140—, sino que, además, no resulta ocioso ponderar que se emplea el vocablo «autónoma», ora en singular ora en plural, como calificativo de las Comunidades en un total de setenta y cinco ocasiones, mientras que tan sólo los artículos 137, 140 y 141.2 lo refieren a la Administración autónoma municipal y provincial.

Al margen de lo anterior —que no puede reputarse meramente anecdótico—, por lo que se refiere a su contenido dispositivo no puede ignorarse que, frente a los dieciséis artículos que, en el seno del Título VIII, conforman el Capítulo III, «*De las Comunidades Autónomas*», y al margen de las cuatro Disposiciones Adicionales y las siete, de las nueve, Transitorias que tienen por objeto su disciplina, el Texto constitucional dedica a la regulación de las Entidades locales tan sólo tres preceptos, los artículos 140, 141 y 142, agrupados bajo la rúbrica «*De la Administración Local*», propia del Capítulo II del Título VIII. En los mismos, el Constituyente se limita, respecto de los municipios, a establecer su autonomía de forma genérica —«*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*», proclama el art. 140—, conteniendo una referencia aún menos específica en relación con las provincias —«*El*

²⁵⁹ Acerca de los precedentes y evolución del régimen local español, así como para una consideración sincrética del significado de la autonomía de las entidades locales en el vigente marco constitucional, me remito a la excelente aportación de Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración española*, pp. 341 a 393; estudio ulteriormente publicado, revisado, actualizado y ampliado, en el número 8 de esta misma Revista, junio de 2003, con el título *El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español*, pp. 215 a 276.

Asimismo, fructífera resulta la consulta de la aportación, síntesis de la Doctrina legal del Consejo de Estado en la materia, de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, «Autonomía y democracia», en la obra colectiva, coordinada por Jerónimo Arozamena Sierra, *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, editada por el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, pp. 19 a 54.

gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo», dispone el art. 141.2—.

Esta parquedad es expresiva de que si bien la Norma Fundamental reconoce distintos niveles de autonomía, «la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional»²⁶⁰. La consecuencia es que en los meritados preceptos el Constituyente se limitó a reconocer la autonomía local para la gestión de sus intereses respectivos —art. 137—, imponer las bases de un modelo de organización democrática —arts. 140 y 141— y afirmar su autosuficiencia financiera —art. 142—, ofreciendo, de este modo, una especial protección de estas entidades a través de la técnica, acuñada por la Dogmática germana, de la «garantía institucional»; técnica que nuestro Tribunal Constitucional aceptó ya en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, aun sin invocarla directamente —lo que haría de forma expresa la ulterior Sentencia 170/1988—, al afirmar, en su Fundamento Jurídico 2, que el orden jurídico político instaurado por la Constitución garantiza la existencia de ciertas instituciones a las que se considera elementos esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellos un núcleo indisponible para el legislador. Por ello, las instituciones garantizadas, entre ellas las entidades locales, son elementos arquitecturales indispensables para el orden constitucional, pero, a diferencia de las instancias superiores del Estado, cuya regulación se hace en el propio texto constitucional, en ellas la configuración constitucional orgánica se define por el legislador ordinario, al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la Constitución garantiza. Por tanto, la garantía institucional de la autonomía local no asegura a las Entidades locales un ámbito competencial concreto, sino su preservación en términos reconocibles para la imagen que de la institución tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar; en consecuencia, esta garantía es desconocida cuando la autonomía local es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia para convertirse en un simple nombre. La Norma Suprema, por ende, tan sólo garantiza la existencia de la institución local en cuanto tal —Provincia, Isla y Municipio—, es decir, en términos que permitan que la misma sea reconocible, pero no precisa los elementos esenciales del contenido de dicha autonomía, cuya definición es objeto de remisión a su configuración por ley, a la que corresponde definir en concreto el *quantum* —ex arts. 140, 141, 142, 148.1.2.^a y 149.1.18.^a—. A este respecto la citada Sentencia disipa cualquier duda. En efecto, su Fundamento Jurídico 3 declara: «No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple «remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido

²⁶⁰ Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 80.

sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución». Dicho con otras palabras, las de la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, en su Fundamento Jurídico 9: «la autonomía local, tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/1982). Esa garantía supone el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional»²⁶¹.

En el supuesto de las Entidades locales, consecuentemente, frente a la «autonomía política» dotada de «garantía constitucional», hablamos de «autonomía administrativa» en la gestión de sus respectivos intereses, protegida por la técnica de la «garantía institucional». Ahora bien, se trata de un nivel de autonomía, vocado a la autoadministración de sus respectivos intereses, no de mera descentralización territorial, pues las entidades locales son un eslabón de la organización territorial del Estado, entidades públicas constituidas sobre una base representativa y organizadas a partir de un principio democrático de gestión. Su configuración como tales permite a estas entidades dotarse de su propio ordenamiento, si bien sólo a través de normas reglamentarias vinculadas a la legislación estatal y autonómica correspondiente, de acuerdo con sus propios títulos competenciales.

Presupuesto lo anterior, la correcta aprehensión de la doctrina de la garantía institucional exige tener presente la superación de determinadas posiciones históricas maximalistas, de origen francés, que trataron de blindar la autonomía local definiendo un ámbito exclusivo de su competencia, referido cabalmente a los asuntos de interés local. Y es que aquellas concepciones, paradójicamente, comportaron un efecto contrario, esto es, la reducción de la competencia local, toda vez que en el marco de un Estado complejo la regla distributiva es la compartición competencial, de forma que, por su interconexión, pocos son los asuntos o políticas públicas que pueden referirse en bloque y en exclusiva a un ámbito territorial definido, menos aún al

²⁶¹ La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local, además de en las ya citadas Sentencias 4/1981, de 2 de febrero —Fundamento Jurídico 10—; 32/1981, de 28 de julio —Fundamentos Jurídicos 2 y 3—, y 214/1989, de 21 de diciembre —Fundamento Jurídico 9—, se contiene, esencialmente, en los siguientes pronunciamientos, base de las ulteriores resoluciones: 84/1982, de 23 de diciembre —Fundamento Jurídico 4—; 27/1987, de 27 de febrero —Fundamento Jurídico 2—; 170/1989, de 19 de octubre —Fundamento Jurídico 9—, y 46/1992, de 2 de abril.

local, constatada la insuficiencia de los entes del género para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios propios de las sociedades postindustriales desarrolladas —por razones de economía de escala y con la excepción de las grandes concentraciones urbanas—.

La anterior constatación determinó que nuestro Tribunal Constitucional se inclinara tempranamente por definir los intereses locales a partir de la idea de la participación. Así, ya desde la capital Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, después de recordar que la garantía constitucional de la autonomía de los entes territoriales del artículo 137 de la Constitución «lo es en función del criterio del respectivo interés», el Tribunal precisa inmediatamente que «la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo». A partir de dicha afirmación la Sentencia 4/1981 concluye que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen».

Se ha afirmado certeramente al respecto que es la comunidad jurídica viva la llamada a delimitar, en cada momento, los contenidos que forman parte del «contenido esencial» de esta institución, como tal indisponible por los poderes constituidos y, por ende, por el Legislador.

Ahora bien, por la propia esencia de un Estado democrático representativo —*ex arts. 1.1, 23.1, 66.1 y 152.1 de la Constitución*—, la expresión positiva y formalizada de esta comunidad la ostenta el propio Legislador, que representa al pueblo, conforme de forma expresa proclama la Norma Suprema. De lo dicho resulta, aunque pueda parecer en principio paradójico, que es la «Ley» la que debe definir y desarrollar la institución, con pleno respeto por su contenido esencial y bajo el control del Tribunal Constitucional, obvio es, conforme al rol de Supremo Intérprete de la Constitución que le corresponde en la economía del sistema de órganos constitucionales definida por el Constituyente.

Empero, como quiera que la decidida afirmación constitucional del principio de autonomía ha comportado una profunda transformación en nuestro ordenamiento, determinada por el establecimiento en cada Comunidad Autónoma de un órgano representativo y legislativo propio, con el consecuente reconocimiento de dos estratos legislativos —el propio del Estado y el atribuido a las Comunidades Autónomas, *ex arts. 66.1 y 152.1 de la Constitución*—, se hace preciso atribuir o, de forma más precisa, distribuir entre ellos la competencia legislativa en materia de régimen local.

La referida distribución competencial no puede ser, sin embargo, igualitaria o indiferenciada. Y es que no puede ignorarse que los entes locales son Administraciones públicas; es más, y a diferencia de los restantes entes territoriales que conforman la organización de un sistema pluralista y policéntrico, son entes pura o exclusivamente administrativos, carentes de poder legislativo y judicial, siendo su función enteramente ejecutiva, esto es, de gobierno y administración de los asuntos de su respectivo interés —auto-

gobierno que, insistimos, no puede, en absoluto, identificarse con una mera descentralización territorial, pues, cumple reiterarlo, las Entidades locales son un eslabón de la organización territorial del Estado, entidades públicas constituidas sobre una base representativa y organizadas a partir de un principio democrático de gestión—.

En este marco, sólo al Estado, en los términos del título competencial afirmado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, corresponde establecer «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*».

En el ejercicio del referido título competencial el Legislador estatal cumple con una específica función constitucional, cual es la de configurar la imagen característica de la autonomía local, perfilando sus líneas maestras de forma general e indisponible para los diferentes legisladores autonómicos y aun para el propio legislador estatal, por cuanto respecta a la legislación ordinaria y sectorial. En caso contrario se estaría admitiendo que el Estado podría configurar un régimen local básico y, por ende, una imagen característica de la institución local, de carácter asimétrico o de geometría variable, que fuera uno para las materias de competencia legislativa autonómica y otro diverso en una o varias materias de competencia legislativa estatal, asimetría que, como tal, mal se compadece con la idea misma de la garantía institucional.

Lo anterior justifica que la vigente legislación estatal, esencialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local²⁶², constituya la «norma institucional básica común a todas las entidades locales», correspondiendo a la misma, con el carácter de legislación básica, definir el círculo de intereses de las distintas Entidades locales y, por ende, su ámbito competencial, asumiendo, de conformidad con la Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre —Fundamento Jurídico 2— «una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico».

Ésta es la específica función constitucional que corresponde a la Ley de Bases del Régimen Local, y dicha función la dota de una especial irresistibilidad, conforme el propio legislador —consciente de su rango normativo— quiso reconocer de forma expresa en su *Exposición de Motivos* —debería decir «Preámbulo», una vez aprobado definitivamente el texto legal—, afirmando que «*desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición de Ley ordinaria*».

²⁶² Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985; corrección de errores en el *Boletín Oficial*, núm. 139, de 11 de junio.

Han de recordarse dos datos respecto de su vigencia. En primer lugar, que frente a la misma se interpusieron los recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985, que fueron resueltos por el Tribunal Constitucional, de forma acumulada, mediante la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que procedió a la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de diversos preceptos. Segundo, que el texto de la Ley 7/1985 ha sido objeto de diversas reformas parciales, de las que ha de destacarse la operada, en el marco del denominado «Pacto Local», por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Por lo demás, dicha función, pese a haber sido discutida en sede doctrinal, se ha visto implícitamente confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sirva recordar al efecto dos pronunciamientos capitales. En primer lugar, la Sentencia 25/1987, de 26 de febrero, resolución en la que el Alto Tribunal ya afirmó que determinados contenidos de la Ley básica «constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional» —en referencia, claro está, a la de la autonomía local—; ulteriormente, en la celebrísima Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, por la que se resolvieron, precisamente, diversos recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la propia Ley de Bases del Régimen Local, en la que el Tribunal afirma ya de forma expresa la doctrina de la función constitucional, declarando que en el artículo 2.1 de la Ley de Bases «se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar unos mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas».

El inciso inmediatamente reproducido tiene una especial relevancia, por cuanto se afirma la competencia estatal, *ex art.* 149.1.18.^a de la Constitución, para dictar las bases del régimen jurídico de los entes locales, perfilando así la imagen característica de la autonomía de los que, entre ellos, están constitucionalmente garantizados, sin que dicho título competencial se agote en el plano organizativo y funcional, toda vez que se extiende, asimismo, a la delimitación competencial, habilitándole, en consecuencia, para fijar las competencias mínimas e indisponibles a favor de tales entes; dicha delimitación es, en efecto, concretada, en esencia, por los artículos 2, 25, 26, 36 y 86 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Sin poder detenernos en el análisis del contenido de dichos preceptos, conviene recordar que la autonomía municipal constitucionalmente garantizada implica, inequívocamente, la capacidad jurídica plena de las Corporaciones locales para el cumplimiento de los fines propios —*ex art.* 11 de la Ley de Bases—, que no es más que la defensa del círculo de intereses de la colectividad local. Esta capacidad jurídica se concreta mediante la atribución legal de las competencias correspondientes para la defensa de los intereses respectivos, y se articula mediante un mandato al Legislador, estatal y autonómico, en el sentido de garantizar la asignación a los entes locales de un mínimo de atribuciones en las que se manifiestan los intereses respectivos. La Sentencia 159/2001, de 5 de julio —Fundamento Jurídico 4—, respecto de la libertad de configuración normativa del legislador y sus límites, precisa: «So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.»

A la Ley de Bases del Régimen Local²⁶³, también en el plano estatal, le han seguido otras disposiciones normativas²⁶⁴: de un lado, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local²⁶⁵, y, de otro, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales²⁶⁶ —recientemente modificada, de forma sustancial, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre—. Asimismo, ha de tenerse presente la inconclusa adaptación de los seis reglamentos de la vieja Ley de Régimen Local de 1955, de los cuales han visto la luz, todos ellos en 1986, el de «Bienes»²⁶⁷, el de «Población y Demarcación Territorial»²⁶⁸ y el de «Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico»²⁶⁹, sin que pueda omitirse la referencia al, todavía hoy parcialmente vigente, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

Ahora bien, en los términos del artículo 149.3, *in fine*, de la Constitución, esta normativa estatal, complementaria de aquella básica, tiene —a salvo determinadas prescripciones de carácter básico del Texto Refundido y de la Ley de Haciendas Locales— simplemente eficacia supletoria de las normas que, con sujeción a la Ley de Bases del Régimen Local, puedan dictar, en

²⁶³ En la fase de corrección de pruebas ha visto la luz la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local —publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 301, de 17 de diciembre—, que entrará en vigor el 1 de enero de 2004. Su objetivo es doble: de un lado, reforzar el papel de los ejecutivos municipales, sin perjuicio de profundizar en las técnicas para el control de su actuación; y, de otro, quebrar el excesivo uniformismo del régimen local español, heredero del modelo continental de Administración local, lo que ha comportado que, con la salvedad del régimen de Concejo abierto, haya existido un régimen común, el cual, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual tanto para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones.

La Ley 57/2003 procede a la modificación de los artículos 4; 12; 13; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 32; 33.3; 34.1.c), k) y m) y 2; 35; 36; 41; 44; 47; 52.2.a); 70; 73.3; 85; 87; 108, y 117, el número 7 de la Disposición Adicional segunda y la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1985. De otro lado, el Título IX de la misma pasa a denominarse *Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local*. Asimismo, se adicionan diversos preceptos al texto legal, concretamente los siguientes: artículo 70.bis, artículo 85.bis y ter y artículo 120 bis, así como las Disposiciones Adicionales octava, novena, décima, undécima, duodécima, decimotercera y decimocuarta. Por último, la reforma procede a la introducción de dos nuevos títulos: el X, *Régimen de organización de los municipios de gran población*, artículos 121 a 138, y el XI, *Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias*, artículos 139 a 141.

²⁶⁴ El texto de las disposiciones de referencia, con una exhaustiva anotación jurisprudencial y relación de concordancias elaborada por el autor de este trabajo, puede consultarse en Santamaría Pastor, *Leyes políticas y Administrativas del Estado*, t. III, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 691 a 1350.

²⁶⁵ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 22 y 23 de abril de 1986; corrección de errores en el *Boletín* de 11 de julio y en el de 25 de noviembre.

²⁶⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 30 de diciembre de 1988; corrección de errores en el *Boletín* de 14 de agosto de 1989.

²⁶⁷ Cfr. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 7 de julio.

²⁶⁸ Cfr. Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 14 de agosto.

²⁶⁹ Cfr. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de diciembre; corrección de errores en el *Boletín* de 14 de enero de 1987.

su caso, las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que estatutariamente tienen asumidas.

5.2.2.3. *La autonomía territorial es un principio constitucional y legalmente limitado*

El principio de autonomía, conforme anteriormente se afirmó, es un poder limitado, tanto en su forma de ejercicio —principio de legalidad, que habilita el correspondiente control—, como en su ámbito —gestión de sus respectivos intereses, lo que excluye toda injerencia por estrictas razones de oportunidad—.

En este orden, la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local han dispuesto, de forma expresa, diversos límites, al margen del indefectible principio de lealtad constitucional, del que ulteriormente me ocupo.

En primer lugar, y así se detallará en los apartados sucesivos, el Texto constitucional impone que la autonomía ha de respetar, en todo caso, los principios de unidad y de solidaridad —art. 2—.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto principio articulador de un poder público, en el marco de un Estado de Derecho, está sometida al principio de legalidad, que habilita el correspondiente control —arts. 9.1 y 3, 103.1, 106.1, 117.1 y 161.1—, y, consecuentemente, a los principios de jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos —arts. 9.3 y 106.3—.

De la misma forma, en un plano sustantivo, la autonomía está condicionada por la exigencia de respetar la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas —arts. 53.1 y 139—.

En el plano organizativo, de igual modo, existen condicionamientos constitucionales que imponen la observancia del esquema institucional básico predeterminado —arts. 140, 141.2 y 4 y 152.1—.

Al margen de los referidos límites genéricos, las normas institucionales básicas de las entidades autonómicas y locales imponen el respeto de otros condicionamientos de carácter más específico, pudiendo aquí citarse, a título de ejemplo y a partir de las prescripciones de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, el deber de cooperación —art. 10—, el principio de coordinación —art. 55—, el principio de territorialidad fiscal —art. 107.2—, o el sometimiento a las normas reguladoras de la contabilidad pública —art. 114—.

5.3. La indisoluble unidad de la Nación española

5.3.1. *El sentido de la unidad: unidad política e interdicción de la federación de Comunidades Autónomas*

En el marco de la estructura territorial definida por la Constitución, el principio de unidad representa, por así decirlo, la otra cara de la moneda del principio de autonomía. Gráficamente puede afirmarse que, frente a la fuerza centrífuga representada por éste, la unidad es el lógico exponente de la fuerza centrípeta propia de la esencia del Estado en cuanto modelo de organización política de una comunidad dotada de personalidad jurídica en el orden internacional.

La Constitución afirma, en efecto, la unidad política de España. Así se colige de la propia proclamación que el artículo 1 de la Constitución realiza al afirmar que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», y se reafirma lapidariamente tanto en el, ya reproducido, artículo 2 como en el primer inciso del artículo 137, al declarar que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

En el *telos* de la Constitución no hay, por ende, lugar a cualquier otra interpretación: el Estado es sólo uno y en esa unidad política se insertan las entidades de las que se predica la autonomía, cuya capacidad de gestión o autogobierno no tiene lugar, como en el caso de los Estados soberanos, inmediatamente vinculada a la comunidad internacional, sino bajo las condiciones establecidas por la propia Constitución. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, sin ambages, desde su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, en cuyo Fundamento Jurídico 3 se declara que «el derecho a la autonomía de las nacionalidades, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional».

En línea con lo anterior, de acuerdo con el precedente del artículo 13 de la Constitución de la II República, el artículo 145.1 determina que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas», aunque su apartado 2 deja abierta la vía de celebrar convenios entre sí. El precepto constitucional distingue en este sentido, como veremos, los convenios que tengan por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las mismas, remitiendo a los Estatutos la previsión de los supuestos y términos en que puedan celebrarse, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales; para los restantes se exige previa autorización de las propias Cortes.

5.3.2. *La proyección de la unidad en el texto constitucional*

En el articulado del texto constitucional, al margen de su incidencia en el ámbito económico —a la que me refiero más abajo—, el principio considerado se proyecta en tres órdenes diferentes²⁷⁰.

²⁷⁰ En este sentido, *vid.* la temprana descripción de Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, p. 200.

5.3.2.1. *La unidad jurídica, punto de partida necesario para la existencia de la autonomía*

El texto de la Constitución proyecta la unidad política en el ámbito normativo, estableciendo una unidad jurídica —arts. 1.1, 9.1 y 3, 81.1 y 147.1 y 3—.

En efecto, en línea con los países de nuestra misma área cultural, el Estado español se articula sobre la fijación de metas o fines colectivos cuya efectiva consecución se impone como un deber jurídico positivo a todos los poderes públicos, en el marco del orden político proclamado por el artículo 10.1, fundado en la afirmación de *«la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás»*.

Así, en primer lugar, la Carta Magna establece «el orden material o sustantivo, único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos»²⁷¹, conforme se colige de forma lapidaria del tenor de su artículo 9.1: *«Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.»*

Respecto del referido orden material, garantizado por el Tribunal Constitucional, resulta inexcusable realizar una serie de precisiones.

En primer lugar, que el mismo se concreta en la determinación del *status* jurídico de los ciudadanos, es decir, en la delimitación de sus derechos fundamentales y libertades públicas, básicamente los afirmados por la Sección Primera del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29. Empero, el estatuto jurídico individual del ciudadano que tiene carácter básico no ha de circunscribirse a los anteriores, habida cuenta de que el Texto constitucional afirma un elenco de principios rectores de la política social y económica —Capítulo III del Título I, arts. 39 a 52—, principios que imponen un deber jurídico efectivo a todos los poderes públicos y comportan el reconocimiento de un paralelo derecho reaccional en favor de los ciudadanos.

Por otro lado, ha de precisarse inmediatamente que la configuración de dicho núcleo homogéneo no excluye toda intervención normativa de las Comunidades Autónomas en la materia; dicho con otras palabras, la disciplina de los derechos fundamentales no se encuentra reservada al legislador estatal, toda vez que, más allá de su normativa configuradora, *ex* artículo 81.1 de la Constitución, y de la determinación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad del ejercicio de los derechos fundamentales, que corresponde verificar exclusivamente al Estado, a tenor del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden intervenir vía normativa. Así lo proclamó de forma inequívoca el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 37/1981, ulteriormente reiterada por la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, de donde se colige que en un Estado descentralizado «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las diversas partes del territorio nacional. Si bien es verdad que esta diversidad se da dentro de

²⁷¹ Cfr. Parejo Alfonso, *Manual de Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 119.

la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado»; de donde se colige, conforme ulteriormente se considerará, que han de hacerse compatibles la autonomía y la igualdad, no pudiendo entenderse ésta como uniformidad jurídica o igualdad absoluta o matemática.

Lo que acaba de afirmarse no tiene el carácter de una mera declaración programática, sino que el Texto constitucional procede a su concreción en dos preceptos capitales. De un lado, el primer apartado del artículo 139 establece la identidad de derechos de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional. De otro, el apartado segundo del meritado precepto y el artículo 157.2 imponen la interdicción de cualquier medida pública que obstaculice la libertad de establecimiento o de circulación de personas y bienes. Ambos preceptos serán analizados ulteriormente.

Por otro lado, la unidad jurídica se afirma también de forma expresa al atribuir a las Cortes Generales —que representan al pueblo español, titular de la soberanía nacional, *ex arts. 66.1 y 1.2*— la aprobación final de los Estatutos de Autonomía y de su reforma, vía ley orgánica —*arts. 81.1 y 147.3*—, así como al delimitar el artículo 149.1.1.^a los títulos competenciales exclusivos del Estado —*ad exemplum*, sus circunstancias 1.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a, 9.^a, 12.^a, 17.^a, 18.^a, 22.^a o 23.^a—, y, finalmente, en la afirmación de los principios de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal realizada por el apartado 3 del propio precepto.

En consecuencia, las garantías establecidas para salvaguardar la esfera pública de las Comunidades Autónomas lo son en virtud de la Constitución, cuyo mantenimiento depende del Estado, y la eventual resolución de conflictos de competencias o entre normas jurídicas corresponde a un Tribunal —el Constitucional— que es un órgano estatal y no una suerte de justicia arbitral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la misma línea, otro Tribunal estatal —el Supremo—, «*con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales*» —*art. 123.1*—.

Es a partir de aquí, y de acuerdo con sus respectivos títulos competenciales, cuando el legislador autonómico aprobará las disposiciones que considere oportunas para la defensa de sus respectivos intereses, teniendo presente que unidad jurídica no es, en absoluto, sinónimo de «uniformidad», pues una interpretación del género comportaría vaciar de contenido el derecho a la autonomía.

Por último, ha de destacarse que la unidad jurídica se manifiesta en el contexto tendencialmente supranacional de la Unión Europea, en el cual el Estado asume la defensa del interés general de todos los españoles, lo que se concreta, en los términos del artículo 93, en la atribución a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, de la función de garantizar el cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los orga-

nismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión, esto es, la observancia del Derecho comunitario.

5.3.2.2. *La unidad es el fundamento último de los poderes y atribuciones del Estado*

No puede ignorarse que la unidad de la Nación española lleva aparejada, por un lado, una sola soberanía, que reside en el pueblo español, *ex* artículo 1.2, de donde se colige la concurrencia de un único poder Constituyente, conforme se desprende del Preámbulo de la Constitución y ratifica su Título X, y, por otro, como destacara ya la Sentencia 4/1981, en su Fundamento Jurídico 3, «Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional»; Estado único entendido como «la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española», de acuerdo con lo significado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio.

Por ende, cabe afirmar que la Constitución genera unidad fijando el orden estructural superior del Estado, esto es, su poder, organización y ordenamiento jurídico, que es único para todo el territorio, a cuyo efecto dispone de un aparato administrativo propio y diferenciado —la Administración General del Estado—, el cual ostenta competencias que sólo a él corresponde ejercer.

5.3.2.3. *La unidad es un límite para la configuración y actuación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales: la posición de superioridad del Estado*

Así es, la Constitución diseña la organización y funcionamiento del aparato estatal en su conjunto, de donde se colige la natural primacía del interés general de la Nación sobre el particular de cada Comunidad, determinando que el Estado ostente una posición de superioridad o supremacía, de la misma forma que la respectiva Comunidad Autónoma la ostenta respecto de las distintas Entidades locales de su territorio.

Lo anterior lo dejó sentado el Tribunal Constitucional en su primer pronunciamiento sobre la cuestión, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, concretamente en su Fundamento Jurídico 3, en el cual se afirma: «Y debe hacerse notar que la Constitución contempla la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (art. 148.1.2.º).» Surge de este modo en favor de las Administraciones territoriales superiores sobre las inferiores lo que la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, acertó a calificar como «potestad de vigilancia».

La meritada posición de superioridad comporta un doble orden de consecuencias. De un lado, la supremacía del Estado sobre las Comunidades Autónomas y la de éstas sobre las Entidades locales no puede extenderse hasta el punto de anular la autonomía reconocida constitucionalmente, lo que implica que ha de ejercitarse en términos compatibles con la capacidad de autogobierno. Con dicho objeto, el Constituyente sienta las bases para el establecimiento de una serie de técnicas de colaboración entre las distintas instancias territoriales, a las que nos referiremos en un apartado posterior. De otro, la posición de supremacía o «potestad de vigilancia», en el marco del respeto al principio de autonomía, es origen de una serie de límites a dicho principio, en aras de la salvaguarda del interés general, habida cuenta de que, en los términos destacados por la Sentencia 25/1981, de 14 de julio, «la autonomía no se garantiza, en la Constitución, para incidir negativamente sobre los intereses generales de la Nación».

5.3.3. *Los límites a la autonomía*

Los anunciados límites a la autonomía derivados del principio de unidad —sobre los que el Tribunal Constitucional ha hecho especial incapié— no son sino correctivos dispuestos por el Constituyente frente a situaciones de perturbación que menoscaben el interés general.

De acuerdo con su *ratio*, se concretan en el reconocimiento en favor de las Administraciones territoriales superiores de una serie de poderes de intervención singular para que puedan adoptar las medidas precisas en orden a la protección del referido interés, teniendo presente, en todo caso, que, de acuerdo con el criterio reiterado del Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 6/1982, de 22 de febrero—, estos poderes de intervención constituyen un control de carácter extraordinario.

Presupuesto lo anterior, los límites a la autonomía pueden sintetizarse como sigue²⁷².

5.3.3.1. *El límite del interés general*

La Constitución precisa el ámbito de la autonomía, en cuanto poder propio de organizaciones derivadas, afirmando su garantía para la gestión de sus respectivos intereses. El Constituyente, de este modo, proclama la capacidad de autogobierno partiendo de la existencia concurrente de distintos intereses, en cuanto propios de colectividades territoriales diversas.

De lo anterior se colige que, junto a los respectivos intereses de las nacionalidades y regiones y los propios de las entidades locales, coexisten en la comunidad global los intereses de la colectividad estatal, esto es, los propios

²⁷² *Vid.*, al respecto, la certera sistemática de Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, op. cit., en su 3.ª edición, que será a la que se refieran las citas que a la misma se realicen a partir de ahora, Madrid, 2000, pp. 130 a 138.

de la comunidad política constituida como Estado. Y precisamente estos intereses, por su ámbito territorial y poblacional, gozan de supremacía, derivada de la posición de superioridad del Estado, sobre los respectivos intereses territoriales. En consecuencia, el interés general opera como un límite frente a estos últimos.

En virtud de este límite el sistema de distribución competencial fijado por el Constituyente afirma la existencia de una serie de materias de competencia exclusiva del Estado, es decir, sobre las que las Comunidades Autónomas no pueden asumir, en principio —esto es, salvo ulterior transferencia o delegación extraestatutaria por parte del Estado—, competencia alguna. Así lo proclama el artículo 149.1, cuya mera lectura ilustra sobre el carácter de los títulos competenciales reservados al aparato estatal, los más relevantes para una comunidad política —*ad exemplum*, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, o sistema monetario, por no citar sino algunos relevantes ejemplos—.

De la misma forma, la cláusula residual en el sistema de distribución competencial opera en favor del Estado, de tal forma que las competencias no reservadas al Estado que, a su vez, no hayan sido asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía por las Comunidades revierten a aquél. Esta afirmación, establecida por el artículo 149.3, se complementa con la proclamación de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal. Así, de acuerdo con el citado precepto: *«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*²⁷³.

Abundando en la configuración del límite del interés general, la Constitución establece en favor del aparato estatal una serie de facultades de actuación que tienden a hacer frente a situaciones excepcionales, permitiendo que aquél incida directamente en el ámbito propio de autonomía de una Comunidad. Así, sin perjuicio de su posterior análisis en cuanto técnicas de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, cabe anticipar

²⁷³ El correcto entendimiento del principio de supletoriedad exige tener presente el criterio doctrinal fijado por el Tribunal Constitucional en su celeberrima Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, dictada con ocasión de la impugnación de la legislación urbanística estatal por diversas Comunidades Autónomas, cuya publicación ha hecho correr ríos de tinta. En dicha resolución, apartándose radicalmente del criterio hasta entonces mantenido —que partía de la comprensión del ordenamiento estatal como un ordenamiento completo, destinado a integrar los ordenamientos autonómicos parciales—, y recogiendo una línea ya abierta en la Sentencia 118/1996, el Intérprete Supremo de la Constitución niega la posibilidad de que el Estado dicte normas meramente supletorias, por carecer de título competencial cuando la materia ha sido asumida de forma exclusiva por todas las Comunidades Autónomas. La Doctrina se ha mostrado muy crítica con este pronunciamiento, así como con la «reviviscencia» de la legislación preconstitucional que implica, ponderando especialmente el olvido del Tribunal respecto de la peculiar situación de Ceuta y Melilla.

la posibilidad que el artículo 150.3 establece de aprobar una «ley de armonización», frente al riesgo de una excesiva disparidad normativa, y, esencialmente, la «coacción autonómica» prevista por el artículo 155, en cuya virtud se permite, en el supuesto de situaciones anómalas, que el Estado adopte medidas coactivas frente a los poderes territoriales²⁷⁴.

No puede concluirse la consideración de este límite sin recordar que, a tenor del artículo 128.1, *«Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.»*

5.3.3.2. El límite de la igualdad

La igualdad, en la economía del sistema constitucional, es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico —art. 1.1—, que se reitera tanto desde una perspectiva formal, es decir, igualdad ante la ley —art. 14—, como, en el marco de un Estado social, material —arts. 9.2 y 31.1—, vinculando tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, con la consecuente sujeción de cualesquiera conductas privadas o públicas a la Norma Fundamental —art. 9.1—.

Aunque no precisa mayor explicación comprender que esa vinculación se extiende a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales, el Constituyente optó por enunciarlo expresamente al diseñar la organización territorial del Estado. Así, el artículo 139.1 enfatiza lapidariamente que *«todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»*; precepto que se complementa con lo dispuesto por el artículo 138.2, *«Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.»*

De la combinación de dichos preceptos resulta la consagración de lo que la Doctrina alemana ha definido como «uniformidad de las condiciones de vida». Con objeto de su garantía, al margen de la previsión del artículo 158.1 en orden a preservar un nivel mínimo en la prestación los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español —*«En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español»*—, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, *«La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»* —art. 149.1.1.^a—.

La cuestión radica en el entendimiento que ha de darse a este límite a la autonomía. En efecto, si entendemos que la igualdad afirmada es una igualdad matemática o absoluta —lo cual, por cierto, no ha sido así ni siquiera

²⁷⁴ Sobre la coacción autonómica resulta sugerente —se comparta o no— el planteamiento de la monografía de X. Ballart Hernández, *Coerció estatal i autonomies*, editada por la Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1987.

en el ámbito del Derecho privado—, dicho lisa y llanamente, vaciamos de contenido el derecho a la autonomía, habida cuenta que la misma comportaría una uniformidad del ordenamiento. Consecuentemente, y en los términos que desde sus primeros pronunciamientos ha reiterado el Tribunal Constitucional, ha de optarse por una interpretación radicalmente dispar de la igualdad, es decir, la igualdad como contraria a la discriminación o establecimiento de diferencias no justificadas. En efecto, en los términos de la Sentencia 37/1981, de 16 de diciembre —Fundamento Jurídico 2—, ha de precisarse que el principio de igualdad «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones [...] puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan hace potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1.^a de la Constitución)». Por ende, más allá de las condiciones básicas cabe la diversidad de posiciones jurídicas, habida cuenta que lo que la Constitución garantiza al afirmar el principio no es la igualdad de derechos, sino la igualdad en el ejercicio de tales derechos, conforme acertadamente sentó el propio Tribunal, en su capital Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento Jurídico 2. Desde esta base, de acuerdo con la Sentencia 34/1981, de 10 de noviembre, Fundamento Jurídico 3, cabe concluir que lo que prohíbe el principio de igualdad es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.

A riesgo de abundar en la cuestión, conviene traer a colación el pronunciamiento contenido en el Fundamento Jurídico 10 de la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo —dictada con ocasión de la impugnación de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía—, en el cual se afirma: «La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.»

Ahora bien, como quiera que la función prestacional que es inherente al Estado social proclamado por el artículo 1.1 de la Constitución, es en la práctica desarrollada por las Comunidades Autónomas, se plantea una cuestión de primera magnitud, cual es el respeto del principio de igualdad tanto en el plano institucional del Estado mismo como, especialmente, individual, es decir, de los derechos de los ciudadanos, preferentemente sus derechos sociales. En efecto, la configuración del Estado autonómico compele a exigir una cierta homogeneidad estructural o institucional, de modo que sus integrantes sean capaces de desempeñar las funciones de intervención en la sociedad que han asumido y los ciudadanos respectivos puedan disfrutar de determinadas prestaciones con independencia del lugar en el que vivan²⁷⁵. Es éste el sentido en el que Solozábal Echavarría se ha referido «a las exigencias del principio de igualdad, al que desde el punto de vista institucional, entendido como homogeneidad, o individual, entendido como status jurídico de los ciudadanos, hay que dotar de un significado mínimo, si queremos considerar al Estado autonómico —en cuanto verdadero Estado— como un auténtico conjunto institucional y como una comunidad jurídica de iguales; pero al mismo tiempo sin olvidar que el principio de autonomía supone una libertad de actuación de los órganos autonómicos, también normativa, que ha de generar una necesaria desigualdad jurídica en los ciudadanos españoles, según la Comunidad Autónoma en que residan»²⁷⁶.

5.3.3.3. *El límite de la unidad del orden económico nacional*

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, afirma que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea en todo el ámbito del Estado, es más imperiosa en aquellos como el nuestro, que tiene una estructura interna no uniforme, sino plural, compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). La unidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzcan a resultados disfuncionales y desintegradores».

Presupuesta la doctrina constitucional, este límite que, de nuevo recogiendo el criterio de la Doctrina alemana, puede denominarse «unidad del espacio económico», se afirma lapidariamente por los artículos 139.2 y 157.2; comportando la plasmación en el ámbito económico del principio de solidaridad, al que seguidamente se alude.

El artículo 139.2 determina, en efecto, que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

²⁷⁵ Sobre el particular *vid.* las reflexiones de Solozábal Echavarría, *El Estado Social como Estado Autonómico*, en la Revista de la UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, primer semestre, 1999, pp. 61 a 78.

²⁷⁶ *Cfr.* Solozábal Echavarría, *El Estado Social como Estado Autonómico*, *op. cit.*, p. 69.

De esta forma se eleva a principio básico de la organización territorial lo que, por su esencia, constituye un derecho fundamental afirmado por el artículo 19: la libertad de residencia y circulación, cuya disciplina, por ende, es competencia exclusiva del Estado, mediante ley orgánica, a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1.^a, en relación con el artículo 81.1.

La analizada prescripción ha de cohonestarse con la contenida en el artículo 157.2: «*Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios*». Es este precepto el que expresamente constitucionaliza la denominada «unidad de mercado», lógico corolario del reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que realiza el artículo 38.

Ahora bien, esta unidad no puede interpretarse en el sentido de que resulte vedado a las Comunidades Autónomas adoptar cualesquiera medidas que puedan incidir en la libre circulación de mercancías o servicios, pues ello, de nuevo, comportaría vaciar de contenido el derecho a la autonomía. Así lo ha fijado el Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, Fundamento Jurídico 2—, al afirmar que lo que resulta inconstitucional es la adopción de medidas que intencionalmente persigan obstaculizar la circulación o impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que las medidas persiguen, en cuyo caso los obstáculos habrán de ser graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue. Y es que, conforme precisara la ya citada Sentencia 1/1982, de 28 de enero, «La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales o desintegradores.»

Ocioso resulta recordar que dichas prescripciones constitucionales se han visto reforzadas con la integración efectiva del Reino de España en la Unión Europea desde el 1 de enero de 1986, cuyo objetivo fundamental es, precisamente y al margen de su finalidad política, el de establecer un mercado único europeo.

5.4. La solidaridad entre todas ellas

5.4.1. *El significado de la solidaridad en el sistema de principios*

El libre juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas puede comportar reacciones físicas no deseadas. Para solventar los eventuales desajustes que del mismo se pudieran derivar, la Constitución complementa el sistema de principios afirmando, ya desde su artículo 2, un tercer principio estructural, el de solidaridad.

La solidaridad tiende a permitir el funcionamiento ordenado y coherente de los principios de autonomía y de unidad. De forma gráfica, puede decirse que constituye el aceite que permite que todo motor funcione, evitando

rozaduras y desajustes entre las distintas piezas del sistema, exigiendo tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas una actuación de buena fe en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Su consagración —operada durante el debate constituyente por la Comisión Constitucional— es fruto de la constatación de que un Estado descentralizado políticamente no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes territoriales, sino una síntesis dialéctica entre ambos. Expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de las Comunidades Autónomas en el conjunto, esto es, en el Estado global.

Empero, no es suficiente la mera afirmación de la solidaridad; es precisa la garantía de su efectiva consecución. Con dicho objeto, en sus artículos 138, 139 y 158, la Constitución prescribe los instrumentos precisos en orden a su concreción, de una triple forma.

5.4.2. *Su concreción en el texto constitucional*

5.4.2.1. *El establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español: los Fondos de Compensación Interterritorial*

La Constitución ha dado al principio de solidaridad un sentido esencialmente económico. Desde esta perspectiva, y presupuesta la función promocional atribuida a los poderes públicos por el artículo 9.2, de un lado, su artículo 40.1 prescribe que «*los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica*»; de otro, el artículo 128.2 subordina toda la riqueza del país al interés general. En este marco, la solidaridad implica, como objetivo para los poderes públicos, la consecución del denominado «equilibrio económico interterritorial».

El texto de la Constitución afirma expresamente dicho objetivo en su artículo 138.1, en mérito del cual: «*El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*»

Empero, la *Norma normarum* no se limita tampoco aquí a formular una mera declaración programática. En efecto, para su realización efectiva, por una parte, se atribuye a la solidaridad el carácter de límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la cual habrá de adecuarse a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles —art. 156.1—, y, de otra, se atribuye a los órganos estatales la obligación de velar por su realización efectiva, a cuyo objeto el Constituyente ha conferido al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales diversos instrumentos —como precisara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, Fundamento Jurídico 3—. Esto significa que el contenido económico de la solidaridad no sólo se circunscribe a la

interdicción de cualquier política autonómica que pueda contribuir a agudizar las desigualdades existentes y obvias entre las distintas Comunidades, sino que, en orden a la consecución de la homogeneidad de las condiciones de vida, se habilita al Estado para que adopte las medidas pertinentes.

Estas medidas, cuya operatividad comporta límites a la autonomía en aras del sistema, son básicamente tres.

De un lado, la «planificación económica», es decir, la capacidad de proceder a determinar el plan económico general, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 131.1 y 149.1.13.^a. En virtud del primero, mediante las pertinentes leyes que aprueben los planes económicos, el Estado puede adoptar las medidas oportunas *«para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución»*. En este caso la competencia es de las Cortes Generales, quienes aprueban la ley, correspondiendo al Gobierno, de conformidad con el apartado 2 del propio artículo 131, *«la elaboración de los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas»*.

De otro, la previsión del artículo 158.1: *«En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.»*

En tercer lugar, el establecimiento por el artículo 158.2 de un instrumento esencial para dar cumplimiento al mandato del artículo 138.1, el denominado «Fondo de Compensación Interterritorial». En mérito del precepto citado, *«Con el fin de corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.»*

El referido Fondo fue objeto de regulación mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, concretamente en su artículo 16, que procedió a su creación, afirmando sus principios generales, así como las reglas básicas de su disciplina, entre las que figura la remisión de su normativa específica a una ley ordinaria.

Una primera etapa del Fondo comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

Una segunda etapa se inicia con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. Esta etapa se caracterizó porque dejaron de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo las Comunidades Autónomas más desfavorecidas. Las Comunidades beneficiarias se designaban cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, siendo seleccionadas aquellas que eran consideradas Regiones Objetivo I o las que, habiendo sido

Objetivo I, estuvieran en el período de transición para dejar de serlo. De esta forma, la política de desarrollo regional financiada por los Presupuestos Generales del Estado adquiriría coherencia con la desarrollada con cargo al Presupuesto comunitario. Además, la Ley 29/1990 configuró el Fondo, exclusivamente, como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, su Disposición Adicional preveía la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al 0,75 por 100 del total del Fondo para cada una de ellas, aunque el importe de estas inversiones no era objeto de cómputo en el Fondo de Compensación Interterritorial.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprobó el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introdujo modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial que hicieron necesaria la creación de un nuevo marco legal, el vigente, establecido por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

La vigente Ley parte de la Ley 29/1990 como referente básico, ante la evidencia de que el Fondo de Compensación Interterritorial ha cumplido de forma satisfactoria los objetivos asignados. El primer aspecto que se plantea es la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, en orden a financiar no sólo gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión, presupuesto que la Constitución, en su artículo 158.2, establece que el Fondo de Compensación se destinará a gastos de inversión. De esta forma, el Fondo de Compensación Interterritorial se ciñe estrictamente al mandato constitucional y el Fondo Complementario puede financiar la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años. Esta división respeta el importe mínimo del 30 por 100 de la inversión pública que se recogía en la Ley anterior, distribuyendo dicho importe entre los dos Fondos que se crean, atribuyendo al Fondo de Compensación un 75 por 100 del importe total que correspondería al antiguo Fondo de Compensación Interterritorial y al Fondo Complementario el 25 por 100 restante. La distribución se instrumenta a través de la dotación para el Fondo de Compensación destinado a Comunidades Autónomas de las tres cuartas partes del importe mínimo del 30 por 100 de la inversión pública (22,5 por 100) y al Fondo Complementario también para Comunidades Autónomas de la cuarta parte restante (cantidad equivalente al 33,33 por 100 del Fondo de Compensación). A su vez, esta división del antiguo Fondo no obsta para que los dos Fondos que se crean deban ser considerados, por su naturaleza, destino y gestión, como partes íntimamente ligadas de un único instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, vinculado a aquellos proyectos de inversión que promuevan el crecimiento de la renta y de la riqueza de sus habitantes. La segunda modificación consiste en dar entrada en los Fondos a las Ciudades de Ceuta y Melilla, teniendo en cuenta las características particulares de su situación geográfica.

No puede cerrarse este apartado sin recordar que el sistema de corrección de los desequilibrios regionales debe, como consecuencia de nuestra integración en la Unión Europea, complementarse con los recursos establecidos, fundamentalmente, en los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), en los términos inicialmente apuntados.

5.4.2.2. La «lealtad constitucional»

La solidaridad comporta, por otro lado, la exigencia de «lealtad constitucional» en la recíproca actuación de las distintas instancias territoriales, operando este principio como elemento de modulación del ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las demás entidades territoriales cuya autonomía se predica.

Esta exigencia es correlato de lo que en la Doctrina germánica se conoce como «lealtad federal» o «principio de lealtad al sistema», auténtico eje rector de las relaciones de funcionamiento del federalismo, pese a no figurar de forma expresa en el texto originario de la Ley Fundamental de Bonn. Aunque no podemos detenernos en su delimitación, ha de tenerse presente que el concepto de la *Bundestreue* ha conocido un amplio desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, consecuencia de sus profundas raíces dogmáticas e históricas en el ordenamiento alemán, hasta tal punto que el Tribunal de *Karlsruhe* ha reiterado que deriva de la «esencia» —*Wesen*— o, en otros términos, de la idea o concepto del propio principio federal, previsto en el artículo 20 de la Ley Fundamental. De forma sumaria puede afirmarse que el principio implica «el deber del *Bund* y de los *Länder* de recíproca toma en consideración y compromiso a la hora de su actuación»²⁷⁷.

Presupuesto lo anterior, ha de afirmarse inmediatamente que la *Bundestreue* no puede reputarse un rasgo singular del federalismo alemán, sino que ha de compartirse que constituye la consecuencia de la necesidad de cooperación entre los componentes del Estado y, por ende, es inherente a cualquier estructura descentralizada de poder. Así lo acredita su recepción expresa en los más recientes sistemas constitucionales descentralizados, como los supuestos de la Constitución federal belga de 1993 —art. 143— y de la Constitución suiza de 1999 —art. 44—.

Desde estas premisas puede colegirse la vigencia de una idea similar en la estructura pergeñada por la Constitución española, configurada como

²⁷⁷ Sobre el particular véase el ya clásico trabajo de Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, especialmente pp. 95 a 108, si bien la cita se recoge de la p. 245. Asimismo, sigue resultando fructífera la consulta de Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, especialmente pp. 235 a 259. Entre la doctrina más reciente, Javier Laso Pérez, «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, enero-abril de 2000, pp. 47 a 105.

«lealtad constitucional» o «lealtad autonómica», que no es otra cosa que el deber que todos los poderes públicos tienen de actuar en el ejercicio de sus competencias con estricta fidelidad al bloque de la constitucionalidad. Dicho deber impregna la totalidad de las actuaciones de las distintas instancias territoriales, presidiendo el ejercicio de sus respectivas competencias, que ha de tener en cuenta los intereses del resto.

En este sentido se ha decantado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, considerando que la lealtad autonómica es un elemento implícito en las normas constitucionales que establecen la distribución y organización territorial del poder en el Estado compuesto. Así, ya en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, sentó la doctrina de que la lealtad no es sino la exigencia de que en el ejercicio de las propias competencias se valore y pondere el «interés respectivo», proclamando, por ende, que no estamos ante un título competencial adicional, sino ante una pauta de comportamiento en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida. Ulteriormente, en su Sentencia 32/1983, de 28 de abril, empleando el término «coordinación general», el Tribunal afirma que «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema».

La lealtad, en consecuencia, en los términos de la Sentencia 96/1986, de 28 de enero, no es sino concreción del más amplio «deber general de fidelidad a la Constitución», el cual impone a los poderes públicos, a todos y cada uno de ellos, un deber jurídico y, por ende, efectivo, de actuar conforme al modelo de distribución de competencias establecido por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Por tanto, no se trata de una obligación de sentido único, es decir, impuesta a las entidades respecto de las que se predica la autonomía en relación con el Estado, sino que se extiende a la actividad de todos los poderes públicos, incluido el propio aparato estatal, en su actuación respectiva; en los términos de la referida Sentencia, «es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio de hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas». Dicho con otras palabras, no tiene un mero alcance unidireccional, sino pluridireccional, es decir, impregna la actuación de todos los poderes públicos, conforme declaró la Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, respecto de las Comunidades Autónomas, y la Sentencia 209/1990, de 20 de diciembre, respecto del Estado. Lo anterior explica que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1992, lo califique como «recíproco apoyo y mutua lealtad».

Desde estas premisas, a la hora de concretar su contenido, la Doctrina suele precisar el doble carácter del principio, en cuanto se proyecta en un plano negativo y en otro positivo.

En su dimensión negativa la lealtad comporta el deber de las distintas entidades primarias de ponderar el interés general del conjunto al ejercitar las competencias que tienen asumidas, en cuanto el mismo es expresión

de la totalidad de los intereses públicos implicados, evitando cualquier injerencia en el ámbito competencial de las restantes Administraciones públicas. La actuación de todas ellas, en lógica consecuencia, ha de respetar el ejercicio legítimo por las demás de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

En su vertiente positiva compele a desarrollar las propias competencias con una actitud constructiva, en orden a facilitar a las demás el ejercicio de su gestión, lo cual se traduce, a efectos operativos, de un lado, en el deber de facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos, y, de otro, en el deber de asistencia, esto es, de prestar la cooperación activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Nuestro vigente Derecho positivo ha recibido expresamente esa doble proyección del principio, a partir de su concreción en el texto de la Ley de Bases del Régimen Local, cuyas determinaciones luego se extendieron al conjunto de las relaciones interadministrativas a partir de la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁷⁸, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Así, el modélico artículo 55 de la Ley 7/1985, en sus letras a) y b), afirma la proyección negativa de la lealtad constitucional, dedicando sus letras c) y d) a la vertiente positiva. Sus términos son inequívocos:

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»*

Por su parte, generalizando el esquema interrelacional local, la Ley 30/1992 ha recibido expresamente este principio en su artículo 4, cuyo apartado 1 es del siguiente tenor:

²⁷⁸ Conforme es de sobra conocido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a tenor del título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, tiene el carácter de legislación estatal básica.

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

Conforme se ha destacado, «su contenido y su configuración se representan en una actitud frente a la construcción del Estado y a la configuración genérica del mismo. De ahí que las referencias textuales que se contienen en el artículo 4.º (respeto al ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias, ponderación de la totalidad de los intereses públicos, facilitación a las otras Administraciones de la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, cooperación y asistencia activa) no son sino manifestaciones puntuales de un concepto más amplio y que si se constatan expresamente es para evitar que el principio se quede en una formulación teórica sin contenido ni aplicación real»²⁷⁹.

5.4.2.3. El principio de cooperación

Conforme ha declarado el Tribunal Constitucional, este principio, cuya nota esencial es la voluntariedad y consecuente posición de igualdad de los participantes, viene impuesto por la propia naturaleza de las cosas, en cuanto constituye un presupuesto implícito del complejo sistema español de distribución de competencias y es un elemento esencial para la integración del Estado²⁸⁰.

En efecto, conforme se indicó, el deber operativo de ejercitar las competencias propias en el marco fijado por la Constitución, dimensión negativa del principio de solidaridad, ha de complementarse con su vertiente positiva, cual es la exigencia de que las distintas entidades territoriales ejerciten sus competencias cooperando entre sí; dicho lisa y llanamente, fijando medios e instrumentos de interrelación y facilitando el encuentro y la comunicación,

²⁷⁹ Cfr. Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones, *op. cit.*, pp. 70 y 71.

²⁸⁰ De la prolija bibliografía existente al respecto, al margen de la monografía de Javier Tajadura Tejada, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2.ª ed., Comares, Granada, 2000, me remito a las diversas perspectivas puestas de manifiesto recientemente en el monográfico *La Cooperación en el Estado Autonómico*, núm. 1, enero-junio de 2002, de la Revista de Estudios Autonómicos, con aportaciones de Thomas von Danwitz, Piedad García-Escudero Márquez, María Jesús García Morales, Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Borja López-Jurado Escribano, Giancarlo Rolla, José Manuel Sala Arquer y Francisco Villar Rojas, Joaquín Tornos Mas, Antonio Torres del Moral, Javier Corcuera Atienza, Alberto Pérez Calvo, Javier Tajadura Tejada y Carlos Vidal Prado.

incluso informal, de sus respectivos aparatos organizativos a partir de una información recíproca, fundamentalmente mediante técnicas de carácter voluntario y de base negocial.

La virtualidad de este principio y su concreta manifestación en el Derecho comparado mediante lo que se denomina «federalismo de ejecución» o «federalismo cooperativo» ha hecho correr ríos de tinta en nuestra Doctrina, postulando amplios sectores su adopción como modelo para la evolución del sistema español, pese a que la Constitución guarda silencio sobre los cauces adecuados para permitir la participación de las distintas instancias territoriales en los asuntos cuya responsabilidad directa tienen asumida pero inciden en el ámbito competencial de las demás.

Empero, según se analiza en el epígrafe siguiente, al considerar las concretas técnicas en que se plasma, en la práctica se observa un insuficiente grado de desarrollo de este principio, hasta tal punto que puede afirmarse que se trata de una de las cuestiones más relevantes que tiene planteadas el Estado autonómico, siendo deseable que una eventual reforma de la Constitución recibiera de forma expresa aquellos mecanismos que hubieran demostrado su eficacia en el cuarto de siglo de vigencia constitucional. Y es que puede afirmarse, sin ambages, que si bien es cierto que en el marco local la legislación vigente sí dispone de un modelo ciertamente completo y acabado, en el marco de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque la Ley 30/1992, desde la reforma de 13 de enero de 1999, ha superado el originario carácter fragmentario y sectorial de su disciplina —basado en el esquema de la Ley del Proceso Autonómico de 1983—, la operatividad de sus prescripciones no puede calificarse de satisfactoria.

VI. LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

6.1. Introducción

Conforme anteriormente se indicó, los analizados principios estructurales delimitan la posición en el entramado institucional de todos y cada uno de los poderes públicos, definiendo las bases del modelo relacional entre los distintos niveles de Administración territorial —la estatal, la autonómica y la local—.

La definición, desde una perspectiva estructural, efectuada por los mismos, resulta complementada, a efectos operativos, con el establecimiento de una serie de técnicas funcionales cuya finalidad es la de precisar, ahora desde una perspectiva dinámica, los criterios relacionales entre los tres niveles básicos de Administración pública.

El primer bloque de estas técnicas tiende a instrumentar la colaboración entre las distintas Administraciones, es decir, permitir un desarrollo armónico del ejercicio de sus competencias facilitando el encuentro y la comu-

nicación interadministrativa, debiendo ponderarse la nítida distinción de dos subsistemas: en primer lugar, el dirigido a permitir un funcionamiento armónico de las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración propia de las distintas Comunidades Autónomas —objeto de consideración en el siguiente apartado 6.2—; y, en segundo término, el que vincula a las referidas Administraciones territoriales superiores con el entramado organizativo propio de las distintas Entidades locales —a cuya consideración se dedica el apartado 6.3—.

6.2. El marco relacional entre la Administración General del Estado y la propia de las Comunidades Autónomas²⁸¹

6.2.1. La cooperación interadministrativa

Todo proceso descentralizador comporta, por su propia lógica y en los términos ya esbozados, la cooperación entre los distintos aparatos administrativos dotados de capacidad de gestión.

Sin género de dudas, el modelo comparado más acabado de la cooperación interadministrativa, conforme su propio nombre indica, es el del «federalismo cooperativo alemán»²⁸².

En el sistema constitucional español la cooperación, sin embargo, no goza de una afirmación efectiva en el texto constitucional, si bien el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, y, especialmente, a partir de la ulterior 76/1983, de 5 de agosto, la considera implícita a la definición de la estructura territorial del Estado. Su afirmación comporta, sin alteración del régimen de distribución competencial, la prestación de ayudas a la gestión de las competencias de otras entidades públicas para su más correcto desenvolvimiento, incluyendo la gestión directa de las mismas.

Colmando la referida laguna, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente en su artículo 3.2, procedió a dar acogida expresa a esta técnica. El meritado precepto, en efecto, prescribe lo que sigue: «*Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.*»

²⁸¹ Respecto de lo que sigue ha de tenerse presente, con carácter general, lo dispuesto por la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. En mérito de la misma se disciplinan las relaciones con las Ciudades de Ceuta y Melilla, estableciendo: «*Lo dispuesto en el Título I de esta Ley sobre las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas será de aplicación a las relaciones con las Ciudades de Ceuta y Melilla en la medida en que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas.*»

²⁸² Al respecto, me remito al excelente análisis de Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, op. cit., especialmente pp. 109 a 163.

Precisa la Ley básica seguidamente dicha prescripción, estableciendo el artículo 4 —cuyo apartado 1 fue reproducido anteriormente— los «*Principios de las relaciones entre las Administraciones públicas*». En concreto, la letra d) de su apartado 1, como consecuencia del principio de lealtad institucional, impone a las Administraciones públicas el deber de: «*Prestar, en el ámbito propio, la cooperación que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*»

En consecuencia, aunque la cooperación es, por su propia *ratio essendi*, una técnica que opera de forma voluntaria, el Legislador ha querido destacar su carácter de obligación para todas las Administraciones públicas.

Presupuesto lo anterior, la cooperación se instrumenta a través de muy variados instrumentos, entre los que sin duda destaca, por su operatividad práctica, la celebración de «convenios».

Antes de proceder al análisis de esta modalidad, el cuadro de instrumentos cooperativos, de acuerdo con la mejor doctrina, puede sistematizarse, atendiendo a su carácter orgánico o funcional, del siguiente modo²⁸³.

6.2.1.1. Técnicas orgánicas de cooperación

6.2.1.1.A) El Senado: Cámara de representación territorial

Entre las técnicas orgánicas de cooperación resulta preciso destacar, en primer lugar, la configuración que el texto constitucional realiza de la Cámara Alta de las Cortes Generales, el Senado.

En efecto, en primer lugar, el artículo 69.5 de la Constitución procede a su inequívoca definición como «*Cámara de representación territorial*».

Por su parte, en los términos anteriormente referidos, el artículo 155 —«coacción autonómica»— confiere al Senado una posición central en el supuesto de anomalías en la marcha de la vida constitucional del Estado.

Por último, es imposible omitir, conforme ya se ha detallado, el papel que la Cámara Alta cumple en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, ex artículo 158.2 de la Norma Fundamental.

No obstante lo anterior, aunque no podemos detenernos en su consideración, resultaría erróneo ignorar las reiteradas críticas que su régimen de composición y funciones ha generado en la Doctrina, la cual ha destacado la necesidad de una reformulación de la estructura del Senado para que pueda cumplir efectivamente la función que nominalmente se le atribuye.

6.2.1.1.B) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma

El artículo 154 de la Constitución, a semejanza del modelo italiano, dulcificando su denominación, prevé la figura de «*un delegado nombrado por el*

²⁸³ De interés resulta la sincrética aportación de Rafael Fernández Montalvo, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

Gobierno», al que se atribuye la doble función de dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y de coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.

Su disciplina se contiene en la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por cuanto aquí importa, ha de destacarse sincréticamente que, al margen de las funciones de representación gubernamental y de dirección de la Administración del Estado en el territorio autonómico que les son propias, la Ley ha racionalizado la función de «coordinación» que el Texto constitucional le atribuía. Resultando imposible la misma, *stricto sensu*, por la propia naturaleza del cargo, el artículo 22.2 de la Ley 6/1997 le atribuye, de forma genérica, la función de mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la Administración de la Comunidad y con las correspondientes Entidades locales, a cuyo efecto le corresponde comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de gobierno de la Comunidad y de las Entidades locales. En la misma línea, el artículo 27 le atribuye las funciones de participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como promover la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros mecanismos de cooperación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales.

6.2.1.1.C) *Los órganos creados ad hoc: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y Consorcios*

La cooperación orgánica ha encontrado su modelo operativo mediante la institucionalización de distintos órganos administrativos creados por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Antes de proceder a su consideración, ha de tenerse presente *a contrario*, en los términos que ha querido expresamente precisar el legislador estatal —segundo párrafo del art. 5.1 de la Ley 30/1992—, que: «[...] no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta».

De la prescripción legal se colige que la cooperación orgánica no se circunscribe a la mera participación de la Administración autonómica en órganos estatales, sino que exige un acuerdo constitutivo entre el Estado y la o las Comunidades Autónomas en materias sobre las que exista interrelación competencial. De esta forma, a título de ejemplo, quedan excluidos del concepto órganos tales como el Consejo de Universidades o el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Desde estas premisas, ha de significarse que la oportunidad de establecer órganos del género fue afirmada ya por la Ley 12/1983, de 14 de octubre,

del Proceso Autonómico, sobre la base de la afirmación de su constitucionalidad que realizara la citada Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. El artículo 4.1 de la misma, en efecto, estableció que: *«A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»*

Por su parte, la Ley 30/1992, en el artículo 5 —en su redacción vigente, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero— ha procedido a establecer la tipología y el régimen jurídico de estos órganos, cuyo modelo inequívoco lo constituye la figura, ya consolidada en el Derecho alemán, de las conferencias de responsables políticos y administrativos, integradas por el ministro federal del ramo y los de los *Länder* competentes sobre la misma materia.

A tenor del primer párrafo del apartado 1 del referido artículo 5, la posibilidad de su creación y el carácter de estos órganos se diseñan de una forma muy amplia: *«La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.»*

A lo que el apartado 7 del propio precepto añade: *«Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.»*

Conforme a lo dispuesto por el propio artículo 5, en sus apartados 2 y 3, la denominación de estos órganos, en función de su composición bilateral o multilateral y de su ámbito general o sectorial, será la de «Comisiones Bilaterales de Cooperación» —entre el Estado y una Comunidad, con ámbito general— o la de «Conferencias Sectoriales» —entre el Estado y dos o más Comunidades, con ámbito sectorial—. La creación de un órgano del género ha de responder a un acuerdo entre la Administración General del Estado y la correspondiente a la o las Comunidades Autónomas partícipes, resultando integrado por los miembros competentes en la materia de los respectivos ejecutivos. Corresponde al acuerdo de institucionalización determinar los elementos esenciales de su régimen de funcionamiento, el cual será complementado, en el caso de las Conferencias Sectoriales, por un reglamento interno. En este supuesto ha de tenerse en cuenta, además, que el apartado 8 permite, cuando la materia afecte o se refiera a competencias de las Entidades locales, que el pleno de la Conferencia invite a asistir a sus reuniones a la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación, es decir, la actual Federación Española de Municipios y Provincias, con carácter permanente o según el orden del día.

Las Conferencias Sectoriales son, sin duda, el órgano de cooperación más relevante, por su composición multilateral y ámbito sectorial —como

lo acreditan, entre otras, las conferencias de Agricultura y Desarrollo Rural, la de Educación, la de Industria y Energía, la de Medio Ambiente o la de Turismo—. El artículo 5 de la Ley 30/1992 realiza una serie de precisiones adicionales sobre el régimen de convocatoria y de adopción de acuerdos de estas Conferencias. Por un lado, el apartado 3 atribuye la competencia para su convocatoria al Ministro o Ministros que tengan competencia sobre la materia que vaya a ser objeto de la reunión. Por otro, el apartado 4, sin mayores precisiones, impone la firma de los acuerdos por los asistentes, habilitando su formalización bajo la ambigua fórmula de los «Convenios de Conferencia Sectorial».

Al margen de los anteriores, la Ley 30/1992, al disciplinar en su artículo 6 el régimen jurídico de la técnica funcional de los convenios de colaboración, prevé un tercer tipo expreso de órgano de cooperación. El meritado precepto, en su párrafo primero, dispone: «*Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil.*»

Conforme ha reiterado la doctrina, los «Consortios» constituyen un supuesto típico de lo que en el Derecho alemán se denomina «Administración mixta», cuya *ratio essendi* consiste en la creación de un ente común para la gestión de asuntos de interés común.

6.2.1.2. *Técnicas funcionales de cooperación*

6.2.1.2.A) *El marco general de las técnicas funcionales de cooperación*

La figura del «Convenio de colaboración» constituye la expresión máxima de las técnicas funcionales de cooperación. Junto a la misma existen otras muchas técnicas de cooperación, disciplinadas en la pertinente legislación sectorial, en cuyo análisis no podemos detenernos, dada su diversidad y el carácter del presente trabajo.

Empero, antes de proceder al análisis del régimen jurídico de los convenios, ha de tenerse en cuenta que tanto este instrumento como las restantes técnicas del género presuponen un cauce fluido de información recíproca entre las distintas Administraciones, manifestación básica del principio de lealtad institucional. A este respecto cabe recordar que el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia de 5 de agosto de 1983, precisó que la remisión de información no comporta, en ningún caso, una vulneración del principio de autonomía, siendo, al contrario, un requisito funcional del Estado complejo diseñado por la Constitución.

El Legislador así lo ha proclamado de forma expresa. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico, la Ley 30/1992, en su redacción vigente, al establecer los principios de las relaciones entre las Administraciones públicas, impone en el artículo 4.1.c) el deber de: «*Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*»

El propio precepto da un paso más, pues el deber de información se complementa con el de asistencia activa que afirma, a renglón seguido, la letra d): «Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

No se olvide que el alcance de las reproducidas prescripciones no es meramente programático o declarativo. Así se colige del tenor de los apartados 2 y 3 del propio artículo 4: «2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. 3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante».

6.2.1.2.B) Convenios de Colaboración, Convenios de Conferencia Sectorial y Protocolos Generales

Presupuesto lo anterior, conforme se indicó, la técnica funcional cooperativa más importante y frecuente está constituida por los convenios interadministrativos, regulada por los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992.

En efecto, se ha destacado certeramente que «en nuestro sistema descentralizado de organización del poder público, con diversas instancias territoriales que gestionan sus tareas con independencia, convenir para dar solución a asuntos que interesan a dos (o más) sujetos públicos parece mostrarse como el expediente que mejor se ajusta a la relativa igualdad en la que se sitúan dichos sujetos unos frente a otros. El número de los convenios que se celebran anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por citar un ejemplo sobre el que existen datos precisos), que se cuentan por centenas, y la cuantía de los recursos económicos, procedentes de los respectivos presupuestos, comprometidos a través de ellos, hablan ya de una técnica consolidada, de una «forma de administrar» asuntos de interés común»²⁸⁴.

La acreditada relevancia de esta técnica determinó que, desde muy pronto, se sintiera la necesidad de disciplinar de forma expresa y con carácter general el régimen convencional, especialmente ponderando la exclusión de su ámbito de aplicación realizada por la legislación contractual. La Ley 30/1992 procedió a perfilar los elementos nucleares de su régimen jurídico, si bien la atribución de la competencia para su celebración a los supremos órganos ejecutivos estatal y autonómico que dicho precepto introdujo provocó no pocas dudas y disfuncionalidades²⁸⁵. La Ley 4/1999, de 13 de enero,

²⁸⁴ Cfr. José María Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 19.

²⁸⁵ Sobre la cuestión, Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones públicas*, op. cit., pp. 379 a 382.

ha querido zanjar la cuestión, en el sentido del Acuerdo de delegación que el Consejo de Ministros adoptara con fecha de 21 de julio de 1995, atribuyendo el vigente artículo 6.1 la competencia a: «*La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma.*»

La reproducida prescripción ha de complementarse con lo dispuesto por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en concreto por su artículo 13.3, en cuya virtud la competencia corresponde a los Ministros e, incluso, a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus propias competencias, así como a los Presidentes de los organismos públicos vinculados o dependientes²⁸⁶.

Siguiendo la sincrética, y siempre lúcida, exposición de Santamaría Pastor, el vigente régimen jurídico puede resumirse de la siguiente forma.

Aunque de forma un tanto oscura, la Ley parece haber visto tres tipos distintos de convenios:

- los «Convenios de Colaboración», tipo común de esta técnica pactada, que pueden celebrarse, inespecíficamente, entre la Administración General y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de las mismas y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas; su regulación se contiene, en especial, en el artículo 6 de la Ley 30/1992;
- los «Convenios de Conferencia Sectorial», mera variedad de convenios de colaboración, caracterizados porque su celebración tiene lugar en el seno de una Conferencia Sectorial; a ellos se alude concretamente en el artículo 5.5 de la Ley 30/1992; y
- por último, como novedad introducida por la Ley 4/1999, los «Protocolos Generales», que son también una variedad de los convenios de colaboración, cuya nota distintiva es su carácter de acuerdo-marco; esto es, en los términos del artículo 6.4:

«Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.»

El contenido de los convenios se especifica por el artículo 6.2 sólo respecto de los Convenios de Colaboración, a los que se ha pretendido conferir una forma netamente contractual. Así, los instrumentos de formalización de dichos Convenios deben expresar los siguientes extremos:

- «a) *Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*

²⁸⁶ No obstante, conforme ha destacado Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones...», *op. cit.*, p. 79, a tenor de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 30/1992: «Es claro, por tanto, que frente a lo que parecía deducirse de la LOFAGE la Ley 4/1999 no admite la suscripción por parte de los Secretarios de Estado.»

- b) *La competencia que ejerce cada Administración.*
- c) *Su financiación.*
- d) *Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.*
- e) *La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.*
- f) *El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.*
- g) *La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.»*

Es de suponer que los Convenios de Conferencia Sectorial deben tener una estructura similar; no así los Protocolos Generales, cuyo carácter de acuerdo-marco parece exigir un contenido mucho más leve en término de compromisos.

Frente al detalle exigido respecto de su contenido, el artículo 8.2 apenas disciplina el procedimiento de elaboración de los Convenios, limitándose a imponer, respecto de los Convenios de Conferencia Sectorial y de los Convenios de Colaboración, que, una vez celebrados, sean comunicados al Senado y publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial* de la Comunidad Autónoma respectiva.

Asimismo, la Ley 30/1992, en su redacción vigente, delimita la eficacia jurídica de estos convenios, los cuales, indudablemente, han de poseer fuerza obligatoria para ser útiles; pero, al tiempo, es notorio que mediante un instrumento contractual no debe poder alterarse el régimen de titularidad de competencias establecido *ope legis*. Con la finalidad de cohonestar ambas exigencias, la Ley ha sentado dichas reglas.

De una parte, el artículo 8.1 establece lapidariamente que: «*Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración, en ningún caso supondrán la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.*»

De otra, el primer párrafo del artículo 8.2 establece que: «*Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.*»

Dicha prescripción resulta complementada por el artículo 8.3, en mérito del cual su contenido es exigible ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de que el propio Convenio pueda crear un órgano mixto de vigilancia y control, al cual corresponderá resolver, con carácter previo a su planteamiento en vía jurisdiccional, los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse, en virtud del artículo 6.3.

6.2.2. *La coordinación interadministrativa*

6.2.2.1. *El significado de la coordinación*

En los términos que se han afirmado, la cooperación interadministrativa presupone una concurrencia de voluntades entre entes que se encuentran

en la misma posición jurídica en el marco de una concreta interrelación competencial. Por su parte, la técnica de la cooperación es propia del aspecto dinámico, refiriéndose a relaciones que tienen lugar entre dos Administraciones que no se encuentran en pie de igualdad, de tal forma que no tiene por finalidad la toma de decisiones conjuntas, sino la imposición de un criterio. Dicho con otras palabras, la cooperación concurre cuando uno de los dos entes ostenta una posición de superioridad en la correspondiente relación jurídica, y en virtud de dicha posición impone su criterio al ente inferior en aras de la coherencia administrativa con el interés superior que el ente coordinador defiende.

Presupuesto lo anterior, el objeto propio de la coordinación es la actividad ejecutiva o administrativa, y es aquí donde se plantea el contenido y alcance de las potestades coordinadoras estatales. La actividad autonómica ejecutiva, no obstante, no es homogénea, habida cuenta que unas veces, las Comunidades Autónomas ejecutan legislación estatal y otras legislación propia.

Al margen de lo anterior, ha de ponderarse que la coordinación que aquí nos ocupa ha de operar respecto de entes dotados de autonomía. Esta singularidad determina la interdicción de cualquier técnica coordinadora que tenga por objeto la uniformidad de acción de todos los entes públicos, habida cuenta de que mediante el recurso a la misma, en los supuestos expresamente contemplados en nuestro vigente Derecho positivo, tan sólo se puede pretender alcanzar la coherencia o compatibilidad de acción, con la finalidad de que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada. El Tribunal Constitucional, que ha tenido reiteradas ocasiones para fijar su doctrina al respecto, sentó ya en su Sentencia 42/1983, de 20 de mayo, el siguiente criterio: «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.»

6.2.2.2. *Técnicas de coordinación*

El abigarrado conjunto de técnicas establecidas al efecto puede sintetizarse del siguiente modo.

En primer lugar, el Título VIII de la Constitución realiza diversas alusiones concretas a funciones coordinadoras del Estado —arts. 149.1.13.^a, 15.^a y 16.^a y 154—.

Con el mismo objeto, es viable el recurso a la potestad legislativa estatal, vía legislación básica.

Las potestades de coordinación se hallan implícitas, por lo demás, en el supuesto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Cuando el constituyente atribuye al Estado la potestad legislativa sobre una materia, lo hace porque quiere que todos los ciudadanos afectados por dicha legis-

lación sean tratados de un modo sustancialmente igual; la existencia de diecisiete ejecutores autonómicos distintos entraña, sin embargo, el riesgo natural de interpretaciones harto divergentes de la misma norma. La tensión surge, pues, entre la necesidad de que el Estado pueda garantizar por sí una cierta homogeneidad en la aplicación de las leyes, y la exigencia de que las tareas de ejecución se efectúen de manera autónoma.

Conforme destaca Santamaría Pastor, el punto de equilibrio entre ambas exigencias se ha situado en el reconocimiento en favor del Estado de unas potestades limitadas de coordinación: concretamente, tres. En primer lugar, la potestad de supervisión por los órganos estatales de la actuación de la Administración autonómica, que puede ejercerse bien a través del Delegado del Gobierno —art. 154—, bien mediante comisionados especiales con competencia sectorial. Segundo, la potestad de formular requerimientos, al objeto de subsanar las deficiencias advertidas en la labor supervisora. En tercer lugar, la potestad de impartir directivas o instrucciones generales, siempre que sean necesarias para corregir las desviaciones graves producidas en el proceso aplicativo de la legislación estatal.

Las dos primeras potestades están reconocidas en el artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico y desarrolladas en otras disposiciones, como el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre alta inspección en materia educativa.

Cuando las Comunidades Autónomas, en cambio, ejecutan legislación propia, la cuestión es muy distinta; no hay, entonces, derecho de supervisión, ni de requerimiento, ni de instrucción o directiva; la coherencia de las actuaciones autonómicas en estos campos ha de lograrse, pues, mediante las técnicas de cooperación ya expuestas.

No debe olvidarse, sin embargo, que la Constitución, de una parte, atribuye al Estado poderes específicos de coordinación, tanto de carácter sectorial o vertical —*ad exemplum*, en materia de sanidad interior y de investigación, art. 149.1.15.^a y 16.^a—, como de carácter horizontal, respecto de toda la política económica —art. 149.1.13.^a—; y, asimismo, que otras muchas competencias que el Estado ostenta conllevan implícitamente poderes de coordinación, aunque el artículo 149 no hable de la misma —así, en todos los casos en que posee la competencia para fijar las bases—. En todos estos supuestos el Estado ostenta una competencia esencialmente formal, que le permite establecer el procedimiento y el modo en que las Comunidades Autónomas deben ejercer sus competencias; y también comprende, en determinados casos, la potestad del Estado para definir los objetivos que debe perseguir la actuación autonómica y los parámetros de ésta. Todas estas potestades comprenden la facultad de dictar disposiciones normativas vinculantes, por ejemplo, las reglamentaciones técnico-sanitarias, pero también condicionar la actividad autonómica mediante la formulación de planes y programas de actuación, por ejemplo, en materia de investigación, y mediante la sujeción de la actividad autonómica a actos estatales, como por ejemplo actos de homologación o registro, informes vinculantes o, incluso, actos de aprobación de otros dictados por las autoridades autonómicas.

6.3. Las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación entre la Administración Local y las entidades territoriales superiores

No precisa mayor detalle entender que, sin perjuicio de los eventuales conflictos que puedan surgir, es inherente al sistema de distribución de competencias diseñado por la Norma Fundamental que, en su funcionamiento cotidiano y ordinario, las distintas Corporaciones locales también cooperen y coordinen su actividad con la propia tanto de la Administración General del Estado como de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En este sentido, conforme se anticipó, la legislación local goza de un régimen más completo que el que rige las relaciones entre las Administraciones territoriales superiores, comprendido, en sus líneas esenciales, en el texto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Su Preámbulo, en el párrafo penúltimo, expone de forma inequívoca la orientación del legislador al respecto. Afirma, en efecto, en su inciso inicial: «Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo y compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario.» Y añade posteriormente: «las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial».

La Ley de Bases configura el sistema, consecuentemente, a partir de la voluntariedad y la base negocial de las relaciones, principios desde los que diseña, en el Capítulo II del Título V, artículos 55 a 62, sus requisitos y las fórmulas utilizables al efecto.

A este respecto ha de tenerse presente que el artículo 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere específicamente a las «Relaciones con la Administración Local», determinando que *«Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.»* En consecuencia, en su condición de Derecho supletorio, me remito a lo considerado en el apartado precedente.

Precisando lo hasta aquí apuntado, el artículo 55 de la Ley de Régimen Local, que principia la disciplina de las relaciones interadministrativas, dispone el marco general de las mismas en los siguientes términos:

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*

- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»*

6.3.1. *Técnicas de cooperación: el Plan Provincial de Cooperación*

Conforme se afirmó en el supuesto de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, la cooperación tiene como presupuesto el deber de información recíproca, que, de forma expresa, impone el artículo 56 de la Ley de Bases, en virtud del cual las Entidades locales deben remitir a la Administración estatal y autonómica copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos adoptados por las mismas. Asimismo, las Administraciones territoriales superiores, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación, de la legislación estatal y autonómica, pueden recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, estando habilitadas, incluso, para solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

De forma inversa, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen la obligación de facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

Las técnicas de cooperación en el ámbito local tienen como presupuesto su carácter voluntario para las Corporaciones, es decir, que es competencia propia de las mismas resolver sobre su pertinencia en cada caso.

El fundamento de las mismas radica en la necesidad de reforzar los instrumentos a su disposición, aportando medios para el desenvolvimiento de sus competencias; en efecto, sabido es que las Corporaciones Locales disponen de entecos medios materiales y personales que se intentan reforzar por esta vía.

Presupuesto lo anterior, la cooperación se instrumenta, básicamente, a efectos de permitir que los municipios, por sí o asociados, puedan prestar los servicios mínimos que fija el artículo 26.1 de la Ley de Régimen Local.

En esta línea, el apartado 3 del referido precepto determina que *«la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como a la garantía del desempeño en las Corporaciones Municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley»*. Añadiendo el apartado 4, introducido por la Ley 10/1993, de 21 de abril, que *«sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente»*.

Por su parte, el referido artículo 36, entre las competencias de las Diputaciones provinciales, prevé un supuesto típico de la figura de los planes conjuntos, ahora afirmada por el artículo 7 de la Ley 30/1992 para las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

En efecto, corresponde a la Diputación provincial, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, aprobar anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El Plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. En el marco estatal, la meritada prescripción ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

6.3.2. *Técnicas de colaboración: la Comisión Nacional de Administración Local*

La colaboración de las entidades locales con la Administración del Estado se instrumenta básicamente a través de un órgano *ad hoc*, la Comisión Nacional de Administración Local, disciplinada por el Título IX, «*Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local*»²⁸⁷, artículos 117 a 120, de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Ha de subrayarse que la Comisión Nacional de Administración Local es un órgano de la Administración del Estado, el cual está adscrito orgánicamente al Ministerio competente en la materia y compuesto por un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración del Estado; número que ha sido precisado en 9 por el Real Decreto 1431/1997, de 15 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local. La adopción de acuerdos se rige por el consenso entre ambas representaciones, obteniéndose la voluntad de la representación local por mayoría absoluta de sus miembros.

A la Comisión le atribuye el artículo 118 un completo elenco de competencias, en virtud de las cuales puede afirmarse que se trata, esencialmente del máximo órgano consultivo y de propuesta en materia de régimen local. Al margen de lo anterior, no puede ignorarse que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 119, la Comisión puede también solicitar de los órganos legitimados al efecto la impugnación de aquellas leyes estatales o autonómicas que se reputen lesivas para la autonomía local, aunque su composición paritaria difumina en la práctica esta posibilidad.

²⁸⁷ La Ley 57/2003, de 16 de noviembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, ha procedido, en su artículo Primero.2, a dar una nueva denominación al referido Título IX: «*Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local*».

Con análogo carácter, se han establecido en las distintas provincias Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, compuestas, asimismo, por una representación paritaria. Por su parte, en sus respectivos territorios, las Comunidades Autónomas pueden establecer órganos del género, a efectos de colaborar con las Entidades locales.

6.3.3. Técnicas de coordinación

La coordinación, por su propia naturaleza, tiene un carácter excepcional entre las técnicas de interrelación. Así lo acredita el artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al establecer que *«procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas»*.

El reproducido precepto debe ser adecuadamente interpretado con lo dispuesto por el artículo 59.1, en relación con el discutible artículo 62, que establecen dos técnicas de coordinación de empleo sucesivo. A la segunda me refiero posteriormente, limitándome aquí a destacar que la Ley de Bases impone, como respecto de la primera, la necesaria existencia de una habilitación legal para que pueda operarse esta técnica.

Por lo que respecta al artículo 59, con la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación de las distintas Administraciones públicas, habilita al legislador estatal y autonómico para que, en su caso, confieran al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local mediante planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. Estos planes tienen eficacia vinculante para las Entidades locales. Conforme exige el apartado 2 del referido precepto, *«En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.»*

VII. TÉCNICAS DE TUTELA Y CONTROL INTERTERRITORIAL

7.1. La viabilidad del control

De acuerdo con la lógica inherente a un Estado de Derecho, las distintas entidades autónomas pueden, en virtud de su potestad organizatoria, establecer los instrumentos y procedimientos de control interno sobre la actividad de sus propios órganos que estimen pertinente. Autocontrol al que, obviamente, se añade la ineludible potestad jurisdiccional de control y el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución, así como la posibilidad de control extrajurisdiccional vía Defensor del Pueblo, a tenor de

lo dispuesto por el artículo 54 de la Norma Fundamental, en los términos desarrollados por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Sin embargo, no es este autocontrol el que nos ocupa, sino el que un sujeto jurídico-público distinto, es decir, otra de las entidades territoriales reconocidas por la Constitución, puede desarrollar sobre la actividad de las distintas Administraciones.

En este orden de ideas, y de acuerdo con Morell Ocaña, «Podemos definir las relaciones de control como un *conjunto de situaciones y relaciones jurídicas en cuya virtud una Administración conoce la actuación de otra y enjuicia su adecuación a criterios de legalidad u oportunidad*; como consecuencia, *presta su asentimiento o decide su corrección* cuando cuenta con poder para ello; o, si no lo tiene, *remite lo actuado a otra autoridad* —normalmente la judicial— *para que adopte la decisión que corresponda*»²⁸⁸.

La dinámica de los principios estructurales expuestos exonera de ulteriores comentarios sobre la pertinencia del establecimiento de técnicas interrelacionales del género, en aras del interés general, en el modelo del denominado «Estado de las autonomías». De hecho se ha afirmado que «Desde una perspectiva comparatista los controles descritos se han quedado bastante por debajo de lo que es normal en los Estado federales o regionales»²⁸⁹.

En este orden de ideas, respecto del ámbito local, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, afirmó que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. El control puntual de legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los Municipios y Provincias —dado su carácter de Administraciones públicas— por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2 de la Constitución y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior».

Ahora bien, de acuerdo con la propia doctrina del Tribunal Constitucional, por todas su Sentencia 86/1983, si es cierto que el control encuentra su fundamento en la protección del interés general, no lo es menos que su ejercicio precisa un otorgamiento expreso por el Derecho positivo. Dicho

²⁸⁸ Cfr. Luis Morell Ocaña, *Curso de Derecho administrativo*, 4.^a ed., t. I, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 291 y 292. Los subrayados son del autor citado.

²⁸⁹ Cfr. José Ramón Parada Vázquez, *Derecho administrativo, II. Organización y empleo público*, 10.^a ed., Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 158.

con otras palabras, no es bastante invocar los intereses generales, sino que ha de existir un título concreto, una específica competencia de control, para que el mismo pueda llevarse a cabo. De ahí la necesidad de que todo concreto poder de control encuentre su fundamento jurídico en un título competencial a favor de la autoridad de control.

7.2. El control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas por la Administración General del Estado

Conforme se anticipó más arriba, la posición de superioridad del Estado establecida por diversos preceptos de la Constitución, en los términos precisados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1983, de 28 de junio, implica la afirmación en favor del mismo de una serie de técnicas de control sobre la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas —fundamentalmente en sus arts. 153 y 155—; técnicas que, como veremos, no comportan necesariamente reconocer al aparato central la facultad de imponer su criterio, sino sólo, en algún supuesto, la de poner en tela de juicio los actos y acuerdos de las autoridades autonómicas ante otro poder público —generalmente los órganos jurisdiccionales competentes—, a quien corresponde resolver al efecto.

En otro orden de ideas, no puede ignorarse que algunas de las técnicas analizadas, de forma paralela al control estatal sobre la actividad autonómica, permiten el control inverso, esto es, que las Comunidades Autónomas cuestionen los actos y disposiciones de los órganos de la Administración General del Estado, conforme se irá detallando.

Presupuesto lo anterior, puede afirmarse que estas técnicas, en el marco de la doctrina constitucional, permiten al poder público estatal intervenir en una esfera que, en principio, es propia de las Comunidades Autónomas, radicando su esencia en el indefectible principio de unidad de la nación española.

Decimos que la intervención se produce en una esfera, en principio, propia de los poderes autonómicos, en el bien entendido de que la asunción competencial por parte de éstos puede tener su origen en una atribución estatutaria o en una ampliación extraestatutaria de sus títulos competenciales, esto es, como consecuencia de la transferencia o delegación de potestades propias del aparato estatal. Ambos supuestos, en cuanto a las técnicas de control, deben ser objeto de un tratamiento singularizado.

7.2.1. El control en el supuesto de competencias transferidas o delegadas por el Estado

7.2.1.1. La «ley marco»

Corresponde al respectivo Estatuto de Autonomía delimitar las competencias propias de cada Comunidad, *ex* artículo 147.2.d) de la Constitución.

Sin embargo, esa delimitación no impide que el legislador estatal decida proceder a la ampliación de los títulos competenciales de una o varias Comunidades, a cuyo efecto resulta viable la transferencia o delegación de competencias originariamente estatales, bien por habérselas reservado el artículo 149.1, bien en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3.

La transferencia o delegación de competencias por parte del Estado en favor de alguna, algunas o todas las Comunidades admite en el texto constitucional dos variantes, la «ley marco» y la «ley de transferencia o delegación».

El primer supuesto es el contenido en el primer inciso del artículo 150.1, articulado mediante la denominada «ley marco», en cuya virtud se opera, de forma voluntaria, una transferencia de competencias legislativas estatales. Dispone el citado precepto en su primer inciso: *«Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.»*

Esta transferencia, de acuerdo con la responsabilidad inherente al principio de autonomía, conforme anteriormente se denotó, no está exenta de la sumisión de la actividad ejercitada por las Comunidades Autónomas a los oportunos controles de legalidad, competencia ordinaria de los órganos judiciales. Dicho control resulta absolutamente lógico, habida cuenta de que el mismo desplegaría su eficacia sobre la propia actividad en el supuesto de que el Estado optara por no delegarla, ejerciéndola directamente. Pero, además de dicho control, la Constitución prevé la posibilidad de un control adicional, en sede parlamentaria, en los términos en que esté previsto en cada norma singular de delegación. Así se colige del segundo inciso del propio artículo 150.1, del siguiente tenor: *«Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.»* El desarrollo del control en el Congreso de los Diputados se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167, en relación con el artículo 153, de su Reglamento.

7.2.1.2. La «ley de transferencia o delegación»

De otro lado, el artículo 150.2 introduce la figura de las denominadas «leyes orgánicas de transferencia o delegación». En mérito del citado precepto, *«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»*

Consecuentemente, al igual que en el supuesto de la ley marco, por esta vía se puede proceder a la ampliación del marco competencial estatutariamente definido, si bien la transmisión —decisión unilateral del Estado— es revocable, en virtud del principio del *contrarius actus*. Asimismo, como en el caso anterior, se prevé que la propia ley de transferencia pueda prever

formas de control en favor del Estado, lo que en absoluto comporta una vulneración de la autonomía, pues la Comunidad está desarrollando funciones ejecutivas estatales que se le han transferido o delegado. Lo anterior explica que el propio texto constitucional, en su artículo 153.b), disponga que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en este supuesto se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado —supremo órgano consultivo, cuya regulación se contiene en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, desarrollada por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado—.

7.2.2. *El control en el supuesto de competencias asumidas estatutariamente*

En este ámbito competencial pueden significarse tres grandes bloques de técnicas, las cuales comportan una tutela o control sobre la actividad de los entes autonómicos; técnicas que procedemos a describir en función de su grado de inmisión.

7.2.2.1. *La impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional y su eventual efecto suspensivo: el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias*

Aunque la potestad legislativa la ejercitan, como regla, los parlamentos —tanto las Cortes Generales como la Asamblea legislativa de cada Comunidad²⁹⁰—, no puede ignorarse que también sus respectivos ejecutivos pueden aprobar normas con rango de ley, mediante la técnica de la legislación delegada o de la legislación de urgencia en el caso del Gobierno de la Nación, es decir, vía Real Decreto Legislativo o Real Decreto-ley, y a consecuencia de una previa delegación del parlamento en el supuesto de los ejecutivos autonómicos, esto es, vía Decreto Legislativo —sin que, en ningún caso, quepa, *hic et nunc*, en el ámbito de las Comunidades Autónomas la legislación de urgencia por medio de disposiciones con rango de ley, al no haber sido estatutariamente conferida a sus respectivos gobiernos—.

Desde estas premisas, no puede ignorarse la posibilidad prevista por los artículos 153.a) y 161.1.a) de la Constitución, en cuya virtud cabe plantear ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas estatales o autonómicas con fuerza de ley —art. 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre—. Téngase presente, en este orden de ideas, que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 162.1.a) de la Constitución, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comu-

²⁹⁰ Sobre la cuestión, permítaseme remitir a Arévalo Gutiérrez, *La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, op. cit.

nidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas —posibilidad que han confirmado, sin excepción, todos los estatutos—, pueden interponer el recurso. La resolución del mismo afectará sólo a la norma impugnada, de tal forma que la sentencia o sentencias recaídas al amparo de la misma no perderán el valor de cosa juzgada —art. 161.1.a), *in fine*—.

Ante el propio Tribunal Constitucional, el Estado puede plantear un conflicto de competencias —en los términos del art. 161.1.d) de la Constitución, desarrollado por el Capítulo II del Título IV, arts. 60 a 72 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre—. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden plantear un conflicto del género respecto de la actividad estatal e, incluso, de otras Comunidades siempre que la cuestión afecte al círculo de sus respectivos intereses. El conflicto, de acuerdo con su objeto, puede ser tanto positivo —cuando ambas entidades entienden que son competentes en un asunto— como negativo —en el supuesto de inhibición de los dos poderes públicos—, y su mero planteamiento tiene un primer efecto notable, cual es la suspensión del curso de los eventuales procesos judiciales que se estuvieran sustanciando con motivo de la disposición, acto o resolución que se cuestiona en sede constitucional, hasta la decisión del conflicto.

En mérito de la remisión que el texto constitucional realiza a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la legitimación procesal corresponde aquí al Gobierno de la Nación y al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, es decir, a sus órganos ejecutivos superiores, si bien, en el supuesto de un conflicto negativo, por su propia naturaleza, resulta también legitimada cualquier persona física o jurídica cuando las dos Administraciones declinaren su competencia, previo agotamiento de la vía administrativa —art. 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—.

El planteamiento del conflicto positivo tiene como presupuesto la formulación de un requerimiento previo al órgano ejecutivo supremo del ente presuntamente invasor de la competencia, el cual se realiza con la finalidad de que éste derogue la norma o anule el acto o resolución cuestionados. El requerimiento deberá plantearse en el plazo de los dos meses siguientes a la publicación o comunicación de la norma o acto, indicando los preceptos infringidos. El ente requerido dispone de un plazo de un mes para contestar. Si no lo hace, o lo hace en sentido negativo, el órgano requirente podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, quien procederá a su resolución tras oír, por plazo de veinte días, al ente requerido. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que cuando quien suscita el conflicto es el Gobierno del Estado, el previo requerimiento no es obligatorio, pudiendo plantearse directamente ante el Tribunal Constitucional.

El conflicto negativo, por su parte, tiene su origen en la solicitud dirigida por una persona física o jurídica a un órgano de la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma, declarándose su destinatario incompetente para actuar por entender que la competencia corresponde a otro ente; el interesado, tras agotar la vía administrativa de recurso, deberá plantear su solicitud ante el ente indicado como competente por el primero, el cual deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes. Si declina

su competencia o no se pronuncia en dicho plazo, el particular puede formular el conflicto ante el Tribunal Constitucional, que lo resolverá tras oír a ambas Administraciones. En ocasiones, sin embargo, sin intervención de ningún particular resulta viable el planteamiento de un conflicto del género. Así es, el Gobierno puede plantearse a una Comunidad Autónoma cuando, habiendo aquél requerido a ésta previamente para que ejercite una competencia conferida a la misma por su Estatuto o una ley orgánica de delegación o transferencia, la Comunidad se declare incompetente o no ejercite la competencia en el plazo que el Gobierno señale al efecto. En todo caso, la resolución declarará quién es el titular de la competencia controvertida, procediendo, en su caso, a la anulación de la norma o acto que determinó el surgimiento del conflicto e incurrió en vicio de incompetencia. Declaración esta última que impone determinar lo procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo o en aplicación de la disposición anulada —art. 66 de la Ley Orgánica—.

No puede cerrarse este apartado sin tener presente, al considerar estas vías de impugnación, la notable «prerrogativa» que el texto constitucional ha puesto en manos del Gobierno —de la cual carecen los ejecutivos autonómicos—, el cual puede imponer la suspensión, siquiera temporal, del acto o acuerdo autonómico impugnado. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la actividad del Estado, sometida, únicamente, al criterio definitivo que el Alto Tribunal pronuncie al dictar la correspondiente sentencia, de tal forma que despliega normalmente sus efectos desde el momento de la impugnación y hasta el acto de resolución definitiva, a tenor del artículo 161.2, *«El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»* El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979 precisa al efecto que *«La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.»*

En consecuencia, concurre una posibilidad de suspensión de la eficacia de la actividad autonómica, singularmente de sus productos normativos, que no encuentra paralelo en el supuesto de la actividad estatal, cuya eventual impugnación no condiciona su eficacia. Esta prescripción comporta someter la actividad de las Comunidades al criterio político del Gobierno, en cuyo favor se establece un auténtico control preventivo que no ha estado exento de críticas doctrinales.

7.2.2.2. La «ley de armonización»

De otro lado, ha de hacerse referencia a las leyes de armonización, establecidas por el artículo 150.3 de la Constitución, en cuya virtud: *«El Estado*

podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.» De su tramitación parlamentaria se ocupan los artículos 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 142 del Reglamento del Senado.

Se trata de un remedio dispuesto por la Constitución, en orden a salvaguardar el principio de unidad y los intereses generales del conjunto, para el supuesto de que la normativa dictada por las distintas Comunidades, en su respectivo ámbito de competencias, pueda comportar una excesiva disparidad normativa que atente contra la seguridad y certeza jurídicas, principios esenciales de un Estado de Derecho.

En cuanto a su eficacia, la ley armonizadora, por su naturaleza, afecta tanto a la legislación autonómica vigente a su entrada en vigor como a la que, con posterioridad a la misma, pueda aprobar el legislador autonómico.

Expuesto lo anterior, el carácter de la presente obra nos impide introducirnos con mayor detenimiento en su análisis, si bien no puede dejar de constatarse la cicatera interpretación del Tribunal Constitucional, la cual ha determinado que, desde la aprobación de la Constitución, ninguna norma del género haya visto la luz, siendo improbable que en un futuro inmediato pueda, en el supuesto de resultar pertinente, acudir a esta vía armonizadora. En efecto, el Alto Tribunal, en el único supuesto en que tuvo ocasión de pronunciarse sobre un proyecto de ley de armonización —su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto—, sentó una doctrina en exceso restrictiva, concretamente con ocasión del denominado Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que sólo podría ver la luz finalmente —al declararse la inconstitucionalidad de catorce de sus preceptos— despojado de su naturaleza orgánica y de su carácter armonizador, esto es, como Ley del Proceso Autonómico (LPA).

7.2.2.3. La «coacción autonómica»

Finalmente, el supuesto más enérgico de control es el establecido por el artículo 155 de la Constitución, que incorpora a nuestro ordenamiento la técnica germánica de la «coacción federal», establecida por el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

La reproducción, en sus términos, del precepto constitucional resulta en este caso ineludible: «1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado

anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

La mera transcripción nos exonera de ulterior comentario sobre la gravedad del supuesto contemplado, pudiendo afirmarse que se trata de un precepto constitucional establecido para no ser nunca aplicado, es decir, que en su mera previsión radica su virtualidad operativa —recuérdese la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el supuesto, menos crítico, de las leyes de armonización—; aunque no han faltado voces que pretenden desdramatizar el supuesto e, incluso, quienes han invocado su pertinencia en el marco de la lucha antiterrorista.

7.2.3. *El control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas*

De forma muy breve, y a título de mero apunte, ha de significarse que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 136.1 de la Constitución, la actividad de las Comunidades Autónomas, al margen de los órganos propios a quienes se encomienda el control interno, está sujeta al control que desarrolla el Tribunal de Cuentas del Estado, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de todo el sector público.

Así lo precisó ya el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, disponiendo que «*Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución.*» En el mismo sentido, la ulterior Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en su artículo 4.1.b) incluye expresamente a las Comunidades Autónomas en el concepto de sector público sometido a control. Respecto de la articulación del control me remito a las prescripciones de la meritada Ley Orgánica 2/1982, complementadas por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, conforme se colige de lo expuesto, también las Comunidades Autónomas pueden ostentar competencias en la materia a través de sus específicos órganos de control externo, en los términos fijados por su respectivo Estatuto de Autonomía. Con dicho objeto se han constituido hasta la fecha en algunas, mediante la oportuna ley autonómica, órganos *ad hoc* —el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha o la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid—.

Lo importante es reseñar la compatibilidad del control autonómico con el estatal. Con dicho objeto, el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone: «1. Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. 2. A los mismos efectos, los órganos de referencia remitirán al Tribunal de Cuentas, tan pronto los tengan aprobados o, en su caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los Informes o Memorias, Mociones o Notas en que se concrete el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integran el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, valores u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas. Los Informes o Memorias habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, la ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o a las Memorias extraordinarias a que se refiere el artículo 28.2 de la presente Ley. 3. El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal.»

7.2.4. *La autorización de las Cortes Generales para celebrar convenios y acuerdos de cooperación*

Aunque, al igual que otros supuestos considerados, excede del marco estricto de relaciones entre las distintas Administraciones, no puede cerrarse este epígrafe sin recordar que el Estado, a través de las Cortes Generales y en virtud de lo dispuesto por el artículo 145.2 de la Constitución, tiene reconocida una suerte de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, en los supuestos en que éstas pretendan celebrar un convenio entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, o un acuerdo de cooperación. En el primer caso deberá cursarse la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, mientras que en el segundo se precisa su autorización.

El desarrollo de la intervención de las Cortes está regulado por el artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 137 a 140 del Reglamento del Senado.

7.3. El control de las Entidades locales por parte de la Administración General del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma

7.3.1. Su significado y alcance: el proceso de conformación de la actual disciplina

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, articula la posibilidad de que las Administraciones territoriales superiores supervisen la actividad de las Corporaciones Locales. Es precisamente de este ámbito relacional, por su propia esencia y consecuencias, del que con mayor detenimiento se ocupa nuestro vigente Derecho positivo, pergeñando un modelo ciertamente acabado y completo, en el bien entendido sentido de que la fiscalización se configura a partir del establecimiento de controles puntuales de legalidad —no admitiéndose una suerte de control genérico ni de oportunidad—.

De nuevo, la correcta aprehensión del régimen diseñado por la Ley de Bases del Régimen Local exige una sucinta consideración de la situación de partida a la entrada en vigor del texto constitucional y de su evolución posterior, forjada a partir del criterio reiterado por el Tribunal Constitucional, cuyas bases se encuentran en dos resoluciones capitales, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y la Sentencia 14/1981, de 29 de abril.

La legislación local durante el régimen del general Franco, conforme correspondía a la lógica del modelo unitario y centralista afirmado, era prolija y detallista. Por la propia posición del aparato estatal en el entramado de poderes públicos, el poder central disponía de una serie de controles de diverso género sobre la actividad de las Corporaciones Locales, sometidas a su «tutela». Dichos controles, ora *a priori* ora *a posteriori*, ora de legalidad ora de oportunidad, conferían a la omnipresente Administración del Estado, *de facto*, la capacidad de suspender sus actos y acuerdos, si bien era competencia de la jurisdicción contenciosa resolver en última instancia sobre la confirmación o el levantamiento de la suspensión, ponderando en cada caso la legalidad del acto impugnado. En mérito de esta concepción, digamos amplia, el Estado ostentaba sobre las entidades locales —«menores de edad»— una suerte de «tutela administrativa», auténtica restricción de la capacidad de obrar de provincias y municipios.

La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía local, en los términos de sus artículos 137 y 140 a 142, obligó a una radical modificación del sistema sumariamente descrito, a cuyo efecto, coincidiendo con la publicación de la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero —que vio la luz, a los efectos del art. 164.1, en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 47, de 24 de febrero—, las Cortes Generales decidieron edificar un sistema de nueva planta. La opción del legislador estatal se concretó en la aprobación de un bloque de leyes, cuyo contenido respondía a una doble pretensión: de un lado, suprimir el rosario de controles estatales afirmado en la legislación preconstitucional; y, de otro, conferir a los órganos del Poder Judicial la competencia exclusiva al respecto, *a cohaerentia* con lo prescrito por el artículo 117 de la Constitución.

Lo cierto es que alguna de dichas leyes, aprobadas con la ingenuidad de todo período transitorio, resultaban, cuando menos, ciertamente cuestionable por el desmedido énfasis puesto en la supresión de cualesquiera mecanismos de supervisión de la actividad de las Corporaciones Locales.

Tras un ponderado período de reflexión sobre la globalidad del sistema —corrigiendo así algunos de los «excesos» de la etapa transitoria—, la consumación del sistema está representada por la entrada en vigor de la ya reiterada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Sus prescripciones, en línea con la doctrina establecida por el Supremo Intérprete de la Constitución, comportan, como no podría ser de otra forma, un radical reconocimiento y protección de la autonomía local institucionalmente garantizada por la Norma Fundamental, sin que, sin embargo, ello comporte la interdicción de cualesquiera mecanismos de control —lo cual, dada la ideosincrasia nacional y el elevado número de entidades locales en que se estructura territorialmente el Estado español, pudiera haber comportado el portillo de entrada para más de ocho mil «reinos de taifas»—.

Buena prueba de la orientación del Legislador es que el propio Preámbulo de la Ley de Bases del Régimen Local, en su párrafo penúltimo, tras afirmar la pertinencia de las técnicas de coordinación y su carácter fundamentalmente voluntario y de base negocial, añade: «Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de la misma. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones.»

Hasta tal punto puede apreciarse esta tendencia en la norma institucional básica de las entidades locales que no resulta ocioso recordar que, cotejando sus prescripciones con las de la Carta Europea de Autonomía Local²⁹¹, puede afirmarse, sin ambages, que las determinaciones de nuestro vigente Derecho positivo exceden en bastante el ámbito garantizado en el marco europeo.

El artículo 8 de la Carta Europea, en efecto, bajo la rúbrica «*Control administrativo de los actos de las Entidades locales*», dispone lo que sigue: «1. *Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.* 2. *Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo*

²⁹¹ La Carta Europea de Autonomía Local fue hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, siendo ratificada por el Reino de España por Instrumento de 20 de enero de 1988, con la siguiente declaración: «El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las actividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»

La Carta entró en vigor con carácter general el día 1 de septiembre de 1988; en el supuesto español su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* tuvo lugar en el número 47, de 24 de febrero de 1989, entrando en vigor, a tenor de lo dispuesto por su artículo 15.3, el 1 de marzo del propio año 1989.

más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.»

Por ende, previa disposición legal que así lo autorice, la Carta Europea admite, junto a los controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales, la existencia de controles de oportunidad en el caso de que la actividad local se haya desarrollado en ejercicio de una competencia delegada.

Por el contrario, nuestro ordenamiento se articula, conforme se anticipó, sobre la base del establecimiento de controles puntuales de legalidad. Importa destacar en este sentido que el Tribunal Constitucional ha reiterado que constituye legislación básica la prescripción de la Ley de Régimen Local en cuya virtud se reserva a los órganos judiciales la suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales, de donde se colige que cualquier determinación legal autonómica que confiera dicha facultad a sus autoridades es nula. Empero, sí ha admitido el Tribunal que las leyes dictadas por las Comunidades en el ejercicio de sus competencias confieran a la Administración autonómica la posibilidad de suspender, de forma cautelar, actos concretos, con la obligación de plantear inmediatamente la cuestión ante el órgano judicial competente, que será el que resuelva definitivamente la cuestión.

Desde estas premisas, el régimen vigente se articula sobre la base de distintos tipos de técnicas, de naturaleza jurídica radicalmente diversa y que agrupamos aquí, en sentido amplio, bajo la rúbrica del control, en cuanto permiten a las Administraciones territoriales superiores conocer de la actuación de las entidades locales y ponderar su adecuación a criterios de legalidad o de oportunidad. Estas técnicas son: la subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales, la disolución de las entidades locales, la absorción de las competencias decisorias de las entidades locales y la impugnación judicial de los actos de las Corporaciones Locales.

7.3.2. La subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales

La subrogación, dicho lisa y llanamente, consiste en la posibilidad de desapoderar temporalmente a una entidad local de la titularidad de una competencia que le es propia, como consecuencia de una conducta negligente de la misma. Es precisamente este presupuesto de hecho el que legitima su establecimiento, en cuanto control puntual de legalidad.

En nuestro ordenamiento esta posibilidad procede en los términos previstos por el artículo 60 de la Ley Local, del siguiente tenor: «*Cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma*

que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local.»

Consecuentemente, por esta vía, y con los requisitos materiales —incumplimiento de obligaciones legales y existencia de cobertura financiera— y formales —previo requerimiento— que se imponen para su operatividad, la Administración General del Estado o la autonómica correspondiente pueden sustituir la actividad local, actuando a costa de la propia entidad incumplidora. El fundamento de este supuesto extremo, en el marco de la facultad de coordinación de actividades establecida por el artículo 59 de la propia Ley²⁹², radica en la finalidad perseguida por el mismo, esto es, hacer viable el cumplimiento de sus propias obligaciones por parte de las Administraciones territoriales superiores, cumplimiento del cual es presupuesto la actuación local. No cabe la sustitución, por ende, en aquellos supuestos de estricta competencia provincial o municipal.

7.3.3. *La disolución de las Entidades locales: la «coacción local»*

A semejanza del supuesto extraordinario previsto por el artículo 155 de la Constitución en el marco interrelacional Estado-Comunidades Autónomas, la Ley Local prevé, en su artículo 61, una técnica que, puede afirmarse, está establecida para no tener que ser nunca utilizada: en su sola previsión radica su funcionalidad.

El procedimiento establecido con dicho objeto, que podemos calificar gráficamente como «coacción local», se desarrolla en una serie de fases que tienden a una resolución «pacífica» del conflicto, atribuyéndose la potestad administrativa de disolución sólo, lógicamente en virtud de su objeto, al aparato estatal.

²⁹² En esta línea, Luis Ortega Álvarez, en la obra conjunta con Parejo y Jiménez-Blanco, *Manual de Derecho administrativo*, op. cit., p. 420, define el artículo 60 como complemento del artículo 59, «por lo que debe ser interpretado en función de los imperativos de la coordinación y no como un poder genérico de tutela. En efecto, habíamos visto ya que el sistema de coordinación competencial que establece la LrBL en su artículo 59 se basa en la definición por Ley de un plan para un sector de actividad concreto, lo cual, en versión del artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico y de algunos Estatutos de Autonomía, daba lugar a una unión de Presupuestos que, eso sí, deben ser aprobados por cada entidad local, pero que, una vez aprobados, quedan vinculados al objetivo fijado en el plan, aun cuando su ejecución corresponda, asimismo, al ente local. Si, dadas las anteriores circunstancias, el ente local no procediese a la ejecución del plan en la parte que él mismo se ha comprometido presupuestariamente, es, precisamente, cuando sería de aplicación la sustitución prevista en el artículo 60. El segundo supuesto al que puede referirse dicho artículo es el relativo al artículo 183 del TRDvRL, según el cual, por medio de una Ley pueden determinarse obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de las restantes Administraciones públicas».

A tenor del artículo 61 de la Ley, «1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. 2. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación.»

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118.1.A).c) de la propia Ley 7/1985, la adopción del acuerdo por el Consejo de Ministros debe ir precedida del pertinente Informe de la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local.

Cabe simplemente añadir respecto de esta técnica excepcional que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, al enjuiciar la previsión análoga contenida en el artículo 422.a) de la Ley de Régimen Local de 1955, resolvió la constitucionalidad de la misma, afirmando que la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación.

7.3.4. La absorción de las competencias decisorias de las Entidades locales

El tercer supuesto, sin duda el más discutible en cuanto no constituye en puridad un mecanismo de control en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional, es el contemplado en el artículo 62 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

En virtud del citado precepto: «En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades Locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad Local.»

Consecuentemente, bajo la cobertura de garantizar la participación de las entidades locales en actuaciones conjuntas, se introduce la posibilidad de que la legislación estatal o autonómica proceda a la absorción de las competencias decisorias de dichas entidades. Para ello, simplemente, es necesario que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia; inconveniencia o dificultad cuya apreciación corresponde, obviamente, al legislador estatal o autonómico. Conforme se ha destacado, «El precepto no impone, como fuese necesario, la *decisión conjunta* mediante la

correspondiente articulación de todas las Administraciones en un órgano común, a efectos de la decisión. En vez de ello, que hubiere sido obligado a tenor de los imperativos constitucionales, la dificultad se resuelve mediante *la absorción de la competencias decisorias*, por parte de la entidad territorial superior, desplazando a la simple condición de parte, en el procedimiento de elaboración de las decisiones, a las entidades locales interesadas. Éstas, en lugar de una competencia propia para decidir, encuentran una simple facultad de intervención en el procedimiento de elaboración de las decisiones correspondientes. He aquí cómo la simple dificultad puede convertirse en arma que neutralice el imperativo descentralizador que luce en la Constitución»²⁹³.

7.3.5. *La impugnación judicial de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales*

Por último, y frente al sistema de «tutela administrativa» vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución, ha de hacerse referencia al preciso sistema de control judicial de la legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales diseñado por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, concretamente en el Capítulo III, «Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones», del Título V, artículos 63 a 68; cuyas prescripciones deben cohererse con lo dispuesto por la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El sistema de vías impugnatorias ante la jurisdicción contencioso-administrativa establecido por el legislador estatal tiene como presupuesto el ya analizado deber de los entes locales —*ex art. 56.1*— de remitir a la Administración General del Estado y a la de la correspondiente Comunidad Autónoma copia o extracto comprensivo de sus actos y acuerdos. Como resultado de esta medida funcional en el marco de un Estado descentralizado, la Administración territorial superior puede tener conocimiento de la actividad local y, en su caso, acordar su impugnación ante los correspondientes órganos judiciales.

De acuerdo con la lúcida disección realizada por Santamaría Pastor²⁹⁴, puede afirmarse que el sistema se estructura sobre la distinción de tres supuestos, diferenciados en función de la naturaleza de la ilegalidad cometida por el ente local sujeto a control: el régimen ordinario —para cualesquiera infracciones del ordenamiento—, el régimen especial —para los supuestos de vulneración de competencias— y el régimen extraordinario de impugnación —que puede actualizarse cuando un acto o acuerdo atente gravemente al interés general de España—; de los cuales sólo el último lleva implícita la posibilidad de suspensión administrativa por parte de la Administración General del Estado.

²⁹³ Cfr. Morell Ocaña, *Curso de Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 245 y 246. Los subrayados de la cita son del autor.

²⁹⁴ Vid. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, *op. cit.*, 3.ª ed., pp. 611 a 614, a las que me remito.

Antes de proceder a su consideración, con carácter general, ha de tenerse en cuenta que, respecto de la legitimación para acudir a la vía procesal, el artículo 63.1 dispone, con carácter general: *«Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este capítulo. b) Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.»*

7.3.5.1. *El régimen ordinario de impugnación*

El régimen ordinario de impugnación lo establece su artículo 65, y tiene por objeto el control general de la legalidad de los actos y acuerdos de las autoridades locales. Consecuentemente, mediante esta vía se realiza el control de cualesquiera actos y acuerdos que comporten una infracción del ordenamiento jurídico.

La comisión de una infracción habilita, por ende, a las Administraciones territoriales superiores, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proceder a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la actividad de cualquier entidad local.

No obstante, en orden a evitar el conflicto, la Ley de Régimen Local establece como alternativa a la impugnación directa la posibilidad de formular un requerimiento previo a la entidad local para que proceda a la anulación del acto o acuerdo en cuestión. El requerimiento, en su caso, habrá de producirse en el plazo de quince días hábiles desde la recepción de la comunicación del acto y deberá ser motivado, con indicación expresa de la normativa que se estime vulnerada. Recibido el requerimiento por la entidad local, cuya formulación suspende el plazo de impugnación ante la jurisdicción contenciosa, ésta dispone del plazo de un mes para anular el acto o acuerdo, con comunicación a la Administración requirente o, en su defecto, proceder a oponerse al requerimiento. En todo caso, el transcurso del plazo indicado habilita a la Administración controladora para proceder a la interposición del correspondiente recurso jurisdiccional dentro del plazo general de impugnación de dos meses, a contar desde la fecha de recepción o comunicación del acto. La vía del requerimiento previo es, sin embargo, potestativa. Consecuentemente, de forma directa, una vez recibida la comunicación del acto o del acuerdo y sin necesidad de recurso administrativo previo ni de ningún otro trámite, la Administración del Estado o la Administración autonómica competente pueden proceder a la impugnación judicial del acto o acuerdo, de conformidad con las reglas generales establecidas por la Ley ritualaria.

7.3.5.2. *El régimen especial de impugnación*

En el supuesto de que la ilegalidad cometida por las entidades locales comporte, además, un menoscabo de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades, aunque no afecten a competencias de las restantes Administraciones, entra en juego el régimen especial de impugnación establecido por el artículo 66 de la Ley Local.

Con dicho objeto, la impugnación puede canalizarse, a imagen del supuesto anterior, a través de previo requerimiento o de forma directa, por lo que me remito a lo anteriormente afirmado. No obstante, en el presente supuesto concurren dos importantes especialidades, de las que ha de dejarse constancia.

De un lado, es *condictio sine qua non* la motivación del escrito de interposición del recurso, en el cual, frente a lo que constituye regla general de dicho trámite procesal, ha de precisarse la lesión o extralimitación competencial en que el recurso se funda y las normas legales vulneradas por la entidad local.

Por otro lado, en el escrito de interposición —y de ahí la anterior exigencia, a efectos de que el órgano jurisdiccional pueda ponderar cabalmente la situación y adoptar la pertinente resolución— la Administración recurrente puede instar la suspensión del acto impugnado, a cuyo efecto habrá de especificar los intereses generales o autonómicos afectados por el mismo. El Tribunal resolverá seguidamente sobre la suspensión, acordándola, en su caso, en el primer trámite subsiguiente a la presentación del escrito de interposición. No obstante, habida cuenta que dicha resolución no prejuzga la decisión judicial sobre el fondo de la *litis*, a instancias de la entidad local podrá levantar la suspensión en cualquier momento del proceso, siempre que el perjuicio que tal suspensión cause a la referida entidad sea superior al que su levantamiento produzca al interés general o autonómico hecho valer en el escrito de interposición.

7.3.5.3. *El régimen extraordinario de impugnación y su efecto suspensivo*

El procedimiento establecido para el supuesto de que «una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España» se desarrolla en una serie de fases que tienden a una resolución «pacífica» del conflicto, atribuyéndose al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente, para el supuesto de que la misma resulte insatisfactoria, la facultad de suspender el acto en cuestión.

Como primer paso, en efecto, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté ubicado el término municipal habrá de cursar el oportuno requerimiento previo al Presidente de la Corporación Local, dentro de los diez días siguientes al de la recepción del acuerdo, para que ésta lo deje sin efecto, concediéndole para ello un plazo no superior

a cinco días. En el supuesto de que el requerimiento sea rechazado o, simplemente, no merezca contestación, el referido órgano superior de la Administración periférica del Estado podrá, en el plazo de los diez días siguientes al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente de la Corporación, proceder a acordar la suspensión del acto, adoptando las medidas pertinentes a la protección del interés general. Acor dada la suspensión, el Delegado del Gobierno deberá impugnar el acuerdo suspendido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para cuyo efecto dispone de un plazo de diez días; la eficacia de la suspensión gubernativa cesaría, por ende, si en el preclusivo plazo indicado no se produjera la impugnación.

7.3.6. *El control económico-financiero de la actividad local*

De forma sumaria, ha de tenerse presente que, al igual que ocurre con las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto por el artículo 136.1 de la Constitución la actividad de las Corporaciones Locales está sujeta al control que desarrolla el Tribunal de Cuentas del Estado. Este control es operativo al margen de los órganos propios a quienes se encomienda el control interno, en los términos que fijan los artículos 194 a 203 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Así lo precisa el artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, incluyendo expresamente a las Corporaciones Locales en el concepto de sector público sometido a control, y lo confirma y detalla el artículo 204 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En virtud de dicho precepto: «1. La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los Organismos y Sociedades de ellas dependientes es función propia del Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica reguladora del mismo y su Ley de Funcionamiento. 2. A tal efecto, las Entidades locales rendirán al citado Tribunal, antes del día 15 de octubre de cada año, la Cuenta General a que se refiere el artículo 190 de la presente Ley correspondiente al ejercicio económico anterior. 3. Una vez fiscalizadas las cuentas por el Tribunal, se someterá a la consideración de la Entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, sin perjuicio, todo ello, de las actuaciones que puedan corresponder al Tribunal en los casos de exigencia de responsabilidad contable. 4. Lo establecido en el presente artículo se entiende sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas.»

En cuanto al control que pueden llevar a cabo los órganos autonómicos establecidos al efecto, me remito a lo señalado anteriormente, al considerar el control sobre su actividad, debiendo tenerse en cuenta lo que dispone el allí reproducido artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7.4. El control inverso: el planteamiento de conflictos a las demás Administraciones públicas por las Entidades locales

Al analizar las técnicas de control a disposición del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas se constató que diversas técnicas establecidas al efecto permiten un control inverso, esto es, de las Comunidades respecto de la actividad estatal. Nos corresponde ahora abordar una última cuestión, cual es la posibilidad de ese control inverso en el marco interrelacional de las entidades locales con las Administraciones territoriales superiores, es decir, la viabilidad del supuesto en que las Entidades locales, titulares subjetivos del autogobierno institucionalmente garantizado, entiendan pertinente cuestionar una disposición o acto de las Administraciones territoriales superiores.

Conforme recordara Parejo Alfonso al plantearse tempranamente esta cuestión, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con un precedente específico, el contenido en el inicialmente referido Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, cuyo artículo 290 confería, para garantizar la «*integridad del régimen de autonomía municipal*», legitimación a las Corporaciones Locales para interponer ante la jurisdicción contencioso-administrativa recurso de abuso de poder contra las disposiciones del Gobierno o de autoridades inferiores —aun las dictadas en ejercicio de facultades discrecionales y las no lesivas de derechos concretos— que consideraran atentatorias a su autonomía²⁹⁵.

En nuestro vigente Derecho positivo la viabilidad del control inverso es una realidad incontestable, que admite diversas vías de canalización. Estas vías, además, han sido objeto de un sustancial reforzamiento como consecuencia del denominado «Pacto Local» de 1998, que ha determinado la introducción de la figura de los «conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional, habilitando para la impugnación de las leyes estatales y autonómicas.

7.4.1. La impugnación de actos estatales y autonómicos ante la jurisdicción contencioso-administrativa

La Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, tras establecer en el apartado 1 del artículo 63 la legitimación para la impugnación de los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, dispone en el apartado 2 del propio precepto que «*Están igualmente legitimadas en todo caso las Entidades Locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley.*» Prescripción que ha de interpretarse inte-

²⁹⁵ Véase Parejo Alfonso, «La región y la legislación histórica de régimen local», en la obra colectiva *Las autonomías regionales; aspectos políticos y jurídicos*, editada por el Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, p. 148; *idem*, «Garantía institucional y autonomías locales», *op. cit.*, pp. 148 a 151.

grándola con lo dispuesto, al disciplinar la legitimación procesal, por el artículo 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo apartado 1.e) reconoce legitimación ante este orden jurisdiccional a «Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades Locales.»

Consecuentemente, las «Entidades locales territoriales», esto es, las que define el artículo 3.1 de la propia Ley de Régimen Local —el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario— y, en su caso, las que puedan definir las correspondientes leyes autonómicas, se encuentran perfectamente legitimadas para acudir a la jurisdicción contenciosa.

Cabe recordar a este respecto que en este tipo de litigios, a tenor del artículo 44 de la Ley procesal, no es preciso agotar la vía administrativa previa, pudiendo interponerse directamente el recurso ante el órgano judicial competente, si bien la Administración recurrente podrá optar por formular un requerimiento previo a la otra Administración para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que está obligada. Resultando insatisfactorio el requerimiento o no mereciendo contestación en el plazo del mes siguiente a su recepción, la Entidad local podrá proceder a la interposición del pertinente recurso contencioso.

En otro orden de ideas, el artículo 68 de la Ley de Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 19.3 de la Ley procesal, establece la obligación de las Entidades locales «de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos». En el supuesto de que la Entidad local no actuara, se habilita a cualquier vecino que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos para requerir su ejercicio, disponiendo la Entidad de un plazo de treinta días para acordar el ejercicio de las acciones solicitadas. En otro caso, a tenor del apartado 3 del artículo 68, «los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad local».

7.4.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

Inequívoca resulta en la jurisprudencia constitucional la legitimación de las personas jurídico-públicas, entre ellas las Entidades locales, para la interposición del recurso de amparo, a tenor de una correcta interpretación del artículo 24.1, en relación con el artículo 162.1.b), de la Constitución, si bien el reconocimiento de esa legitimación, en conexión con la efectiva titularidad del derecho o, en todo caso, con la existencia de un interés legítimo, dependerá del tipo de derecho fundamental cuya protección se invoque²⁹⁶.

²⁹⁶ Me remito al respecto a la excelente exposición sistematizada y comentada de la jurisprudencia constitucional realizada por Fernández Farreres, *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional. Comentarios al Título III de la LOTC*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 222 a 237.

En consecuencia, como principio general y en función del derecho que se estime lesionado, las Corporaciones Locales podrán plantear ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo cuando entiendan que la actuación de la Administración General del Estado o la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma ha comportado una violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, es decir, el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29, así como el artículo 30.2 en los casos y formas establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —en su Título III, arts. 41 a 58—.

7.4.3. *La posibilidad del planteamiento de conflictos de competencias*

En este orden de ideas ha de significarse que, en una primera lectura de la Ley 7/1985, esta posibilidad carece en nuestro ordenamiento de una específica disciplina normativa, lo cual comporta que no cabe a la Administración Local otra vía que la del planteamiento del oportuno recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente —art. 63.2 de la Ley de Bases de Régimen Local—, en los términos prescritos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Así se colige de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Local, el cual circunscribe la técnica conflictual a las relaciones entre dos o más Entidades locales y a las relaciones entre los órganos de una misma Administración.

Empero, la propia norma institucional básica ofrece los mimbres precisos para manufacturar una interpretación más coherente con el *telos* del sistema constitucional. Así es, en el marco de la delimitación competencial de los órganos de gobierno de Ayuntamientos y Diputaciones, de un lado, el artículo 22.2.h) reconoce al Pleno del Ayuntamiento la competencia para el planteamiento de conflictos de competencias a las demás Administraciones públicas, y, de otro, el artículo 33.2.h) realiza idéntico reconocimiento en favor de las Diputaciones provinciales.

De dichas prescripciones legales, de carácter básico, cabe deducir la posibilidad con que cuentan las Entidades locales para plantear conflictos con las Administraciones territoriales superiores. Es cierto que la misma está fuera del pertinente desarrollo legal y reglamentario —nada dice tampoco, en efecto, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales—, pero no menos cierto es que debe primarse, en mérito de la autonomía administrativa reconocida a las Entidades locales, el implícito reconocimiento constatado. En consecuencia, parece oportuno afirmar que la laguna habrá de cubrirse aplicando por analogía las reglas relativas a los conflictos de atribuciones entre autoridades gubernativas²⁹⁷.

²⁹⁷ En este sentido, Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, op. cit., 3.^a ed., p. 438.

7.4.4. *El planteamiento de «Conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional*

7.4.4.1. *La originaria falta de legitimación directa de las Corporaciones Locales para el planteamiento de un proceso constitucional*

De la forma más sincrética posible, cabe recordar que la posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional, frente a disposiciones con rango y fuerza de ley, estatales o autonómicas, «Conflictos en defensa de la autonomía local» por parte de las Entidades Locales no fue admitida en el originario texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pronunciándose el Intérprete Supremo de la Constitución en reiteradas ocasiones sobre la falta de legitimación directa de las Corporaciones locales para la interposición del recurso de inconstitucionalidad e, incluso, rechazando muy desde el principio la posibilidad de la comparecencia de los entes locales como coadyuvantes en aquellos procesos —recursos y cuestiones de inconstitucionalidad— cuya decisión pudiera afectarles —por todos, los Autos del Tribunal Constitucional 387/1982, 33/1986, 309/1987, 295/1992 o 378/1996—.

La opción del legislador orgánico contrastaba, en un análisis comparativo, con el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, donde, desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, se introdujo, en su artículo 93.4.B), el denominado «recurso constitucional local» o «recurso de amparo en defensa de la autonomía local».

Asimismo, se apartaba de la línea marcada en el ámbito del Consejo de Europa por la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

La Carta Europea procede a establecer el «Concepto de la autonomía local» en su artículo 3.1, afirmando que: «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.»

A partir de dicha definición, y por cuanto aquí importa, el artículo 11, bajo la rúbrica «Protección legal de la autonomía local», establece lo que sigue: «Las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»

Presupuesto lo anterior, no puede ignorarse que la Carta se conforma, desde el punto de vista constitucional interno, como un tratado o convenio internacional, el cual fue ratificado por el Reino de España —una vez concedida por las Cortes Generales la previa autorización exigida por el art. 94.1 de la Constitución— por Instrumento de fecha 20 de enero de 1988. Por lo que respecta a su eficacia, en los términos del artículo 96 de la Constitución, su publicación se produjo en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989.

7.4.4.2. *La reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril*

En orden a subsanar el denotado déficit de la Ley Orgánica 2/1979 —sólo tímidamente modulado por la facultad atribuida a la «Comisión Nacional de Administración Local» para interesar de los órganos constitucionalmente legitimados al efecto la impugnación ante el Tribunal Constitucional, introducida en 1985 por el art. 119 de la Ley de Bases de Régimen Local—, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, procedió —en el contexto del denominado «Pacto Local de 1998»— a la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo proceso constitucional *ad hoc*.

En efecto, frente al planteamiento originario de la Ley Orgánica 2/1979, al amparo de la habilitación del artículo 161.1.d) de la Constitución y asumiendo el criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, expresado en su Dictamen de 18 de junio de 1998 —viabilidad de un nuevo cauce de defensa ante el Tribunal Constitucional frente a las normas de rango legal que puedan afectarla, «siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad»—, la Ley Orgánica 7/1999 establece un específico «Conflicto en defensa de la autonomía local» en orden a garantizar su tutela constitucional efectiva.

En concreto, en mérito de la reforma se incorpora a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un nuevo Capítulo IV, dentro de su Título IV, con la siguiente rúbrica: «*De los conflictos en defensa de la autonomía local*», integrado por los artículos 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quince.

La reforma, en línea con la Carta Europea de Autonomía Local, presupuesto que las Entidades locales, como cualquier otro sujeto de derecho, pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a las disposiciones y decisiones infralegales de las instancias territoriales superiores —en los términos anteriormente señalados—, afirma una vía específica de impugnación de normas jurídicas con rango y fuerza de ley, estatales y autonómicas, cuando sus prescripciones atenten contra la autonomía que la Constitución les garantiza.

De esta forma, el legislador ha dado cumplimiento a las exigencias de la Carta Europea, sin perjuicio de las consideraciones críticas que, desde el punto de vista técnico, han merecido algunas de las determinaciones del nuevo proceso constitucional.

7.4.4.3. *El régimen jurídico de los «Conflictos en defensa de la autonomía local»*

Por lo que respecta a la concreta configuración legal de esta modalidad de conflicto constitucional²⁹⁸ ha de destacarse, sumariamente, lo que sigue:

²⁹⁸ La atención que este nuevo proceso constitucional ha merecido en la Doctrina puede calificarse de notable. De la prolija bibliografía, me permito destacar las monografías de Manuel Pulido Quecedo,

a) En primer lugar, el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el artículo 75 bis.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requiere que el mismo se dirija contra una norma legal estatal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De dicha exigencia ha de concluirse, primero, que se circunscribe su planteamiento al supuesto de normas con rango y fuerza de ley, a diferencia de lo que sucede en el supuesto tanto de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en el de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Resulta oportuno precisar inmediatamente, frente a lo que pudiera colegirse de una primera lectura del artículo 75 bis.1, que el objeto del recurso no puede serlo cualquier norma legal que lesione la autonomía local, sino sólo aquella disposición con rango y fuerza de ley que afecte al aspecto objetivo o sustantivo de la autonomía, es decir, la que determine o afecte a las competencias locales. De lo que se trata, en definitiva, es de la preservación, a través de la del espacio decisional propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

De lo anteriormente expuesto, además, se deduce, conforme al criterio en su día manifestado por la Permanente del Consejo de Estado, que el objeto del proceso se circunscribe a obtener un pronunciamiento que determine la titularidad de la competencia controvertida, en los términos que precisa el artículo 75 quince.5, lo que enerva la eventualidad de un «recurso de inconstitucionalidad encubierto» que pueda desembocar, directamente, en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

Precisamente por ese carácter de *vindicatio potestatis*, el artículo 75 quince.6 dispone, en su primer inciso, lo que sigue: «6. La declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. [...]»

Que esta vía de impugnación se limita a cuestiones estrictamente competenciales se desprende, por lo demás, tanto de la propia denominación de la misma como de su ubicación sistemática en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y la razón última de su carácter de *vindicatio potestatis*, en los términos definidos por mediación del legislador, no es otra que la negativa implícita a reconocer y otorgar a las Entidades locales el *status* de poder público capaz de trabar con las instancias central y autonómica un conflicto de competencias en sentido estricto, lo que equivaldría a equipararlas a las Comunidades Autónomas.

La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local» Aranzadi, 1999, y de José María Porras Martínez, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, 2001. Asimismo, de especial relevancia resultan las consideraciones formuladas en la obra conjunta de Francisco Caamaño Domínguez, Ángel J. Gómez Montoro, Manuel Medina Guerrero y Juan Luis Requejo Pagés, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.^a ed., McGrawHill, Madrid, 2000.

b) Respecto de los sujetos legitimados para su planteamiento ante el Tribunal Constitucional —cuestión que ulteriormente será abordada *in extenso*—, en virtud del artículo 75 ter.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*
- b) *Un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.»*

Para iniciar la tramitación del conflicto el artículo 75 ter.2 exige el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales legitimadas —Diputación Provincial o Ayuntamiento—, aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

Asimismo, con carácter preceptivo pero no vinculante, es preciso, *ex artículo 75 ter.3*, recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En virtud del artículo 75 quáter.1 la solicitud del dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley en su correspondiente diario oficial, disponiendo la entidad o entidades de un preclusivo y sumario plazo de un mes, a partir de la recepción del dictamen del órgano consultivo, para plantear el conflicto —sin que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional especifique si es precisa o no la exigencia de un nuevo acuerdo plenario y la eventual mayoría que se exigirá al respecto, lo que ha suscitado en sede doctrinal dudas interpretativas—.

c) Si, emitido el dictamen, los entes locales solicitantes mantienen su voluntad de plantear el conflicto, deberán formalizarlo ante el Tribunal Constitucional, mediante la oportuna demanda, en la que, además de alegar lo que en Derecho estimen pertinente, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la preparación del conflicto, especialmente los relativos a su legitimación.

La Ley ha previsto, como singularidad del proceso considerado, un trámite de admisión que tiene por objeto no sólo la constatación *a limine* de los requisitos formales, sino, también, una consideración previa del fondo del asunto, debiendo dictar Auto motivado de inadmisión si considera que el conflicto está notoriamente infundado —art. 75 quinqué.1—.

d) Tras la oportuna admisión a trámite y ulterior sustanciación —con citación de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que hubiese dictado la Ley y, en todo caso, de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, así como puesta en conocimiento de los posibles interesados—, el artículo 75 quinqué.5 determina que: *«La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, deter-*

minando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o derecho creadas en lesión de la autonomía local.»

La resolución vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos —art. 75 bis.2—, debiendo destacarse, para el eventual supuesto de que resultara desestimatoria, que la misma impide cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por dicha vía o por la del recurso de inconstitucionalidad, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional —art. 38—.

Y, con una sustancial diferencia respecto del alcance propio de las sentencias recaídas en los conflictos positivos de competencia —en los términos de los arts. 66 y 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—, añade el apartado 6 del propio artículo 75 quinque que, en los supuestos en que se estime que la ley es inconstitucional por vulnerar la autonomía local, la resolución no puede incluir la anulación de la Ley viciada de incompetencia, sino que se requiere una nueva sentencia si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto —«autocuestión de inconstitucionalidad», que se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tendrá los efectos ordinarios previstos por los arts. 38 y siguientes de la propia Ley Orgánica—.

e) El Tribunal Constitucional, aunque han sido ya diversos los conflictos del género planteados ante el mismo, no se ha pronunciado hasta la fecha sobre ningún conflicto en defensa de la autonomía local —al margen de las «Providencias» de admisión de los mismos, carentes de contenido sustantivo—, por lo que no existe Auto o Sentencia que permita conocer el criterio del Intérprete Supremo de la Constitución al respecto.

7.4.4.4. *Los sujetos legitimados activamente para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local*

Expuesto así, sumariamente, el nuevo régimen de tutela constitucional efectiva de la autonomía de los entes locales, por su especial trascendencia práctica resulta oportuno considerar singularmente los requisitos de «legitimación» —anteriormente apuntados— que han de concurrir para el planteamiento de un conflicto del género ante el Tribunal Constitucional.

a) A este respecto no puede omitirse que el elevado número de municipios —más de ocho mil— y provincias —un total de cincuenta— en que se estructura territorialmente el Estado español determinó que el legislador orgánico, frente a la eventualidad de una excesiva proliferación de los conflictos, optara por la introducción de notables restricciones, ponderando, además, la restringida legitimación activa en vigor para la impugnación de normas legales por razones de constitucionalidad.

La consecuencia, en términos operativos, ha sido el establecimiento de criterios restrictivos o «barreras» de legitimación; dicho con otras palabras,

el legislador orgánico optó por no configurar una legitimación genérica en favor de las distintas Entidades locales a partir del criterio del interés directo por afectación de la autonomía local, criterio que se adecuaría plenamente a las exigencias de los artículos 14 y 24.1 de la Constitución.

No es éste el lugar de detenernos sobre la corrección y coherencia de dicha opción con la garantía institucional de la autonomía local —predicada, no se olvide, de todos y cada uno de los Entes que se benefician de ella—. No obstante, no puede dejar de indicarse que éste ha resultado uno de los aspectos que, desde distintos planteamientos, ha sido objeto de criterios críticos en la Doctrina.

La crítica encuentra su explicación si se pondera —presupuesto el doble criterio legal que seguidamente analizamos—, que salvo para el supuesto extraordinario de leyes singulares y autoaplicativas, el cual habilita la que podemos calificar de «legitimación individual», la Ley Orgánica opta decididamente por restringir el planteamiento de los conflictos a colectivos de entes locales, lo que compele a su actuación concertada en el exiguo plazo de tres meses, computados desde la publicación oficial de la norma legal a impugnar. A mayor abundamiento, el restrictivo criterio legal —que podría en otra configuración resultar plausible por razones de oportunidad y de buen funcionamiento del Tribunal Constitucional— opera una desvinculación entre, de un lado, el gestor del círculo de intereses territoriales cuya Administración bajo la propia responsabilidad preserva la garantía de la autonomía local y de cuya defensa se trata, y, de otra, el sujeto legitimado para actuar dicha garantía, lo que resulta cuestionable desde el punto de vista constitucional, especialmente si se retiene que responde a un criterio puramente cuantitativo, enderezado a restringir el acceso al Tribunal Constitucional.

Buena prueba de la decidida opción por las acciones concertadas o de «legitimación colectiva» la constituye, asimismo, la superflua apelación —pues así podría hacerse aunque nada dijera la Ley Orgánica— que el artículo 75 ter realiza, en su apartado 4, a las asociaciones de Entidades locales para que asistan a las Corporaciones legitimadas en orden a aunar voluntades, «a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación».

Presupuesto lo anterior y conforme se ha anticipado, la legitimación para el planteamiento de conflictos del género se configura en el artículo 75 ter.1, de forma tasada, a partir de un doble criterio.

1.º De un lado, considerados *uti singuli*, se atribuye legitimación al Municipio o Provincia que resulte destinatario único de la norma legal, supuesto ciertamente excepcional en el que, conforme destacara en su Dictamen de 18 de junio de 1998 el Consejo de Estado, se puede hablar de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración.

Al respecto ha de anticiparse, sin perjuicio de lo que ulteriormente se detalla, que el debate registrado durante la tramitación parlamentaria de la

Ley Orgánica dejó claro que la legitimación lo es al «Municipio» y a la «Provincia», con independencia de su volumen de población, pero no a las agrupaciones de municipios, como sí ocurre en el caso alemán, ni tampoco a las comarcas u otras Entidades locales menores.

La exigencia del carácter de «*destinatario único de la ley*», de conformidad con una correcta hermenéutica gramatical, según el sentido propio de sus palabras, ha de entenderse referida a «sólo y sin otro de su especie», conforme a la acepción principal del adjetivo único que recoge el Diccionario de la Real Academia Española.

Dicha exigencia plantea inmediatamente la cuestión de cohonestar su tenor con la interdicción de las leyes de destinatario único o singulares establecida por el artículo 9 de la Ley de Bases de Régimen Local, en mérito del cual: *«Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales.»*

No obstante, conforme ya ha destacado la Doctrina, es posible imaginar el supuesto, muy inverosímil como origen de un conflicto, de delegación, de encomienda o, incluso, de atribución de competencias en una sola entidad local. De otro lado, lo cierto es que la deficiente técnica legislativa de nuestro tiempo puede plantear la existencia de una ley singular con destinatarios únicos, como podría serlo, a los meros efectos de ejemplificar lo señalado, una ley *ad hoc* para disciplinar el régimen financiero de Madrid y Barcelona.

Obvio resulta, por lo demás, que para determinar si un Municipio o Provincia es destinatario único de la Ley y, por ende, goza de «legitimación individual», no sólo habrá de ponderarse como ésta se presente, sino, especialmente, su contenido material; es decir, se gozará de legitimación cuando la norma afecte realmente a una única entidad local, aun cuando su articulado se presente bajo una apariencia de regulación de carácter general.

2.º De otro, se reconoce una suerte de «legitimación colectiva», combinando parámetros territoriales y poblacionales. Dicha legitimación, en un texto consensuado durante el debate parlamentario, está atribuida, por un lado, a *«un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, a un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente»*, y, por otro, *«a un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, a la mitad de la población oficial»*.

La mera reproducción de los parámetros legales denota su carácter severamente restrictivo, en especial por lo que respecta a las exigencias establecidas para el supuesto de los municipios.

En orden a ilustrar lo que acaba de afirmarse sirva recordar que, de acuerdo con las estimaciones territoriales y poblacionales actuales, para impugnar una ley estatal cuyo ámbito de aplicación territorial fuese todo el territorio nacional se precisaría el concurso de más de 1.150 municipios que, a su vez, sumen una población que excede en bastante la cifra de 6.500.000 habi-

tantes. Por lo que respecta a la impugnación de una ley estatal por entidades provinciales, se requeriría la concurrencia de 25 Corporaciones Locales cuyo número de habitantes ascienda a 20.000.000.

A efectos de impugnar una ley autonómica que afectase a la totalidad de los municipios integrantes de la Comunidad Autónoma —o una ley estatal de ámbito limitado, supuesto que resulta menos previsible—, si tomamos el caso, *ad exemplum*, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el número mínimo de municipios ascendería prácticamente a 140, siempre que los mismos representen un número de habitantes superior con creces al millón de personas. Por su parte, el número de provincias exigido sería de dos, que representen un mínimo de habitantes superior a los tres millones, de donde se colige que, atendiendo a la población oficial, cualquier combinación posible requiere a la provincia de Barcelona.

Las exigencias de *quorum* expuestas, además, han de cumplimentarse en el preclusivo plazo establecido para el planteamiento del conflicto, de sólo tres meses, durante el cual habrán de coincidir las voluntades individuales de un conjunto de municipio o de provincias ciertamente elevado.

Por lo demás, la legitimación colectiva hasta aquí considerada se configura como lo que, en técnica procesal, se conoce como un «litisconsorcio activo necesario».

b) Las exigencias que han quedado expuestas resultan, además, agravadas, con un requisito previo añadido en orden a la tramitación de los conflictos: el introducido por el apartado 2 del artículo 75 ter, en relación con el artículo 47.3.m) de la Ley de Bases de Régimen Local. En mérito del mismo se necesita para el planteamiento del conflicto un acuerdo plenario, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales interesadas; exigencia que constituye una nueva manifestación del carácter restrictivo del legislador al configurar este nuevo proceso constitucional.

Todavía es preciso cumplimentar un requisito adicional, el del apartado 3 del artículo 75 ter, el cual se presenta como sustitutivo de una eventual fase previa para intentar una resolución amistosa de la controversia —fase que resultaría ciertamente compleja de articular en el supuesto considerado—. El meritado precepto impone, en efecto, con carácter previo a la formalización del conflicto, la solicitud por los sujetos legitimados —de forma conjunta, en su caso—, de un dictamen preceptivo, pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma, respectivamente.

Debe retenerse respecto de este último trámite, conforme ya ha afirmado la Doctrina más sólida —por todos, Pulido Quecedo, Caamaño Domínguez, Gómez Montoro, Medina Rubio y Requejo Pagés—, que, aunque nada dice la Ley, parece que el dictamen deberán solicitarlo de forma conjunta los entes que pretenden promover el conflicto, y a tales efectos habrán de designar un «Comisionado» que actúe en representación de todos ellos.

Los entes así legitimados, en el escrito de presentación del conflicto, deberán acreditar los siguientes extremos:

Primero: los requisitos de legitimación, con detalle de suponer un número superior al séptimo de los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley, que representen un porcentaje superior al sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial.

Segundo: la adopción, con el *quorum* requerido, de los preceptivos acuerdos plenarios de iniciar la tramitación y formalizar ulteriormente el conflicto en defensa de la autonomía local.

Tercero: que se ha instado, en plazo, el pertinente dictamen del órgano consultivo, con expresión de su fecha, en orden a acreditar que la interposición se produce dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del órgano consultivo.

Cuarto: las alegaciones fundadas en Derecho que se esgriman en apoyo de la pretensión.

c) La Ley Orgánica complementa sus anteriores prescripciones con el establecimiento de dos regímenes singulares de legitimación, el primero en atención al fenómeno insular y el segundo en consideración de la particular organización territorial del País Vasco.

Así, y presupuesto que el artículo 141.4 de la Constitución procede a su reconocimiento como una forma de «administración propia», la Disposición Adicional tercera, en su apartado segundo, de la Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece, en tales supuestos, que la legitimación para impugnar leyes de la correspondiente Comunidad Autónoma corresponderá a tres cabildos insulares en Canarias y a dos consejos insulares en las *Illes Balears*, sin exigirse, y he aquí el tratamiento diferenciado, la concurrencia de un determinado porcentaje de población oficial a tales efectos. No se establece dicha singularidad, por el contrario, para la impugnación de leyes estatales, en cuyo caso las exigencias poblacionales han de concurrir junto a las territoriales, entendiéndose, por imperativo del apartado primero de la considerada Adicional, realizada a las islas la referencia que en el régimen general se hace a las provincias.

Por lo que respecta al País Vasco, al amparo de la Disposición Adicional primera de la Constitución y dado su singular régimen territorial, la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica, en su apartado 1, establece como particularidad que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de los llamados Territorios Históricos que lo integran se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía —es decir, se someterán a la decisión de una «Comisión arbitral», no resultando viable el conflicto provincial intracomunitario; si bien no puede dejar de apuntarse que la Ley autonómica 13/1994, de 30 de junio, se refiere a «proyectos de ley», no a «leyes», cual es el objeto del nuevo proceso constitucional—. De otro lado, el apartado segundo de dicha Adicional dispone que cuando el ámbito de aplicación de la Ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma —in-

ciso que, en buena lógica, debe entenderse en el sentido de que afecte a los municipios o diputaciones del País Vasco, no como afectación de las competencias autonómicas—, a los sujetos legitimados referidos en el artículo 75 ter.1, se unen también, a título individual, las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, en defensa de sus intereses presuntamente lesionados.

d) Expuesto el régimen establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de las Entidades locales tipo o necesarias —municipios, provincias e islas—, resta por considerar la situación de las «otras entidades locales».

Ha de señalarse al respecto que la Ley Orgánica omite toda referencia a la eventual legitimación de otras Entidades locales, singularmente de las Comarcas, de las mancomunidades y de las áreas metropolitanas, reconocidas en los términos del artículo 3.2.b), c) y d) de la Ley de Bases de Régimen Local, así como de las agrupaciones de municipios, a las que sí se reconoce legitimación, de forma expresa, en el modelo alemán para impugnar las normas jurídicas que atenten contra la autonomía local.

La referida circunstancia, dado el carácter restrictivo y tasado de los supuestos de legitimación establecidos por la Ley Orgánica, conduce a concluir, en defecto de jurisprudencia constitucional y en la línea afirmada de forma unánime por la Doctrina, que las Entidades locales omitidas en el artículo 75 ter.1 no gozan de legitimación para acudir, a través de este proceso, al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía local supuestamente lesionada por la ley estatal o, lo que es más probable, autonómica, que afecte a su ámbito competencial.

Esta carencia de legitimación se deduce, además, de la consideración del debate parlamentario durante la tramitación de la reforma.

Así, la legitimación de las «asociaciones de municipios» fue instada vía enmienda durante la sustanciación de la iniciativa en el Congreso de los Diputados por el Grupo Mixto-Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya-Els Verts —enmienda núm. 16—, formulándose como alternativa a la redacción del actual apartado 4 del artículo 75 ter. Sin embargo, la redacción definitiva del precepto resultaría conformada vía transaccional, rechazándose la enmienda durante el trámite en la Comisión de Administraciones Públicas²⁹⁹.

Por lo que respecta a la «Comarca», dada su específica realidad en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) postuló el reconocimiento de su legitimación —con un evidente paralelismo respecto de la legitimación provincial establecida por el vigente art. 75 ter, esto es, exigiendo la concurrencia de la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, que representasen, además, un sexto de la población oficial—, entendiendo que se trataba de uno más de los supuestos singulares

²⁹⁹ El debate se reproduce en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17030.

de legitimación, en la línea afirmada por las Disposiciones Adicionales tercera y cuarta que, como hemos visto, contemplan la particularidad de los territorios insulares y del País Vasco.

La referida propuesta se formuló tanto en el Congreso de los Diputados³⁰⁰ como en el Senado³⁰¹.

Con ocasión del debate en el Congreso de los Diputados de las enmiendas formalizadas la adición se motivó afirmando que las comarcas deberían tener la capacidad y legitimación equivalente a las provincias, «en cuanto ente local definido por la agrupación de municipios», en las palabras del Diputado Sr. Gil i Miró³⁰². Por el contrario, la mayoría optó por rechazar las enmiendas formuladas, sobre la base del no reconocimiento de la autonomía de dichas entidades en el texto constitucional, lo que conduciría a tener que ampliar la legitimación a otro tipo de agrupaciones, como las mancomunidades y las áreas metropolitanas —la posición de la mayoría parlamentaria se expresa en la intervención en Comisión del Diputado Sr. López-Medel³⁰³.

En el debate en el Senado se defendió, por el Sr. Cardona i Vila, que el artículo 141.3 de la Constitución prevé la creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia»³⁰⁴. Empero, el argumento fue contestado por el Sr. Agramunt Font de Mora ajustándose al tenor del artículo 137 y de las Entidades que dicho precepto reconoce³⁰⁵. La oposición de la mayoría parlamentaria comportó el rechazo definitivo a la propuesta de introducir la legitimación de la Comarca para acceder directamente al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local.

³⁰⁰ Cfr. enmienda número 5, que proponía la adición de una nueva Disposición Adicional quinta, del siguiente tenor: «En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter, lo estarán también las comarcas que supongan al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y represente, como mínimo, un sexto de la población oficial.»

³⁰¹ Cfr. enmienda número 3 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergencia i Unió*, de contenido idéntico al de la enmienda número 5 presentada y rechazada en el Congreso de los Diputados, por lo que se omite su reproducción.

³⁰² Su intervención se recoge en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17028, la cual fue ulteriormente reiterada en el debate plenario de fecha 17 de diciembre de 1998, p. 11119 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*; durante la intervención en Pleno el referido Diputado calificó a las comarcas como «elementos estructurales y estructurantes de Cataluña al lado de las provincias», y se cuestionó la sustancia de las mismas «como ente local administrativo político que en Cataluña se considera impuesto a la división natural y cuya función es sólo la de ser circunscripción electoral y división del Estado, lo cual no ha sido asumido en Cataluña en 150 años de su existencia».

³⁰³ La misma se reproduce en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17030.

³⁰⁴ Su turno de palabra se recoge en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de Comunidades Autónomas, de 8 de marzo de 1999, p. 18; en dicho argumento insistió de nuevo el citado Senador durante el debate en sesión plenaria de 25 de marzo de 1999, p. 5912 del *Diario de Sesiones*, afirmando «que la comarca es la voluntad secular de la ciudadanía de Cataluña», por lo que no reconocer su legitimidad para acceder al Tribunal Constitucional «representaría considerarlas como un ente local de segunda división».

³⁰⁵ Su intervención se recoge en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de Comunidades Autónomas, de 8 de marzo de 1999, p. 20, así como en la ulterior intervención en la sesión plenaria de 25 de marzo de 1999, p. 5917 del *Diario de Sesiones*.

La limitación de la legitimación a las Entidades locales necesarias resulta, por lo demás, coherente con el criterio expresado por el Tribunal Constitucional sobre el ámbito de aplicación de la garantía institucional de la autonomía local, circunscrito a tales entes y con exclusión de las Comarcas, agrupaciones de municipios, áreas metropolitanas y demás Entidades locales menores, pues, en los términos de la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre —Fundamento Jurídico 4—, se trata «de unas Entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que proceden a crear en sus respectivos ámbitos territoriales».

7.4.4.5. *La postulación y asistencia letrada en los conflictos en defensa de la autonomía local*

Entre los defectos técnicos que pueden predicarse de la configuración del nuevo proceso constitucional no es el menos evidente, conforme ha advertido la Doctrina, la omisión de una previsión específica sobre la postulación y asistencia letrada de los municipios, provincias e islas eventualmente afectadas, con la finalidad de cumplimentar las prescripciones del Título VII de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para este tipo de conflictos, precisando lo pertinente sobre la representación y defensa de los sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional.

La ausencia de prescripción expresa contrasta con el celo que el legislador ha prestado a la cuestión en los restantes procesos constitucionales, estableciendo para cada tipo de proceso su equivalente procedimental en el marco de las «Disposiciones comunes sobre procedimiento» del referido Título VII, artículos 80 y siguientes: *ad exemplum*, para el recurso de amparo el artículo 81.1, para el recurso de inconstitucionalidad el artículo 82.1 o para los conflictos positivos de competencia el artículo 82.2.

La meritada laguna legal —que habría podido colmarse con la mera introducción de un apartado *ad hoc* en el art. 82— tiene, por lo demás, una especial trascendencia en el supuesto de los «conflictos en defensa de la autonomía local», habida cuenta de que se trata de un proceso configurado a partir de una legitimación difusa —precisándose como regla general, supuesto de la «legitimación colectiva», la concurrencia de un número no insignificante de entes locales; en cifra que puede llegar a ser incluso superior a los 1.150 municipios para el caso de plantear conflicto contra una ley estatal de ámbito general—, y cuya tramitación es ciertamente compleja —así lo acredita la mera referencia a su fase preparatoria, exigente tanto en sus requisitos como en sus plazos—.

Presupuesto lo anterior, ha de plantearse, por vía supletoria —*ex art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*—, la eventual aplicación de otras prescripciones rituales.

En este orden de ideas debe rechazarse inmediatamente, por sus propios términos —cuya mera reproducción exonera de ulterior comentario—, la

pertinencia de una interpretación extensiva al proceso constitucional de lo establecido, tras la reforma operada por el Pacto Local de 1998, en el artículo 48 de la Ley de Bases de Régimen Local. El referido precepto, en la redacción operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, dispone:

«En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio de Administración Territorial»³⁰⁶.

Cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población.»

La remisión explícita del artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de comparecencia en juicio, compele a analizar si procedería la aplicación de lo dispuesto en su artículo 447.2, entendiendo que:

«La representación y defensa [...] de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios de dichas Administraciones públicas, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. [...]»

La supletoriedad de dicha prescripción ha de entenderse que resulta predicable, con un criterio laxo —como el postulado por el propio Tribunal Constitucional en su Auto 315/1991, de 15 de octubre, en el conflicto negativo suscitado por el Ayuntamiento de Nerja—, para el supuesto de la «legitimación individual» consagrado por el artículo 75 ter.1.a), en orden a recurrir una ley singular o autoaplicativa.

Empero, una correcta operación hermenéutica conduce a afirmar que resulta, cuando menos, dudosa en el supuesto de la «legitimación colectiva» del artículo 75 ter.1.b) y c). A dicha conclusión ha de llegarse no ya sólo por la distinción entre el proceso constitucional y el proceso ordinario, máxime cuando el legislador se ha ocupado de precisar la postulación y representación de los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas en los restantes tipos de procesos constitucionales —art. 82.2—, sino sobre todo por el propio ámbito de aplicación de la norma considerada, por la economía del sistema y por la ubicación sistemática del conflicto en defensa de la autonomía local en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Las referidas circunstancias, conforme ulteriormente se detalla, conducen a afirmar que resulta más operativo aplicar analógicamente otras prescripciones procesales de la propia Ley Orgánica, en concreto su artículo 82.1.

No obstante, es lo cierto que en distintos supuestos de conflictos en defensa de la autonomía local planteados hasta la fecha todo indica que se

³⁰⁶ El último inciso del precepto reproducido fue declarado inconstitucional por la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.

ha actuado a través del recurso al artículo 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Buena prueba de lo anterior, en defecto de ulteriores precisiones por ausencia de doctrina constitucional, son los siguientes ejemplos:

- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 3.179/2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, en relación con el artículo 17 de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 3 de octubre de 2000³⁰⁷;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 6.613/2000, promovido por diez municipios de la Comunidad Valenciana, en relación con el artículo 2 y la Disposición Transitoria de la Ley autonómica 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el área metropolitana de L'Horta; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2001³⁰⁸;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 460/2001, promovido por veinte municipios del Principado de Asturias, en relación con los artículos 22.2, 24.2, 46.1 y la Disposición Adicional primera de la Ley autonómica 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 10 de diciembre de 2002³⁰⁹;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 3.640/2001, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, contra el artículo único de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 25 de marzo de 2003³¹⁰.

El recurso, vía supletoria, al artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no ha recibido, sin embargo, expreso respaldo del Tribunal Constitucional hasta la fecha.

Resultaría, por ende, oportuno, en la línea que el Tribunal Constitucional ha seguido en relación con supuestos análogos, que el propio Intérprete Supremo de la Constitución hiciera uso de la competencia que le atribuye el artículo 2.2 de su Ley Orgánica, dictando una norma reglamentaria sobre su propio funcionamiento, norma que deberá ser aprobada por el Pleno y publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, con autorización de su Presidente.

³⁰⁷ La Providencia se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 245, de 12 de octubre de 2000, p. 35029.

³⁰⁸ Recogida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 22 de mayo de 2001, p. 17794.

³⁰⁹ Reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, de 24 de diciembre de 2002, p. 45246.

³¹⁰ La Providencia se recoge en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 7 de abril de 2003, p. 13354.

No resulta ocioso recordar que decisiones del género se han adoptado en relación con el recurso de amparo electoral contra candidaturas y candidatos electos³¹¹ y por lo que respecta a la asistencia jurídica gratuita³¹².

En defecto de norma *ad hoc* y de doctrina constitucional, y en la línea ya postulada por voces autorizadas —por todos, Pulido Quecedo, Caamaño Domínguez, Gómez Montoro, Medina Guerrero o Requejo Pagés—, puede afirmarse que lo más operativo, dado el elevado número de municipios cuya concurrencia puede exigirse para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local al amparo del artículo 75 ter.1.b) y c), es, conforme se ha anticipado, aplicar analógicamente las prescripciones en la materia de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, sin incurrir en un ejercicio de acrobacia heurística, ha de entenderse que las distintas Entidades locales concurrentes habrán de nombrar el miembro o miembro que designen o, en su caso, un comisionado que les represente al efecto, con la pertinente asistencia letrada que el mismo estime conveniente, conforme la Ley dispone en otro supuesto de exigencia de «legitimación colectiva», la de «*el conjunto de Diputados y Senadores investidos por la Constitución y por esta Ley de legitimación para promover procesos constitucionales*» —art. 82.1—.

Los municipios concurrentes habrán, consecuentemente, de apoderar, mediante poder suficiente —el general para pleitos lo es, conforme declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990—, a un «Comisionado al efecto», de carácter ocasional, no permanente —en mérito de la Sentencia 42/1985, de 15 de marzo—. A dicho «Comisionado» —persona física o jurídica, pues ningún criterio restrictivo impone la norma— le correspondería asumir las funciones de representación y dirección letrada, según admitió ya la capital Sentencia 4/1981, permitiendo así una adecuada representación de los municipios y una fluida comunicación con el Tribunal Constitucional.

VIII. REFLEXIÓN FINAL; REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: NOMEN IURIS Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA

8.1. La oportunidad del *aggiornamento* del modelo de organización territorial del Estado

Analizados así, de un lado, el proceso de conformación del Estado autonómico, y, de otro, el marco interrelacional de las distintas Administraciones territoriales que coexisten en el Estado español con capacidad de gestionar

³¹¹ Cfr. Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 1986, por el que se aprueban «Normas sobre la tramitación del recurso de amparo previsto en el artículo 49.3 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral», y Acuerdo del Pleno de 24 de abril de 1991, por el que se aprueban «Normas sobre tramitación del recurso de amparo a que se refiere el artículo 114.2 de la Ley Orgánica 5/1985, según la modificación operada por la Ley Orgánica 8/1991».

³¹² Cfr. Acuerdo del Pleno de 16 de junio de 1996, por el que se aprueban «Normas sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional».

sus respectivos intereses, la consideración jurídica —siquiera a modo de reflexión final— no puede ser ajena al debate sociopolítico, especialmente en un momento en el que la configuración territorial constituye, *hic et nunc*, uno de sus elementos centrales.

Puede afirmarse, en efecto, que si, conforme se ha acreditado, durante el debate constitucional la «cuestión territorial» asumió la condición de decisión política fundamental del Constituyente, hoy, le pese a quien le pese —o le agrade a quien le agrade—, sigue siendo el eje rector de la dinámica política.

Constatar dicha realidad requiere el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos: cotidianamente los medios de comunicación nos ofrecen un nuevo ejemplo del debate, y la única conclusión es que las intenciones y los proyectos formulados por los distintos actores sociales y políticos no puede decirse que ofrezcan una claridad meridiana, registrándose desde posturas frontalmente opuestas hasta «oscilaciones» o «brechas» en absoluto insignificantes en el seno de cada una de ellas.

Lo cierto es, y lo relevante jurídicamente, que la ambigüedad del modelo constitucional y la indefinición de las fuerzas políticas, en ocasiones obviamente consciente, no resultan operativas.

En esta tesitura cabe plantearse la eventual oportunidad de una reforma de la Constitución, cuestión que es preciso abordar sin dramatismos ni filias iconoclastas, ponderando, desde una actitud políticamente neutral, lo que la Norma Fundamental es y el papel que debe cumplir en el marco de las sociedades postindustriales, especialmente considerando el impacto de la integración del Reino de España en la Unión Europea.

La eventualidad de un *aggiornamento* del Texto constitucional está íntimamente vinculada a la redefinición del modelo autonómico, lo que nos plantea si —desde la perspectiva jurídica, insisto— es relevante el *nomen iuris* del modelo, habida cuenta de que la vigente redacción adolece de la ausencia de una proclamación solemne de la categoría en que nuestro Estado se inserta desde un punto de vista territorial.

La primera opción al respecto, obviamente, es la negación en absoluto de la reforma, en una suerte de aplicación de la regla *ne variatur*.

Al margen de cualquier consideración ideológica —legítima, por supuesto—, transcurridos veinticinco años de la entrada en vigor de la Constitución ha de afirmarse que ésta es una postura maximalista poco acorde con la dinámica de los hechos. En un año en el que celebramos el vigésimo quinto aniversario de nuestra Carta Magna hora es de zanjar la cuestión desde la madurez constitucional, delimitando un modelo cabalmente cerrado que evite una sensación continua de presión, en la que la definición del concepto y el ámbito de la autonomía dependen de la capacidad de negociación determinada por el juego de las mayorías parlamentarias. Frente a la incertidumbre coyuntural, la delimitación del modelo territorial es un elemento estructural del Estado que ha de resultar, en sus premisas esenciales, definitivamente fijado, de la misma forma que hoy —excluidas las anécdotas— nadie cues-

tiona la Jefatura del Estado monárquica o la configuración de los órganos constitucionales.

Hora es ya, en efecto, de quebrar la tradición de nuestro constitucionalismo histórico, más proclive a los momentos constituyentes que a las modificaciones regulares de las Constituciones vigentes, asumiendo que la defensa de la Constitución implica también reivindicar las posibilidades de su reforma y adaptación. Es más, desde la ponderación de los precedentes, puede afirmarse que quizás la reforma de la Constitución conforme a los cánones establecidos por la misma puede constituir el hito que señale a las generaciones futuras el cierre definitivo de la Transición política española, ubicando a la Constitución de 1978 en el lugar que le corresponde, que no es otro que el de constituir el primer intento viable en la España contemporánea de establecer un marco jurídico de integración política que exprese la realidad de una sociedad moderna y homogénea en su diversidad, capaz de construir un Estado, de organizarse políticamente en Estado y, además y sobre todo, en Estado de Derecho, democrático y social.

En el contexto actual, además, se trataría de evitar que en cada campaña electoral —y se avecina un período que estará caracterizado por la proliferación de comicios— el debate se siga centrando en torno a la articulación territorial del Estado, en lugar de sobre la gestión de los intereses de los ciudadanos, que es, en definitiva, lo que a éstos importa, con independencia del tipo de Administración que atienda sus necesidades y cumplimente sus expectativas. Y es que, frente a un debate sosegado, articulado a partir de las propuestas que las distintas fuerzas políticas formulen a los ciudadanos, la sensación que se tiene es la de una situación de reivindicación continua, en la que paulatinamente se va redefiniendo el denominado «hecho diferencial» y, por mimetismo, la reclamación competencial de las restantes Comunidades, lo que genera una suerte de «carrera autonómica» que no comporta sino perjuicios para la colectividad, esto es, el pueblo español, titular —todavía— de la soberanía nacional.

Dicho lisa y llanamente, más vale que la reforma sea «propuesta» —en los términos prescritos constitucionalmente al efecto— antes de que resulte «impuesta» por la pueril estrategia reivindicativa de determinados nacionalismos, que parecen exigir «todo y ya», cuando de un análisis sosegado se colige que apenas quedan ámbitos de poder que resulten susceptibles de ser transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas —sí se quiere que el Estado, permítasenos la expresión, sea algo más que una mera «carcasa institucional»—.

Al formular estas consideraciones se es consciente de que el Título VIII de la Constitución ha podido ser acertadamente definido como una Disposición Transitoria y de que el dinamismo del singular sistema autonómico ha acreditado cumplidamente su utilidad. Pero no menos consciente se ha de ser de que, a estas alturas del desarrollo constitucional, la provisionalidad debe cerrarse, aunque sólo se atendiera al hecho de que las previsiones del Constituyente, en no pocas ocasiones, constituyen prescripciones que únicamente pueden reputarse de anacrónicas, en cuanto su operatividad se ha

agotado por completo, contemplando procesos hace tiempo consumados —sería inútil relacionar aquí las distintas prescripciones de la vigente Constitución que hoy forman parte de la «Historia del Derecho español», por cuanto o bien no dicen nada o lo que dicen ha dejado de ajustarse a la realidad. *Ad exemplum*, prescindiendo de las nueve Disposiciones Transitorias (por su propia naturaleza) y sin entrar en un examen en detalle, puede constatarse el desfase de los siguientes preceptos: el art. 69.5 prevé la eventualidad de la designación de los «Senadores autonómicos» por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma; el art. 137 dispone que el Estado se organiza territorialmente en las Comunidades Autónomas que se constituyan; los arts. 143, 144 y 151 contemplan la iniciativa del proceso autonómico, y el art. 146 el procedimiento general de elaboración de los Estatutos de Autonomía; el art. 148 contempla el régimen competencial de las «Comunidades de régimen general», con previsión de su ampliación transcurridos cinco años; el art. 152.1 prevé el modelo institucional de las Comunidades cuyos Estatutos hayan sido aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (que no puede ser otro que el 151); el art. 154 atribuye al Delegado del Gobierno la función de coordinar la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma; y el art. 158 sigue declarando que se constituirá «un» Fondo de Compensación con destino a «gastos de inversión»—.

El cambio de circunstancias y el sólido asentamiento del sistema democrático de convivencia compelen a concluir la necesidad de superar la ingenuidad del Constituyente y la flexibilidad del sistema constitucional, pues hoy sus imperfecciones técnicas no lo hacen operativo.

En coherencia con lo que acaba de apuntarse —sin perjuicio de que se trata de una decisión política que a los correspondientes actores corresponde adoptar, calibrando el momento oportuno y con el pertinente sosiego y consenso político y social; lo que exige el oportuno pacto y, por ende, primero negociar con la pertinente disposición que toda negociación exige y, ulteriormente, observar escrupulosamente las cláusulas pactadas— no parece disparatado afirmar que la opción de reformar la Constitución en orden a adecuar el Texto constitucional a la evolución hasta aquí registrada y permitir que la Norma Fundamental sea un reflejo de la realidad, norma descriptiva de presente y prescriptiva de futuro, resulta sin duda acertada.

En este orden de ideas ha de recordarse que el nivel de descentralización territorial que se ha alcanzado en estos años es de una intensidad ciertamente notable, hasta el punto de que, dicho lisa y llanamente, puede afirmarse, sin ambages, que España, conforme se está convirtiendo en un lugar común afirmar, es un «Estado federal», tanto en el aspecto estructural como en el aspecto funcional, gozando las Comunidades Autónomas de un poder político propio caracterizado por un nivel competencial que excede en bastante del que disponen la mayoría —sino su totalidad— de los Estados miembros de cualquier Estado del género.

En absoluto puede, por ende y al margen de coyunturales estrategias políticas, calificarse de irreverente la pretensión de denominar a nuestro Esta-

do Social y Democrático de Derecho como lo que efectivamente es, de conformidad con una de las denominaciones clásicas acuñadas en el constitucionalismo: un Estado federal —categoría, por lo demás, en absoluto uniforme en su concreción en el Derecho comparado—.

Ahora bien, lo cierto es que, desde la perspectiva jurídica, el *nomen iuris* por el que se pudiera optar resultaría indiferente si la reforma no viniera acompañada de lo que en la práctica es relevante e inaplazable, esto es, la adaptación del contenido sustantivo del modelo, por encima de su calificación formal.

Presupuesto lo anterior, la concordancia del modelo con la realidad se eleva al grado de exigencia si, al margen de la, hasta la saciedad, reiterada necesidad de reformar la configuración del Senado para que cumpla su función de Cámara de representación territorial, se tienen en cuenta otros factores no menos trascendentes.

8.2. La racionalización del sistema de distribución de competencias

En primer lugar, ha de afirmarse que la apuntada adaptación del contenido sustantivo del modelo territorial es una necesidad inaplazable si se pondera el sistema de distribución de competencias, habida cuenta de que el vigente régimen no resiste una consideración racional, en cuanto su conformación no responde al yunque de la razón, sino que es tributaria de su proceso de gestación, en el intento de resolver la *vexata* cuestión territorial.

Ahora bien, la eventual proclamación del modelo como un auténtico Estado federal no puede omitir que la racionalización del sistema ha de comportar lo que, desde posturas maximalistas —en este caso de sentido contrario a las que sustentan el *ne variatur*—, podría considerarse como un «recorte» del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en determinadas materias o funciones, pues es ineludible la recuperación por el Estado de algunas competencias.

Dicho «recorte» o, para ser exactos, «reajuste», resulta absolutamente imprescindible, por cuanto no tiene otra finalidad que una recuperación uniformadora de títulos competenciales en manos del conjunto, presupuesto que no puede haber relación de antagonismo entre las respectivas identidades colectivas y la Nación española, expresión y resumen de un pueblo o nación por encima de las diferencias específicas de sus componentes —ya sean Comunidades Autónomas o Estados miembros—.

De entrada, es urgente tanto una concreción del principio de lealtad autonómica, estableciendo los pertinentes cauces para su operatividad, como una redefinición de la figura de las leyes de armonización —a título de ejemplo, el régimen urbanístico la reclama a voces—. Y no menos urgente resulta una reconsideración del listado de títulos competenciales en manos del Estado. El vigente artículo 149.1 y su aplicación práctica acreditan que hoy el poder central conserva en su haber, sin lógica ni operatividad alguna, ciertas materias, servicios y funciones, mientras que se encuentra, en otros

aspectos, desprovisto de las competencias mínimas para asegurar la integración del conjunto. Por no poner sino un ejemplo que no resulte políticamente exagerado —podrían añadirse otros muchos, como el ámbito de la planificación económica o el régimen de la expropiación forzosa—, resulta insostenible la privación al Estado de toda competencia en materia de ordenación del territorio, competencia que el Constituyente identificó con el urbanismo y la vivienda, generando una situación ciertamente, por no decirlo de otro modo, inaudita. No me resisto a añadir —consciente de que lo que sigue sí resultará polémico—, la vigente situación de otros sectores, como la seguridad ciudadana, el régimen sanitario o, especialmente, el sistema educativo, que han generado lo que, sin exageración alguna, puede calificarse de auténticos reinos de Taifas, en contraposición, en el marco de un Estado social, con la competencia estatal de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En este marco, además, la revisión del Texto constitucional debería afrontar la dialéctica «simetría-asimetría» competencial, evitando que continúe siendo expresión de una dinámica dispositiva, para configurarla con un diseño consciente en el que se procediera, bien al reconocimiento de ciertas singularidades —de tal forma que determinadas Comunidades Autónomas pudieran tener un tratamiento diferenciado—, o bien, por el contrario, a la afirmación concluyente de que el objetivo final del modelo autonómico —o federal— se fundamenta en la homogeneidad básica de las distintas entidades territoriales, no obstante obvias peculiaridades —a título de ejemplo, la concurrencia de los denominados Derechos civiles forales o, impropia-mente, especiales (pues lo que son es Derechos particulares); la cooficialidad lingüística, un régimen económico singular basado en el Concierto o Convenio, o las particularidades derivadas del hecho insular—. Es ésta una cuestión ineludible, pues a nadie se le oculta que si no fuera por la reivindicación de determinados regionalismos periféricos estas reflexiones carecerían de sentido.

8.3. La afirmación de cauces de participación y cooperación que garanticen la integración del Estado

La consumación del modelo autonómico —o federal, si se opta por su afirmación— no ha de llegar, consecuentemente, de la mano de una nueva cesión de competencias del Estado en favor de las Comunidades Autónomas, sino a partir de la definición de la posición del Estado y de la ulterior afirmación de cauces de participación y cooperación de éste con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de funciones hasta ahora de la competencia exclusiva estatal. En otras palabras, lo que el interés general exige y los ciudadanos demandan es potenciar el autogobierno en un marco integrado en la globalidad del Estado español y, por extensión integradora, de la Unión Europea.

En este orden de ideas es ineludible la adaptación del Texto constitucional al marco comunitario europeo, respecto del cual, como es sabido, el Estado español ocupa la posición de una instancia de intermediación, tanto en la línea ascendente —participación regional en la toma de las decisiones comunitarias— como en la línea descendente —ejecución de las políticas comunitarias por parte de la Administración interna competente—. Esta cuestión ha de afrontarse sin dilación: en términos gráficos, el Estado, única personalidad jurídica internacional, no puede circunscribirse a asumir la posición de un conglomerado institucional, pues le corresponde el papel de auténtica unidad integradora de decisión y acción; lo que en absoluto ha de comportar una ablación de la descentralización territorial.

No se trata ya sólo de que, *hic et nunc*, el Estado responda de políticas sobre las cuales, de conformidad con el sistema interno de distribución de competencias, no tiene atribución alguna, sino que, y fundamentalmente, es preciso articular debidamente la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias respecto de los asuntos que conforman su círculo de intereses respectivos. La delimitación de dichos aspectos no puede quedar remitida al legislador ordinario o a la buena voluntad de las distintas Administraciones, manifestada en la institucionalización de Conferencias sectoriales —que no otra cosa es la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas—, y en la formalización de los oportunos convenios. El Texto constitucional ha de decir algo al respecto, en su condición de Norma Suprema, y cuando menos debe establecer las bases para fortalecer la cooperación horizontal entre las diversas Comunidades Autónomas —que faculte la adopción de acuerdos entre ellas al margen de la unanimidad— y la vertical de todas ellas con el Estado —y parece que no en la línea del modelo alemán—.

De forma similar, no puede ignorarse que la Constitución guarda silencio sobre los cauces que han de permitir la cooperación entre las distintas instancias territoriales, presupuesto del sistema. Y es éste, conforme se anticipó, uno de los problemas más relevantes que tiene planteado el vigente modelo descentralizador en orden a garantizar la integración del Estado. Con la experiencia suministrada por la práctica, y a partir del modelo afirmado en la legislación de régimen local, hora es ya de que en la Constitución, aun sin carácter exhaustivo, se reciban de forma expresa aquellas técnicas que han acreditado su eficacia, potenciando así la participación de todas las entidades políticas primarias en la gestión de los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero se proyecta sobre el ámbito competencial de las demás.

8.4. La configuración de las Entidades locales: de la «garantía institucional» a la «garantía constitucional»

Otro de los aspectos que parece ineludible abordar es el de la posición institucional de las Entidades locales.

En efecto, la redefinición constitucional debe afrontar ineludiblemente una «segunda descentralización territorial», y ello tiene una premisa: sustituir

las crípticas prescripciones en las que se afirma la autonomía local, preservada por la técnica de la garantía institucional, por una delimitación de la sustancia competencial de los entes locales, con el mismo grado de detalle, cuando menos, que el que el Texto constitucional observa en la definición de las competencias de las Comunidades Autónomas o, en su caso, Estados miembros.

En efecto, *de lege data*, que la Constitución proteja mediante la técnica de la garantía institucional una autonomía de contenido constitucionalmente indeterminado obliga a concluir que se trata de un principio de configuración legal en cuanto a su contenido se refiere, conforme de manera concluyente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en los términos anteriormente referidos. Sin embargo, lo cierto es que, de un lado, a las Entidades locales, fundamentalmente a los Municipios, les corresponde desarrollar el grueso de las funciones típicamente administrativas, y, de otro, constituyen el cauce exponencial de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Este carácter inmediato compele a ponderar lo que ha convenido en llamarse la segunda descentralización, en orden a potenciar el rol de los Ayuntamientos y, en su función de cooperación, de las Diputaciones Provinciales.

La cuestión parece exigir, *de lege ferenda*, una reconsideración del tratamiento constitucional de las Entidades locales, más allá del parco contenido del Capítulo II del Título VIII, especialmente si se pondera el volumen presupuestario del que disponen y el nivel de gestión que desarrollan los Ayuntamientos de las grandes capitales de provincias y, en su ámbito, determinados Cabildos y Consejos insulares³¹³.

Parece, pues, oportuno concluir que, al igual que ocurre respecto del supuesto de las Comunidades Autónomas, la autonomía de las Entidades locales, no obstante su naturaleza administrativa, ha de recibir idéntica garantía constitucional, prescribiendo la *Norma normarum* sus elementos configuradores.

IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Dejar constancia exhaustiva de la producción doctrinal sobre la materia analizada resultaría, *híc et nunc*, prácticamente imposible; por ende, ante la alternativa de reproducir el prolijo elenco de publicaciones consultadas para la elaboración del presente trabajo o de omitir toda referencia bibliográfica —ponderando las abundantes citas puntuales que se incorporan a pie de página en el cuerpo del estudio—, se ha optado por limitar lo que sigue a recoger algunas aportaciones generales o que se consideran básicas sobre la materia, es decir, «obras de referencia» de fácil acceso —con la consecuente

³¹³ De auténtica exigencia indeclinable ha de calificarse si se pondera el papel que a los Municipios de gran población reconoce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

injusticia de no incluir otras, sobre lo que me excuso, solicitando a sus autores sepan disculpar la omisión—.

En los distintos trabajos que se citan, así como en los referidos en nota a pie, podrá el lector profundizar sobre los aspectos del Estado autonómico aquí analizados y encontrar cumplida noticia de otros estudios monográficos que, singularmente en diversas revistas especializadas, se han ocupado de la cuestión.

Desde estas premisas, y con el apuntado carácter de mera aproximación bibliográfica, *vid.*:

AGUADO RENEDO, César: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

AJA TORNOS, Joaquín; FONT, Tomás; PERULLES, Juan Manuel, y ENOCH, Alberti: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985³¹⁴.

AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1998.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas, núm. 9, 2000, pp. 61 a 113; *idem*: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *La Administración Pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506.

ARÉVALO GUTIÉRREZ; MARAZUELA BERMEJO, Almudena, y DEL PINO CARAZO, Ana: *Los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

BLAS GUERRERO, Andrés de: «Los orígenes del Estado autonómico», en la obra colectiva, dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y GARCÍA MEXÍA: *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 79 a 97.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Universidad de Granada, Granada, 1979.

CORCUERA ATIENZA, Javier: «La “cuestión regional” en España y la constitución del Estado autonómico», en la obra colectiva, ya citada, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, pp. 99 a 131.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo*, I, 10.^a ed., Civitas, Madrid, 1999.

³¹⁴ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz una 2.^a edición de la obra del profesor Aja, de 2003, de idéntica brillantez —se compartan o no sus planteamientos— a la citada.

- DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2001.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I/2. Organización administrativa, 12.^a ed., Tecnos, Madrid, 1998; *idem*: en la obra colectiva, dirigida por GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2001.
- ESTEBAN ALONSO, Jorge de, y GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III, Servicio Publicaciones Facultad Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando (coord.): *«La España de las Autonomías»*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978.
- FONT I LLOVET, Tomás, y PONCE SOLÉ, Julio: «La organización y competencias de las Administraciones Públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado», en la obra colectiva, citada anteriormente, *La Administración Pública española*, pp. 435 a 506.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo, en su obra recopilatoria *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, I, 9.^a ed., Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA ESCUDERO, José María, y GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción: *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; específicamente sus Capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, pp. 63 a 110.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Colección Temas Clave, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ y NÚÑEZ RIVERO, Cayetano: *El Estado Autnómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998.
- LEGUINA VILLA, Jesús: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MARAZUELA BERMEJO, Almudena, y ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», Lección 3.^a del Capítulo II, en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 161 a 226.
- MARAZUELA BERMEJO: «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración Pública española*, pp. 341 a 393; *idem*: «El principio de autonomía local en el constitucionalismo español», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, junio 2003, pp. 215 a 276.
- MORELL OCAÑA, Luis: *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 4.^a ed., Aranzadi editorial, Pamplona, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982.

- PARADA VÁZQUEZ, Ramón: «Derecho administrativo, II. Organización y empleo público», 10.^a ed., Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1996.
- PAJEJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; *idem*: en la obra del propio autor con JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, vol. 1, 5.^a ed., Ariel, Barcelona, 1998³¹⁵; *idem*: «La autonomía local en la Constitución», Capítulo I de la obra colectiva, dirigida por MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2003.
- PAU I VALL, Francesc (coord.): *El futuro del Estado Autonomico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001.
- PORRAS MARTÍNEZ, José María: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, 2001.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Aranzadi, 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, y GARCÍA MEXÍA, Pablo (dirs.): *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit.
- RUÍPÉREZ ALAMILLO, Javier: *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento Constitucional Español*, Tecnos, Madrid, 1988.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El Estado autonómico*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), Colección «Temas de Administración Local», núm. 29, Granada, 1989.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988; *idem*: *Principios de Derecho administrativo*, I, 3.^a ed., CEURA, Madrid, 2000 —existe una 4.^a ed., de 2002—; *idem*: «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en la obra colectiva *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- TORRES MURO, Ignacio: *Los Estatutos de Autonomía*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.
- VANDELLI, Luciano: *El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- VVAA: *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, 2 vols. editado por el Parlamento Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Galicia y el Parlamento de Andalucía, Granada, 1984.

³¹⁵ Cerrada la edición de este trabajo, el autor citado ha dado a la imprenta una nueva edición, conformada *ad integrum* por el mismo. Cfr. Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. Instituciones generales: Bases; Fuentes; Organización y sujetos; Actividad y control*, Ariel, Barcelona, 2003, analizando el Estado autonómico en las pp. 160 a 199, los principios ordenadores de las relaciones interadministrativas y las técnicas para su efectividad en las pp. 414 a 440, y la organización y el funcionamiento de las Comunidades Autónomas en las pp. 557 a 562. Su consulta resulta inexcusable.

- *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, obra en la que, conforme se anticipa en el cuerpo del trabajo, se recoge el Informe de Derecho comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, preparado con la colaboración del profesor Gerard Marcou.

El poder y la función legislativa

*Con agradecimiento a mis compañeros y amigos
de la Asamblea Regional de Murcia.*

El poder político y, en general, las relaciones de mando y obediencia son el primer hecho con el que nos encontramos en una sociedad organizada; como indica Luis Sánchez Agesta¹, la filosofía griega ya se planteó el tema, enlazándolo con la misma naturaleza del hombre, y la filosofía del siglo xvii, la ilustración y el pensamiento del siglo xviii enriquecieron este tema con la filosofía del derecho natural, que hizo jugar un papel preponderante a la voluntad humana y a su tendencia, bien hacia el bien común, bien hacia el dominio y explotación de otros seres humanos.

Citando a Beltrand de Jouvenel, el autor mencionado entiende el poder como un hecho social que sólo se comprende por la función que cumple en la convivencia humana como condición de la naturaleza social del hombre.

Sea la convivencia un hecho natural como un acto espontáneo o bien sea un reflejo consecuencia de la racionalidad del hombre, el poder se nos presenta como algo universal y que advertimos a lo largo de toda la historia y en todo el ámbito del mundo presente como fenómeno de poder que garantiza la continuidad de una estructura social. La anarquía como ausencia de poder es pura teoría, como un acto de poder sin perfiles de coherencia entre individuos que quieren mantenerse al margen de la sociedad.

Podemos definir el poder como la capacidad de encontrar obediencia o de atraerse otras voluntades por el ofrecimiento de un bien o la conminación de una amenaza. El poder es un principio coordinador que establece decisiones uniformes y permite la coherencia de los hombres que viven en sociedad. La vida en sociedad exige un orden, una organización, una reglamentación de las relaciones que constituyen su trama para que las actividades individuales puedan dirigirse hacia la constitución del fin común; para que este orden, el orden jurídico, y el conjunto de normas que lo constituyen, las normas jurídicas, cumplan sus fines han de ser impuestos

^{*} Letrada de la Asamblea de Extremadura.

¹ Luis Sánchez Agesta, «Filosofía y sociología del poder. Estabilidad y cambio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, «Diez años de desarrollo constitucional» monográfico en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta.

conjuntamente a todos los que formen parte de la sociedad. Entiende Castán Tobeñas² que las ideas de moralidad, socialidad y obligatoriedad son, consecuentemente, inseparables del concepto del derecho; el derecho es, a un mismo tiempo y escalonadamente, norma moral, norma social y norma imperativa.

Así pues, la función legislativa consiste en la creación de imperativos, de reglas jurídicas que implantan una organización social y ordenan la conducta humana. Pérez Serrano³ indica que la mera máxima filosófica o el juicioso consejo o la opinión doctrinal no forman por sí regla jurídica, ya que la nota esencial de ésta radica en la obligatoriedad con que se impone por quien puede exigir obediencia. Afirma Carreras⁴ que la Ley, para la línea dogmática que abarca de Savigny a Kelsen, no es más que una pieza de un sistema y sólo puede ser comprendida desde este sistema.

Kelsen, siguiendo a Kant, diferenciará la Ley con carácter descriptivo, proposiciones propias de leyes naturales o sociológicas que se formulan diciendo que si es A es B, de las de carácter prescriptivo, jurídicas o éticas, que señalan que si es A debe ser B; este concepto amplio de Ley es el mismo que desde el mundo griego hasta hoy permanece en la base de todos los diferentes sistemas jurídicos.

La mayor parte de los ideales públicos modernos o al menos su definición comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre la institución de la Ciudad-Estado. El significado de tales términos se ha modificado de modos muy diversos y, como indica Sabine⁵, hay que entenderlo siempre a la luz de las instituciones que habían de realizar estos ideales. Tomando el ejemplo mejor conocido de la constitución democrática, Atenas, todo el cuerpo de ciudadanos varones formaba la asamblea o *ecclesia*, reunión a la que todo ciudadano tenía derecho a asistir desde que llegaba a la edad de veinte años. Los actos de las Asambleas se correspondían con las modernas Leyes en las que se encarna toda la autoridad derivada del cuerpo político.

En Roma, en tiempo de la República, las Asambleas populares adquieren un gran predominio, diferenciándose dos tipos: *Comicios Centuriados* y *Concilia plebis*. Los *Comicios Centuriados* intervienen en la elección de los magistrados *cum imperium* y de los censores, así como en la votación de las Leyes. Los *Concilia plebis* elegían a los magistrados menores y votaban las *lege tributa*.

Su importancia, por tanto, será grande al participar en la regulación de la vida romana. Si bien, serán los Magistrados y el Senado los órganos que marquen realmente la pauta pública; el Senado será el órgano que ratifique los acuerdos adoptados por la plebe, constituyéndose en el eje de la vida pública, el órgano donde se concentra el poder.

² José Castán Tobeñas, *Derecho civil español, común y foral*, tomo I, Introducción y parte general. vol. I, Ideas generales. Teoría de la norma jurídica.

³ Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Textos.

⁴ Francesc de Carreras, «La Ley en la Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, «Diez años de desarrollo constitucional», monográfico en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta.

⁵ George Sabine, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica.

Roma significa para la civilización pública del mundo occidental el Estado de Derecho. En Roma se llevó a cabo la profunda división entre el Derecho Público y el Derecho Privado con su fundamento en la igualdad del derecho para todos los ciudadanos. El Derecho Romano se presenta como la técnica mejor y más apropiada para la administración de Estados de grandes extensiones, será la justificación de un orden universal-racional. Loewenstein⁶, en el estudio de las instituciones romanas, considera que éstas y su sistema legal ejercerán una influencia decisiva en la evolución pública y, largo tiempo después de su decadencia, perdurará la concepción del Estado que había desarrollado este pueblo. El considerable esfuerzo creador de los romanos plasmado en sus instituciones como centros de poder, perdura hasta nuestros días y estará presente en las relaciones jurídicas.

A lo largo de la historia, para Santamaría Pastor⁷, en la lucha por la primacía en la función creadora de las normas, la tensión entre el monarca y las Asambleas representativas, que tienen su origen en la Baja Edad Media, se saldará en favor de aquel en donde se encuentre el poder. Antes de la aparición del Estado constitucional y de la llegada de la Revolución Francesa, la inmensa mayoría de la producción normativa tiene su origen directo en el Rey.

La ley del Rey absoluto, como afirma García de Enterría⁸, era norma suprema, carácter que derivaba de su origen trascendente, de su cualidad de vicario de Dios en lo temporal.

El punto de partida del pensamiento político en la Edad Media, siguiendo los estudios de Salvador Giner⁹, está determinado por la relación entre la potestad eclesiástica y la secular. Desde el siglo IX al XIII se plantea una teoría sobre la supremacía de la Iglesia y el Papa en el mundo político. Para construir esta teoría se desdeñaron como profanos los escritos de los antiguos pensadores de Grecia y Roma. La principal fuente de conocimiento estaba determinada por los trabajos de los monjes sobre la Biblia y, principalmente, de los Santos Padres: San Agustín, San Gregorio Magno y San Gelasio. Se consideró a la Ley como la expresión directa de la voluntad divina y al sacerdocio como la autoridad gubernamental más importante. Se admitió, generalmente, que la autoridad de la Iglesia y del Estado tenían que vincularse en un poder único, en un solo organismo y que Dios era la fuente suprema de la autoridad.

Aunque Estado e Iglesia constituían una sola sociedad, la existencia de ésta suponía la distinción de dos gobiernos. Estos dos sistemas de organización dieron origen a la teoría de los dos poderes, de las dos espadas.

La teoría de esta doble autoridad no constituyó un verdadero sistema político. En la práctica, se vino abajo por las dificultades que entrañaba la separación de las materias de una y de otra índole. Cada autoridad acusaba

⁶ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel.

⁷ Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces.

⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas.

⁹ Salvador Giner, *Historia del Pensamiento Social*, Ariel.

a su contraria de usurpación de atribuciones en su propio dominio, y cada una reclamaba construir una doctrina favorable a la justificación de sus amplios poderes; cada uno demostraba la justicia desde sus respectivos puntos de vista, basándose en consideraciones históricas o en pasajes de la Biblia que redujeran las pretensiones del poder rival. Ambos puntos de vista tendían hacia la unidad y aspiraban a conservar y apropiarse las cualidades esenciales del poder.

Los gobernantes seculares sostuvieron que si la sociedad política es divina por su origen, los reyes, como gobernantes de la voluntad suprema, sólo eran responsables ante Dios. El fin fundamental del Estado era ético, o sea, el sustanciamiento de la justicia y el derecho. Se necesita una organización para contener la inclinación pecadora del hombre y en este sentido, se consideraba como sagrada la autoridad de los gobernantes. Los reyes tenían que gobernar con arreglo a los principios naturales de la razón que representan las normas consuetudinarias. Sin embargo, muchos escritores pensaron que si los reyes eran responsables únicamente ante Dios tenían que ser acatados y obedecidos aun si su conducta no era justa y legal.

Los obispos germánicos, en el siglo xi, sostuvieron argumentos a favor de la autoridad porque pretendían defender su independencia frente a la supremacía del Papa pero el apoyo más fuerte y decisivo brotó en el renacimiento de los estudios del Derecho Romano. En la última etapa del siglo xi, coincidiendo con el florecimiento de las ciudades italianas, se puso de actualidad la obra jurídica de Justiniano y comenzó, en la universidad de Bolonia, el estudio del Derecho Romano que pasa más tarde a España y a Francia; entre los juristas de renombrado prestigio tenemos que citar a Irnerio, Acurcio, Bartolo y Baldo.

Bartolo afirmó que el emperador era *Deus in terris*, y su doctrina contribuyó a la formación de la doctrina de la Soberanía de Bodin y Grocio. La vida intelectual se abre al hombre laico, el hombre empieza a reflexionar sobre los derechos políticos y civiles. El Derecho Romano fue una consecuencia de la centralización del Estado e implicaba el absolutismo legislativo del emperador. El resultado inmediato del renacimiento científico de la teoría romana sobre el Estado fue fortificar la autoridad de los gobernantes y contribuir al establecimiento de la monarquía absoluta, pero, por otra parte, el estudio del Derecho Romano resultó favorable y beneficioso para el progreso de la libertad política, doctrina que proclama que la ley procede de la nación considerada como un todo. Sostenían muchos juristas que el pueblo puede recobrar en cualquier momento la potestad que ha otorgado al emperador, que las funciones legislativas tienen que ejercerse con el consejo de un Senado y que no posee un poder ilimitado sobre las propiedades de los súbditos. Estas ideas reaparecerán en las doctrinas democráticas al final de la Edad Media.

Durante el período que corre desde el siglo ix al xiv, se encuentran, como principales sostenedores de la doctrina de la supremacía eclesiástica, Abogardo, obispo de Lyon, Hinemano, arzobispo de Reims, los Papas Nico-

lás I, Gregorio VII e Inocencio III, Manegold de Lutterbach, San Bernardo, Juan de Salisbury y Santo Tomás de Aquino.

Santo Tomás de Aquino plantea un concepto de Ley de corte iusnaturalista al definir la Ley como aquella ordenación de la razón dirigida al bien común, promulgada por aquel que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad. El poder no hace sino dar fuerza a lo que en sí es razonable y justo. La ley tiene tras de sí una autoridad general, no una voluntad individual.

Para Santo Tomás, influido por Aristóteles, este orden provenía de la naturaleza humana, reflujo de la divina. La ley no es un mandato al individuo, sino un mandato a la sociedad con carácter de generalidad y el concepto de promulgación indica el elemento de positividad, de estatalidad; la ley no es aquello que debe cumplirse por imperativo divino, sino aquella norma promulgada por la autoridad humana.

Esta posición la reforzará Francisco Suárez, quien verá la Ley no sólo como un acto intelectual, sino también como un acto volitivo.

Un paso decisivo lo dará Hobbes, al proponer la primera ruptura clara con la teoría del origen divino del poder. La unidad estatal se encuentra en el contrato entre los hombres y ello, respecto al Derecho, implica dos consecuencias: la primera, que toda restricción de los derechos a los individuos encontrará su legitimidad en el previo contrato de origen y, segunda, la única fuente de legalidad se encuentra en el Estado; lo que hace que una ley tenga carácter de tal no es su ajuste a un específico derecho derivado de la naturaleza humana, sino su origen, es decir, la voluntad del soberano, legitimado por un contrato primigenio. Estamos ante el positivismo jurídico «la ley no es válida porque es justa, sino que es justa porque emana del soberano legítimo». La participación y sanción del Rey se hace absolutamente indispensable para la aprobación de las leyes de los parlamentos.

Todas estas teorías responden a una situación histórica específica, en las que el poder se ubica de diferente manera en las distintas instituciones. Señala Biscaretti¹⁰ que los Parlamentos medievales se contraponían a las pretensiones de dominación del soberano, apoyándose en los deberes y derechos recíprocos que dimanaban del control feudal. Cada vez que se debiera salir de la normal contribución de las pretensiones recíprocas, era necesario convocar a los estamentos, bien por necesidad de nuevos impuestos o para declarar la guerra o concluir la paz, bien para manifestar las necesidades del país al rey, exponer las quejas o abusos realizados por los servicios públicos.

La dualidad formada por el rey y los estamentos se expresó con la fórmula jurídica cuyo origen encontramos en el Derecho Privado Romano «Lo que a todos atañe debe ser aprobado por todos»; como indica García Pelayo¹¹, toda modificación del Ordenamiento Jurídico debía contar con el consentimiento de los estamentos, siendo el Derecho un patrimonio de la colec-

¹⁰ Pablo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Textos.

¹¹ Manuel García Pelayo, *El Mito y la Razón en el Pensamiento Político*.

tividad y de cada uno de sus miembros, no puede ser modificado sin el asentimiento de los *meliores et majores terrae*, los grupos privilegiados del clero y nobleza, siendo el reino el cuerpo místico, político y civil, cuya cabeza es el rey y cuyos miembros son los estamentos; por tanto, era imposible el reino sin el rey y el rey sin el reino, y así surge la típica forma política de la Baja Edad Media «la Constitución estamental», donde el rey establece ciertas normas jurídicas consideradas como aplicación del derecho establecido; si, por el contrario, se trata de la creación de un nuevo derecho que alterara sustancialmente el Orden Jurídico vigente, su establecimiento exige el asentimiento y consejo, tras previa deliberación de los estamentos. En la Constitución estamental se encuentran, frente a frente, dos derechos subjetivos, la prerrogativa del rey y los privilegios del reino. Las leyes de carácter general vendrían a adoptar la forma de pactos, entendiéndose que las leyes son dadas por decisión de una corporación formada por el rey y los estamentos reunidos en Asamblea. A esta unidad corporativa compuesta necesariamente por *rex et regnum* se le da el nombre de Cortes, Parlamento, Estados Generales, Dieta, etc.

En un principio, los parlamentos se componían solamente de dos estamentos: el clero y la nobleza; más tarde y debido al auge económico adquirido por la incipiente burguesía comercial, ésta fue también llamada a formar parte de las mismas, constituyendo un estamento separado; es de destacar a este respecto la reunión del Parlamento Británico por Simón de Monfort en 1265.

Para Álvarez Conde¹², la razón de la aparición del Parlamento en la Baja Edad Media es fundamentalmente económica. Los monarcas se verían periódicamente necesitados de obtener una serie de subsidios que eran suministrados por éstos, a la vez que recibían las correspondientes peticiones para la marcha de los asuntos públicos. Así, el principio *there are no taxes without representation* se convirtió en la razón de ser de estas asambleas medievales.

Los príncipes hicieron intervenir al tercer estado para compensar el predominio del alto clero y la nobleza, pero lo hicieron sólo por medio de representantes. Es en este momento, como indica Loewenstein¹³, cuando la técnica de la representación tiene lugar, al incorporarse el estado más numeroso a la política. Las diversas comunidades, llamadas para que enviaran delegados, solían dar a los propios elegidos el mandato para pronunciarse con su voto, en un determinado sentido, sobre los problemas ante los que se pretendía una solución con la convocatoria del Parlamento. Estos mandatos imperativos, en los cuadernos de instrucciones, constituían un grave obstáculo para el funcionamiento práctico de los Parlamentos, haciendo inútil la discusión dentro de las Asambleas. Surge así el uso en varios Estados de conferir mandatos sin un preciso objeto; a todo esto hay que añadir que

¹² Enrique Álvarez Conde, *El Régimen Político Español*, Tecnos.

¹³ Citado nota 6.

los votos se realizaban por estamentos y no por cabezas, lo que muestra la influencia que pudiera tener el tercer estamento.

Estas instituciones, mientras que decayeron en el resto de Europa, siguieron evolucionando en Inglaterra.

Las Asambleas públicas integradas por los representantes de los tres estamentos, bajo la autoridad y presidencia del Monarca, se estructuraron, según el esquema de Otto Hintze¹⁴, conforme a un sistema bicameral de representación estamental o tricurial, lo que llevó no sólo a una estructura morfológica diferente, sino también a una distinta función pública y trascendencia de su desarrollo.

El representante principal del sistema bicameral es Inglaterra, y a él pertenecen los países periféricos que rodean el núcleo del antiguo Imperio Carolingio: Países Nórdicos, Polonia, Hungría, Bohemia; entre los Reinos Hispánicos: las Cortes de Castilla, que se aproximan a este tipo, sin estar incluidos por completo en el mismo. Éste es el modelo más antiguo, el originario, que se caracteriza por la organización de la representación popular en dos Cámaras, una de las cuales abarca el estrato superior de las clases privilegiadas incluyendo al mismo tiempo los elementos espirituales y temporales (prelados barones, alto clero, alta nobleza). Esta Cámara alta aparece originariamente como el gran consejo del Rey. Este *magnum concilium* es al mismo tiempo asamblea judicial y órgano de gobierno, y ello es aplicable tanto al ejemplo real de Dinamarca, Noruega y Suecia, como al ejemplo de grandes funcionarios rurales de Polonia. Como apunta García Pelayo¹⁵, en todos estos lugares, el alto clero (Obispos, Abades de los grandes monasterios) se sientan junto a los dignatarios laicos como consejeros naturales del Rey para la justicia y la administración. Entre Inglaterra y todos los demás hay una diferencia: en aquélla, el consejo permanente del Rey, el *continual council*, juntamente con las autoridades centrales del *Exduquer* y el Tribunal Supremo de Justicia, se ha separado de una manera más tajante que en otras partes de esta asamblea de consejeros, mientras que en los países nórdicos los grandes funcionarios de la Corte y otros funcionarios de la Corona constituyen siempre un elemento integrante de esta asamblea.

En Castilla y León, las Cortes se remontan a las asambleas de prelados y grandes (duques, condes, marqueses), originariamente convocados por el Rey; pero aquí se formó una Cámara Alta cerrada de pretores y grandes, porque ambos elementos estaban exentos de tributos y no eran tenidos en consideración para la aprobación de los mismos. No sólo en la época de Carlos V, sino ya bajo los Reyes Católicos, los grandes de Castilla permanecen habitualmente alejados de las Cortes.

La Cámara de los magnates del alto clero y de la alta nobleza, se contraponen a una asamblea de los demás estamentos privilegiados, considerados como los representantes del pueblo, es decir, la Cámara Baja inglesa, en

¹⁴ Otto Hintze, «Historia de las formas políticas», *Revista de Occidente*.

¹⁵ Manuel García Pelayo, «Derecho Constitucional Comparado», *Revista de Occidente*, «El Mito y la Razón en el Pensamiento Político».

la que los representantes de los condados y las ciudades se reúnen en asamblea. Tal formación está basada en que la baja nobleza inglesa (los caballeros de los condados) se desprendió de su carácter militar y feudal y se mezcló con los elementos acaudalados de los vecinos libres no caballeros y de la burguesía urbana. Esta Cámara actuó en la administración autónoma de los condados juntamente con los burgueses de las ciudades, que también pertenecían a las mancomunidades comunales de los condados.

En Castilla, como en el imperio alemán, frente a la representación de la nobleza, no hay ninguna representación de la baja nobleza, sino únicamente una representación de las ciudades. Estos dos elementos, la nobleza y las ciudades (en Castilla, los grandes y los magnates, y en el imperio alemán, los príncipes y las ciudades imperiales libres), se hicieron fuertes y poderosas mientras que el estamento intermedio entre ellas, el de la baja nobleza (en Castilla hidalgos, en Alemania caballeros imperiales), no lograron una representación estamental. Con ello guarda también relación el hecho de la falta de las grandes mancomunidades.

En España, las Asambleas políticas, a lo largo de los siglos XVI y XVII, experimentaron un notorio debilitamiento en relación con el poder real, fueron suprimidos los Decretos de nueva Planta de Felipe V. Subsistieron únicamente las Cortes de Castilla a las que acudían los procuradores de todos los reinos pero sus funciones eran tan limitadas y sus reuniones tan excepcionales que prácticamente habían dejado de existir.

Siguiendo con el esquema de Otto Hintze¹⁶, el segundo modelo, el sistema tricursal, tuvo en Francia comienzos similares a los observados en Inglaterra. Aparte de Francia, este modelo está representado por los países de la Corona de Aragón, Cataluña y Valencia, Nápoles y Sicilia, los Estados territoriales alemanes (mientras que el Imperio, con su constitución imperial estamental, responde más al primer tipo, aunque con numerosas particularidades).

El Parlamento de París era, en principio, una asamblea cortesana de naturaleza muy similar de la que se sirvió el Parlamento inglés de prelados y barones, integrado por los mismos estamentos: alto clero y alta nobleza; entre éstos se particularizó una élite: «los *pairs* de Francia», que es simultáneamente asamblea consultiva y Corte de Justicia.

Sin embargo, en el siglo XIV, se verifica la transformación: el Parlamento de París se transforma en un mero tribunal de justicia, en un tribunal permanente de la corte del rey, constituido por vocales. Entre estos vocales adquirieron más predominio los juristas profesionales que los clérigos laicos, hasta que, finalmente, se separaron por completo los aristócratas y clérigos como consecuencia de la racionalización de la administración de justicia, del fortalecimiento de la organización administrativa monárquica en general y de la burocratización que se iniciaba de las funciones del «Estado». Al mismo tiempo, se produce la absorción de los poderes territoriales por la

¹⁶ Citado nota 14.

Corona, perfilándose así el Estado unitario francés. El concepto de alta nobleza perdió su significado político.

Desde finales del siglo xv, los Estados Generales son más instrumentos de la política monárquica que una limitación de ella. Con la monarquía centralizada, los Estados Generales desplazaron a las formaciones estamentales provinciales.

Aragón, Cataluña y Valencia no tuvieron nunca Estados Generales, tuvieron siempre representación estamental separada, dominando el sistema tricursal. Es de destacar la fórmula del juramento de fidelidad que dice *«que los estamentos igualan su dignidad al Rey, en poder lo superan entre todos juntos, y sólo lo reconocen como señor y rey bajo la condición de que observe sus fueros»*. Pero ello no les impedirá doblegarse ante los Reyes Católicos y sus sucesores.

Por tanto, espacial y geográficamente, los dos tipos de constituciones estamentales se distinguen por su pertenencia o no al antiguo Imperio Carolingio, a la influencia o no del régimen feudal, lo que dio lugar en los países del antiguo Imperio Carolingio a una nueva configuración de los círculos de dominación política, en la que la dirección la tenían los poderes dinásticos, pero de tal manera que no pudieron prescindir de la cooperación de los estratos sociales poderosos; se distinguen así mismo por la formación más o menos vigorosa y más o menos racional del personal administrativo; sólo en el segundo tipo se formó una administración burocrática, debido a la influencia del Derecho Romano, que no permanecerá limitada a la Corte sino que también abarca a la administración de distrito y a la administración local; y, por último, a la mayor intensidad de la empresa estatal (formación de los Estados Nacionales) que favoreció al factor monárquico en el sistema tricursal de monarquía, esta monarquía estará dotada de mayor energía, con cierta inclinación hacia el absolutismo monárquico, y en los siglos xvii y xviii, casi siempre refrenará a los estamentos. Por el contrario, en los países de la antigua organización bicameral, el factor estamental se desarrolló mucho antes y, con frecuencia, sobrepasó al monárquico, al que aquí le faltó la vigorosa formación del personal administrativo.

La división en dos cámaras, en opinión de Biscaretti¹⁷, fue lo que hizo subsistir al Parlamento Británico a lo largo de los siglos, mientras que las Asambleas continentales subdivididas en estados (tricursal) siempre antagónicos unos con otros, pronto sucumbieron ante la autoridad predominante de los monarcas. Añádase a esto, que los feudatarios normandos, sometidos, en los primeros tiempos de la conquista, a una rígida disciplina de tipo militar que los ponía a las órdenes directas de su rey, más de lo que estuvieron los grandes señores del continente, desde el principio mostraron tendencia a unirse con los ciudadanos libres de los burgos y de los condados contra la autoridad regia y esto fue un hecho, a partir de 1215, cuando Juan «sin tierra» fue obligado a reconocer la Carta Magna ante sus barones, reunidos en Runnymede. El límite de los poderes reales no desaparecerá en Gran Bretaña; por el contrario, en Europa, al estar surgiendo los Estados Nacio-

¹⁷ Citado nota 10.

nales a través de luchas durísimas, se requerirá un absoluto poder de supremacía de los monarcas respectivos, y así los soberanos continentales se unieron al tercer estamento, población urbana y rural, contra las clases feudales, obligándoles a contentarse con frecuentar las Cortes, donde el poder de los monarcas obtenía el campo libre para desplegar su dominio ilimitado sobre todo el país. Por otra parte, el inglés, siempre celoso de su propia libertad y sostenedor de sus concretos derechos, sometió al monarca a la autoridad de la Ley.

En Inglaterra, en el curso del siglo xiv, el Parlamento afirmaba su autoridad combinando su derecho, ya reconocido, de consentir impuestos con el de petición al soberano. La petición se transformó en «*Bill*», auténtico proyecto de Ley. Pero el rey continuaba manteniendo su poder de ordenanza y su *ius dispensandi* que se concretaba en permitir a un súbdito no someterse a algún estatuto específico del Parlamento; la casa Tudor supo retrasar el conflicto y durante el 1500 el progreso económico sofocó las aspiraciones de libertad de carácter político; el choque ocurrió en el siglo xvii ante las pretensiones absolutistas de los Estuardo, apoyados en el derecho divino, y terminó con la emanación del *Bill of rights* por parte del Parlamento británico, que quita al rey el poder de emanar ordenanzas, y abolió el *ius dispensandi*. Tras la segunda revolución del siglo xvii, la lucha por el poder entre la Corona y el Parlamento se decidió dejando camino libre al Parlamento.

Sin embargo, el Parlamento Inglés reforzó cada vez más su posición y, ya a finales del siglo xviii asumió el típico aspecto moderno con la consolidación de sus respectivos principios: Los diputados representan a todo el pueblo y no sólo a las circunscripciones en donde fue elegido; los diputados no pueden recibir mandato imperativo, gozan de plena libertad de acción; la elección debe resolverse en intervalos regulares para mantener existentes en su seno las tendencias del país.

En España, al igual que en el resto del continente y a diferencia de Inglaterra, la llegada de las monarquías absolutas y la consiguiente formación del Estado moderno, va a suponer la práctica desaparición de los Parlamentos, ya que, al entender de Álvarez Conde¹⁸, el monarca dispondrá de los recursos propios para no requerir su ayuda. Así, a partir del Renacimiento, se hace preciso efectuar una distinción entre Inglaterra, cuya evolución histórica continúa hasta la revolución de 1689 y el continente. En este momento, en Inglaterra, se consagran de forma definitiva el papel del Parlamento como centro del poder político, teniendo éste el significado de la reunión del rey con sus Lores y sus Comunes, totalmente distinto al del continente, que hasta la Revolución Francesa no tendrá en cuenta el modelo británico que supondrá el inicio del Parlamento moderno. A ello también contribuyó el auge de determinadas doctrinas, entre ellas las de Montesquieu, interpretando a su manera el modelo británico que hace hincapié en la primacía del Parlamento, como sucede con Locke en el equilibrio entre aquél y el

¹⁸ Citado nota 12.

poder ejecutivo y que posteriormente analizaremos en las repercusiones que tuvo en la formación de un nuevo concepto de Ley.

★ ★ ★

Llegados a este punto, debemos destacar por su importancia la construcción doctrinal que se elabora en Alemania durante el siglo XIX, en la que se considera que el monarca ostenta el poder originario. Esto significa, como indica Ignacio de Otto¹⁹, que el monarca no tiene los poderes que la Constitución le confiere, sino aquellos de los que la Constitución no le priva; la Constitución tan sólo limita, desde fuera, el poder que el monarca tiene desde antes.

Del poder originario limitado por la constitución, deriva una presunción de competencias a favor del monarca; la Ley, al no ser voluntad tan sólo del monarca, sino de éste y del Parlamento, ya no ocupa esa posición que corresponde al poder soberano, sino que su lugar en el sistema normativo es el que le atribuye la constitución misma.

La Ley expresa un poder derivado, que le viene de la Constitución, en la que tiene su fundamento. En virtud de su carácter de expresión conjunta de la voluntad del Monarca y del Parlamento, la Ley ocupa un lugar de supremacía respecto de las demás fuentes del derecho, en el sentido que éstas no pueden contradecirla. Esta posición suprema de la Ley consiste tan sólo en lo que se denomina principio de legalidad negativo o de vinculación negativo.

Las normas diferentes a la Ley, que provienen tan sólo del Monarca sin el concurso del Parlamento, no pueden contradecir lo dispuesto en las leyes, pero son libres en cuanto no incurran en esa contradicción, dado que el Rey tiene todo el poder del que no ha sido privado por la Constitución, su potestad reglamentaria es el poder normador que sigue conservando tras haber compartido con la Nación la potestad de dictar normas legislativas. Por ello, sólo está sujeto al límite de no contradecir las Leyes. Al Reglamento le está permitido todo lo que no le está prohibido.

La relación de la Ley con las demás normas no consiste tan sólo en esa superioridad, superioridad que no implica relación jerárquica, ya que la relación es horizontal, sino que el elemento clave del sistema es una distribución material entre ambos tipos de normas; así, para asegurar la libertad y la propiedad de los ciudadanos, todo lo que afecta a estas dos cuestiones queda sujeto a reserva de Ley, asegurando de este modo que todo acto de intervención del Estado requerirá el consentimiento de los propios interesados.

El sistema de reserva de Ley responde en su origen inmediato a la peculiar estructura propia del dualismo monárquico; ahora bien, no sólo hay materias reservadas a la Ley, también existe una distribución en sentido inverso, ya que la Ley sólo puede ocuparse de las materias que le están reservadas y

¹⁹ Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel.

si lo hace fuera de ese campo lo hace con un valor diferente y disminuido, el de una Ley sólo en sentido formal.

Para Laband, será Ley en sentido formal, toda decisión que emana de la voluntad conjunta del Parlamento y del Monarca, pero no toda ley en sentido formal lo es en el sentido material. La Constitución, de esta forma, impone una limitación al poder originario que no podrá por sí solo dictar preceptos que incidan *ex novo* en el ámbito de la libertad y de la propiedad de los súbditos y en el ámbito de la sociedad. Así pues, la Ley es límite del Reglamento en el sentido de que éste no puede contradecirlo pero no es su fundamento, pues la potestad reglamentaria es en principio originaria; el reglamento es libre mientras no contradiga la ley, de modo que, como ya hemos dicho, la vinculación es sólo negativa.

Entre la Ley y el Reglamento se produce además una distribución de competencias mediante reservas en favor de la ley y mediante la configuración de una materia reglamentaria.

La distinción entre ley material y ley formal surgió con motivo del conocido conflicto presupuestario prusiano y, como indica Santamaría Pastor²⁰, quizá con la intención declarada de justificar la postura de fuerza del gobierno; si bien todo este sistema teórico puede considerarse como la expresión superestructural legitimadora de un régimen político dualista, más próximo al antiguo régimen que a una democracia parlamentaria y con ciertos tintes autoritarios, significó un avance importante, en el sentido de que en su conjunto, esta construcción desempeñó en su época una función de racionalización y apertura en un conjunto de países que no habían experimentado revolución alguna, y en las que las estructuras de poder del Antiguo Régimen continuaban intactas.

Se puede afirmar que, en cierta manera, la teoría anteriormente expuesta cumplió una función liberalizadora dentro de los estrechos márgenes que el sistema político permitía. Los resultados prácticos, en relación a la distribución de competencias normativas entre el legislativo y el ejecutivo, serán la base sobre la que, un siglo después, Laband y Jellinek elaborarían sus tesis.

La reserva a favor del legislativo de cuantas normas afecten a la esfera jurídica de las personas conserva aún plena validez.

Una ruptura, respecto de las posiciones anteriores, lo encontramos en el pensamiento de Locke y de Montesquieu respecto de lo que ha venido en llamarse la división de poderes, que tiende a diferenciar diversos tipos de normas en virtud, precisamente, del órgano del Estado que las dicta. Locke distingue dos grandes poderes internos, el legislativo y el ejecutivo, los dos con competencia para dictar normas, aunque con una clara prevalencia del poder legislativo frente al ejecutivo, que puede dictar mandatos sin carácter de ley. De esta diferenciación, nacerá la idea de Ley formal emanada del órgano propiamente legislativo y la de Reglamento emanado de los diferentes órganos del gobierno y la administración.

²⁰ Citado nota 7.

Montesquieu describirá en *«Del espíritu de las Leyes»* una interpretación del sistema inglés; basándose en la idea de Locke aunque con algunas innovaciones, considera la potestad legislativa como aquella que expresa la voluntad general del Estado, basado en un sistema bicameral que representa respectivamente a la nobleza y al pueblo. La Ley, desde este punto de vista, sería expresión del equilibrio entre las instituciones que representan estas dos grandes clases sociales y sólo de ella nacerá la libertad. Este concepto de voluntad general será tratado, de forma mucho más definitiva, por Rousseau.

Posiblemente, la aportación más importante de Rousseau a la teoría política posterior ha sido la conexión entre libertad e igualdad. *«Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común las personas y los bienes de cada asociado, por la cual uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes; sólo esta asociación —el Estado— permite la libertad civil que consiste precisamente en la sumisión de esa voluntad general que se expresa mediante leyes válidas para todos, es decir, leyes generales necesarias para reflejar la igualdad de todos los súbditos ante la Ley.»* Esta conexión entre la libertad y la igualdad, desde el punto de vista del derecho, se centra en que Rousseau deposita en el pueblo la voluntad general, la soberanía inalienable, intransferible, irrepresentable y que de ésta emanará la Ley.

De lo dicho se infiere que todas las Leyes tienen su origen en el mismo soberano y, en consecuencia, todas son iguales en rango jerárquico y valor. Rousseau no deja de reconocer determinados límites a la soberanía popular y, por lo tanto, a la Ley, límites que derivan de su ideología ilustrada como eran la razón natural, la libertad individual y la propiedad.

Así, la antítesis del dualismo germánico viene dada por la doctrina de la ley como expresión de la voluntad general que en el plano organizativo se plasmará en el principio parlamentario por contraposición al principio monárquico. El origen de esta doctrina, típicamente francesa, es la Declaración Revolucionaria de 1789, según la cual *«la Ley es la expresión de la voluntad general, de la voluntad soberana de la Nación por que el cuerpo legislativo representa a la Nación soberana, quiere por ella y, por lo tanto, decide soberanamente como Nación misma»*.

La primera consecuencia de este concepto es que la Ley ocupa una posición de superioridad absoluta en el ordenamiento jurídico. No hay autoridad superior a la Ley, la Ley queda equiparada a la Constitución misma, no es posible sujetar a límite alguno al legislador, al soberano; esta equiparación tiene otra vertiente igualmente importante y es que la Ley viene a ocupar respecto de las demás normas la posición originaria, que es propia de la Constitución. Sólo el Parlamento tiene en su calidad de representante del soberano un poder originario mientras que los demás órganos del Estado son únicamente agentes o funcionarios que actúan con poderes derivados que proceden de la Ley, de la voluntad general, lo que conlleva a que las normas diferentes de la Ley sólo pueden surgir como derecho secundario, dictado a título ejecutivo, con fundamento en la Ley, expresión ésta del

único poder originario. La Ley no sólo domina al ejecutivo y al juez en el sentido de que no la pueden contradecir, sino que más aún y sobre todo es el estatuto inicial que regula sus actividades y que establece sus competencias determinando lo que estas dos autoridades deberán o podrán hacer. Es en la ley donde el ejecutivo y el juez deben buscar los elementos generadores de sus poderes, y, como indica Carré de Malberg, el verdadero beneficiario de esta combinación es el Parlamento, que gracias a ella se hace dueño de regular la distribución de competencias entre él y el ejecutivo.

De todo lo expuesto deriva, en primer lugar, que la Ley puede ocuparse de cualquier materia con plena fuerza activa y pasiva, esto es, que ostenta una posición de absoluta superioridad jerárquica; en segundo lugar, el principio de legalidad positiva o de vinculación positiva. El principio no es que el Reglamento pueda hacer todo lo que no le está prohibido, sino que sólo puede hacer lo que le esté permitido, sólo la Ley puede ser fundamento de derechos y deberes y, por lo tanto, el Reglamento sólo puede dictarse con fundamento en una Ley preexistente. No tiene aquí cabida el sistema de reservas. No tiene sentido prohibir que el Reglamento regule una materia porque, por principio, nunca podrá hacerlo más que si la Ley se lo autoriza, pero tampoco es posible establecer reservas prohibiendo al legislador que autorice al Reglamento a regular una materia porque el legislador es soberano. El principio de legalidad aquí es sólo formal en el sentido de que el Reglamento requiere la previa existencia de una Ley. El concepto material de ley significaría un límite al Parlamento, ya que sobre ciertas materias éste no podría delegar. Esto nos lleva a que, al estar ante un concepto formal de Ley, ésta puede consistir en una autorización en blanco, ya que el legislador es libre para decidir lo que considere. Donde el legislador es soberano no hay reserva posible y tampoco existe reserva reglamentaria porque ninguna materia queda sustraída a la voluntad del legislador.

Quien recogerá los elementos esenciales del concepto moderno de Ley y los articulará en un modelo —el Estado de Derecho— del que todavía hoy se nutre el Estado Constitucional Europeo será Kant, quien cierra el ciclo de la ilustración del siglo XVIII y nos introduce a su vez en el mundo intelectual del siglo XIX. El positivismo racional de Hobbes, la ley como garantía institucional de la libertad de Locke y Montesquieu y el carácter general e igual de la Ley rousseauiana, derivada de su origen soberano, serán los elementos que Kant y Humboldt introducirán en un concepto de Estado de Derecho, que no sólo amparará la libertad política en sentido liberal de no ingerencia, sino también democrática de participación; la pieza fundamental del Estado de Derecho será la Ley que convertirá a los individuos en ciudadanos.

En cualquiera de los dos modelos anteriormente vistos, la clave de la construcción se encuentra en la doctrina de la Soberanía, poder soberano atribuido al Parlamento en uno y al Monarca en otro, al menos en el sentido de considerar que su poder es originario y prejurídico. Como indica Ignacio de Otto²¹, se trata de un fenómeno comprensible a partir de la historia política europea,

²¹ Citado nota 19.

ya que la lucha en torno al imperio de la Ley por afirmar o por limitar la supremacía de ésta en el ordenamiento tenía que articularse en torno al concepto de soberanía y ésta es la teorización que recibe a partir del siglo xvi la cuestión de la *summa potestas* y el proceso de positivación del derecho.

La idea del Soberano, *legibus solutus*, por encima del derecho, era cauce obligado por el que habría de discurrir la resistencia del Monarca al avance del imperio de la Ley y la misma noción de soberanía habría de servir para la pretensión contraria, para asegurar la supremacía del legislador, pero en el Estado Constitucional no hay soberano, ningún poder público, ni el legislador, ni ningún otro, puede calificarse de soberano. La noción misma de constitución como norma suprema es incompatible de manera radical con el reconocimiento de una soberanía. Si la Constitución es norma que se impone a cualquier poder y que sujeta a norma toda la creación del derecho, allí donde hay Constitución no puede haber ningún soberano ni ninguna soberanía que no sea la de la Constitución misma.

La Constitución regula el ejercicio del poder legislativo y le pone límites. Se destruye, pues, la equiparación de la Ley y la Constitución y se abre paso al control de la constitucionalidad de las leyes. La primacía de la Constitución implica que todas las fuentes del Derecho, incluida la Ley, tienen la posición que la constitución les asigna, y que los términos en que el Reglamento se subordina a la Ley no dependen ya de éste, sino de prescripciones constitucionales.

La democracia, en cuanto principio estructurador de un Estado Constitucional, significa que ningún poder del Estado es ajeno a la voluntad popular y que sólo en ella puede tener su legitimación. El principio democrático, en segundo lugar, significa que el acceso al desempeño del poder público depende de la voluntad del pueblo y de sus representantes y, precisamente porque todos los poderes del Estado se encuentran sujetos a la voluntad popular, se hace posible reconocer al gobierno un poder normador autónomo «Reglamento independiente», que llegan a situarse prácticamente en pie de igualdad con el legislador, como ocurre en la V República francesa, donde en el artículo 37 de la Constitución del 58 nos encontramos con una reserva de reglamento, y se otorga, así mismo, rango de Ley a los Reglamentos parlamentarios que desarrollan directamente la Constitución.

Ya no puede tomarse como punto de partida, la concepción según la cual el Parlamento y el gobierno representan políticamente centros diversos de fuerzas sociales y políticas que se contraponen, pues tanto unos como otros reposan ahora sobre la voluntad de los partidos mayoritarios y de su electorado. La línea divisoria o el frente político se sitúa ahora más bien entre la unidad formada por la mayoría y el gobierno, de un lado, y la oposición, de otro, llevando a permitir al gobierno legislar con rango de ley.

De los dos elementos propios de la fuerza de ley, superioridad jerárquica y expansión ilimitada, se autoriza a legislar al gobierno con superioridad jerárquica normas jurídicas con rango de Ley, se autoriza la delegación legislativa, se alude a una supremacía jerárquica que comportan por igual la Ley, el Decreto-ley, el Decreto Legislativo, que pueden derogarse entre sí y tienen

fuerza activa y pasiva frente a las demás normas jurídicas; pero la fuerza de ley no conlleva, para esas normas, la expansión ilimitada, porque su fuerza activa y pasiva cesa en las materias que les están vedadas.

En el Estado liberal, al no estar supeditada la Ley a la Constitución, el único camino para limitar al legislador era a través de la elaboración de un concepto material de Ley, estableciéndose que no todo lo que dispusiera el legislador tenía la consideración de Ley, sino solamente cuando regulase sobre ciertas materias. La Ley, para que fuera tildada de tal, debía ser general, tanto por su contenido como por sus destinatarios, y afectar a los derechos y libertades de los ciudadanos; surgen así las leyes sobre la libertad y la propiedad y la consideración de la Ley como norma general.

La reserva de Ley, en un Estado de Derecho, no se refiere a la cuestión de que determinadas materias queden sujetas al legislador democrático y sustraídas a la administración autocrática, pues ahora legislador y administración responden al mismo principio democrático; el fundamento de la reserva de ley no tiene otro objetivo que asegurar que la regulación de ciertas materias se haga mediante el procedimiento legislativo. El sistema de partidos hace del gobierno el elemento directo y propulsor de la mayoría, lo que le coloca en una situación de autonomía notable; el gobierno no sólo puede determinar el contenido de la legislación a través de la mayoría que dirige, sino que puede también obtener de ella una habilitación para regular cualquier materia por vía reglamentaria. El aseguramiento del pluralismo democrático requiere que la Constitución establezca un conjunto de reservas, de modo que esa posibilidad que el sistema político pone en manos del gobierno, quede sujeta a los límites que impone la salvaguardia del principio democrático.

La doctrina alemana, que Rubio Llorente²² recoge de Böckenförde, nos expone tres vías distintas para solucionar el tema de la reserva de Ley, basadas respectivamente en la idea de democracia, en la idea de Estado de Derecho y, por último, en la idea de forma y procedimiento legislativo. La primera de ellas tendría que ser materia reservada a la representación popular, como único órgano con legitimación democrática directa, materias políticamente importantes o esenciales, las que trazan las líneas básicas y las directrices de orden estatal y social.

Para los que sostienen la reserva de Ley en la idea del Estado de Derecho, atribuyen al legislador la competencia exclusiva para regular todos los ámbitos de libertad conectados con los derechos fundamentales, entendidos no sólo como derechos de libertad sino como elementos fundamentales de derecho objetivo, cuyo contenido de garantía prestacional ha de ser reservado por la Ley.

Y la tercera de las vías indicadas, basada en la idea de procedimiento legislativo, entiende que lo que caracteriza a la Ley como forma superior, bajo la Constitución, de creación del Derecho, en un sistema democrático, es su modo de elaboración en el Parlamento, a través de la discusión y de la negociación entre las distintas fuerzas políticas y en presencia constante

²² Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales.

de la opinión pública. Las materias reguladas por Ley, las que constituyen la reserva de Ley, deben ser todas aquellas y sólo aquellas respecto de las que resulte esencial ese procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara. El profesor Tomás Ramón Fernández identifica cada especie de Ley con una reserva determinada, es decir, con una materia, de manera que la relación entre las distintas clases se articula como una estructura horizontal de competencia.

La reserva de Ley impide que el gobierno decida en las materias que son objeto de reserva y, al obligar a someterlas a discusión pública parlamentaria, a la normativa resultante se le atribuye un plus de legitimidad garantizando el pluralismo democrático. La reserva de Ley, por tanto, significa un mandato constitucional acerca del procedimiento de elaboración de las normas a las que se refiere y, aunque el proceso de formación de la ley da lugar a diversos tipos legales, hay que destacar, en conexión con el principio democrático, que existe un denominador común en cualquiera de los tipos de la categoría de ley; este denominador común refleja que en algún momento del proceso de formación intervienen, en la configuración del contenido de la ley y de forma definitiva, las cámaras representativas.

La tesis de que es preciso elaborar un concepto material de Ley la mantiene hoy en la doctrina española Rubio Llorente²³ invocando como fundamento la vaciedad de las reservas de Ley a que conduciría un concepto puramente formal, tesis que sostiene la mayoría, tanto de la doctrina española como extranjera. Con un concepto puramente formal de Ley se podría falsear todo el complejo entramado de las relaciones entre la ley y el reglamento, que reposa sobre las reservas de ley, porque con un concepto meramente formal de ley, el legislador podría abrir al reglamento las materias reservadas mediante una ley cuyo único contenido sería una habilitación en blanco a favor de la potestad reglamentaria. Sólo con un concepto material de Ley que exija en ésta un contenido regulador de carácter general y universal, cabe afirmar que, al menos en ciertas materias, es el legislador mismo quien debe establecer una regulación y que le está vedado dictar una ley en blanco.

Y volviendo a ubicarnos en el momento histórico en el que tiene lugar la puesta en escena de las teorías que exponemos, como indica Huizinga²⁴, la armonía del renacimiento sólo se deja sentir cuando una generación haya aprendido además de a hacer uso de las formas de la Antigüedad, a apropiarse de su espíritu.

Las notas de la Cámara de los Comunes, representación de toda la nación, prohibición del mandato imperativo, fueron casi universalmente acogidas con mayor o menor fidelidad de adaptación, por los nuevos Parlamentos surgidos en los siglos XIX y XX, caracterizándose, inconfundiblemente, por su naturaleza representativa. Y las Cámaras elegidas, así formadas, surgieron como órganos constitucionales destinados a desarrollar, de modo absolutamente prevalente, aunque no exclusivo, la función legislativa.

²³ Citado nota 22.

²⁴ Jahan Huizinga, «El otoño de la Edad Media», *Revista de Occidente*.

Desde la I Guerra Mundial, el poder específico de los Comunes se trasladada al Gabinete y a la figura del Primer Ministro, verdaderos ojos de la vida política británica; pero el Parlamento sigue conservando su aureola aunque su posición política, que no constitucionalizada, no sea la misma, fruto del diferente significado de sus funciones.

En el modelo continental, en un principio, la evolución viene marcada por las pretensiones reales de controlar el Parlamento y reducir su papel político. Esta época, que suele situarse en la primera mitad del siglo XIX, se caracteriza por fuertes conflictos entre estamentos hasta que la burguesía industrial logra adueñarse del poder político. Este momento dura hasta 1914, cuando la institución parlamentaria adquiere el máximo prestigio, ya que una misma clase social, la burguesía, domina todos los resortes del poder político. Al propio tiempo no hay que olvidar que los postulados del liberalismo económico coadyuvaban a que el Ejecutivo tuviera un menor peso específico en la dirección de la vida política.

Tras una época de democratización parcial del Parlamento, llegaremos a su plena democratización con la aceptación del principio democrático en los Estados modernos, lo que implica la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales, bien por medio de sus representantes, bien de forma directa mediante instituciones como la iniciativa legislativa popular o el referéndum.

Tras la II Guerra Mundial, el Estado intervencionista producirá el mismo efecto del que hemos hablado en el caso de Gran Bretaña, la importancia de los gabinetes en la dirección de la política nacional, pero ahora el Ejecutivo comparte la misma legitimidad que el Parlamento.

★ ★ ★

Esta exposición de la evolución histórica de la función legislativa y de la institución parlamentaria como centro de poder nos lleva a finalizar con un concepto de ley que recoja los cambios históricos.

Entendemos la Ley sinónimo de derecho objetivo, esto es como cualquier norma jurídica; Ley como equivalente a norma jurídica escrita y Ley como un concreto tipo de norma escrita especialmente importante y solemne elaborada por el órgano titular del poder legislativo.

Bajo el concepto unitario de ley como un concreto tipo de norma escrita, subyacen dos concepciones muy diferentes e incluso incompatibles, pero que coexisten en nuestra cultura jurídica: de un lado, la concepción clásica de la ley, como fue forjada en la Revolución Francesa, y, de otro, la concepción que resulta de las transformaciones en la estructura de los poderes constitucionales, tras la II Guerra Mundial.

Como indica Díez-Picazo²⁵, el concepto tradicional de ley, legado del constitucionalismo liberal, parte de una definición puramente formal, como acto que emana de un determinado órgano, por ciertos procedimientos y

²⁵ Luis M.^a Díez-Picazo, *Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución Española?)*, El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, editor Ángel Garrorena Morales.

con una forma *ad solemnitatem*, con una posición preeminente dentro del sistema de fuentes, con un carácter incondicionado, la omnipotencia de la ley, con ausencia de límites que vinculen al legislador.

Para Carreras²⁶, las características de la Ley en las primeras Constituciones positivistas del liberalismo y hasta la consolidación del Estado Social son: norma general y abstracta en respuesta al principio de igualdad. Aristóteles ya hablaba de la asociación del termino ley al concepto de generalidad, ya que ante un mandato particular no hay igualdad ninguna. Que la ley debe ser, ante todo, una regla de carácter general en cuanto a su alcance, es una opinión que se remonta a los orígenes mismos de nuestra cultura jurídica, como avalan textos del Digesto (Papiniano: *lex est commune praeceptum*; Celso: *ex his quae forte uno aliquo casu accidere possunt, iura non constituuntur*; Ulpiano: *jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*). Las funciones políticas se reducen a un esquema elemental, como pone de manifiesto García de Enterría²⁷, leyes generales y actos particulares en aplicación de las mismas. La gran concepción del principio de legalidad del Derecho público exige una ley previa, que preceda, autorice, y dé razón de cada uno de los actos singulares. El poder ejecutivo se encarga de su aplicación al caso concreto conformándose en su actuación al principio de legalidad.

Pero este principio de generalidad, frente a los privilegios reales, la desigualdad estamental y las excepciones individuales del antiguo régimen, hay que entenderlo, con Rousseau, desde un doble sentido: tanto objetivo provenía del pueblo considerado como un todo, como subjetivo, se dirigía a un conjunto de ciudadanos iguales ante la ley; expresión de ello lo encontramos en la declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789: *la loi est l'expression de la volonté générale: Elle doit être la même pour tous*.

Otra de las características será tanto la unidad formal como de rango normativo. Todas las leyes emanadas de la voluntad popular, donde reside la soberanía, tienen el mismo rango y el mismo valor, incluidas las leyes constitucionales; nos encontramos ante un sistema normativo simple, en el que juegan dos tipos de normas, ley y reglamento, cuyas relaciones formales se rigen por el principio de jerarquía y el conflicto entre normas del mismo rango por el principio de temporalidad.

La fuerza de ley es otra de las características de las que está dotada la ley como acto de soberanía, que se traduce en el campo de teoría de las normas en dos reglas: una de carácter formal y otra de carácter material. Toda ley puede modificarse o derogarse únicamente por otra ley formal: puede modificar cualquier otra norma y resiste a cualquier otra norma posterior, excepto a las de su mismo rango; el carácter material de la fuerza de ley hace referencia a que toda ley tiene capacidad de innovar respecto a cualquier sector material.

²⁶ Citado nota 4.

²⁷ Citado nota 8.

Como afirma Carreras²⁸, desde la Revolución Francesa hasta la guerra europea de 1914-1918, la figura de la ley como norma general y abstracta, producto de los Parlamentos, era la instancia normativa máxima en virtud de que emanaba del órgano depositario de la soberanía popular. Las transformaciones del Estado, subsiguientes a la guerra europea, que se consolidaron después de 1945, modificarán sustancialmente el concepto liberal de ley.

Al modelo de Estado imperante en Europa desde finales de la II Guerra Mundial, se le denomina Estado Social. El Estado Social supone en primer lugar intervencionismo del Estado en las relaciones sociales, se respetan los valores formales del Estado Liberal —libertad, igualdad, seguridad— pero se les da un contenido material diferente. El Estado pasa de ser garantizador de las libertades a regulador de las mismas y ello exige un tipo de norma nueva tanto en origen como en forma y en cantidad.

En origen, porque el gobierno y la administración dictan normas con rango reglamentario y con rango de ley (decretos-leyes, decretos legislativos); en forma, porque las leyes generales son sustituidas por las leyes-media, concepto ideado por Schmitt y desarrollado por Forsthoff, leyes planificadoras, leyes singulares que se adaptan a las necesidades del Estado intervencionista; y en cantidad, por el aumento del volumen de la administración pública y la consiguiente crisis de los Parlamentos.

La segunda característica se centra en los cambios que se han producido en el concepto de constitución, tanto por la recepción del *judicial review* norteamericano como la consideración de la Constitución como *lex superior*, lo que traerá la implantación de los tribunales constitucionales y la desaparición de la primacía y la omnipotencia de la Ley («una ley del legislativo ordinario que contradiga a la Constitución es nula» sentencia *Marbury v. Madison*, del Tribunal Supremo norteamericano presidido por el juez Marshall en 1803).

Como indica Torres del Moral²⁹, la consecuencia es que el juez, todo juez, debe inaplicar la ley inconstitucional pero no puede anularla, porque ello es función legislativa (legislación negativa, como la derogación), que sólo al Congreso compete. Esta decisión judicial solamente tiene efectos respecto del litigio concreto que se sustancia. Pero la fuerza vinculante del precedente dota a la relación entre ley y jurisprudencia de un sentido especial, según el cual la ley no tiene otro contenido que el que le atribuyen las decisiones judiciales; estamos ante el modelo denominado de jurisdicción difusa, porque el control corresponde a todos los jueces y tribunales. Frente a él, Kelsen construyó un modelo de jurisdicción concentrada, en el que el control de las leyes queda atribuido a un solo órgano creado al efecto: el Tribunal Constitucional. Para Kelsen, la Constitución no contiene normas directamente aplicables por el juez sino mandatos o prohibiciones dirigidos al legislador; la Constitución es ejecutada por la ley y ésta, por la sentencia

²⁸ Citado nota 4.

²⁹ Antonio Torres del Moral, *Principios del Derecho Constitucional Español*, vol. II, Madrid, Átomo.

del juez. Ahora bien, como el juez es ejecutor de la ley, está vinculado por ella y no puede inaplicarla. Es necesario, pues, un órgano no inserto en el Poder Judicial para controlar la constitucionalidad de las leyes e invalidarlas si a ello hubiere lugar. Tal órgano, el Tribunal Constitucional, aunque de naturaleza jurisdiccional, tiene una función de legislador negativo cuando expulsa del Ordenamiento Jurídico las leyes no ajustadas a la Constitución.

En este modelo, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal tiene efectos generales, tanto respecto de los ciudadanos como de los poderes públicos y de las causas o litigios pendientes en los que dichos preceptos fueren aplicables, pero no respecto de los casos ya juzgados. La construcción kelseniana comporta una cierta alteración de algunos elementos del régimen demoliberal, la soberanía no se residencia ya en el Parlamento sino en el Ordenamiento Jurídico o en el Estado, que para Kelsen son expresiones convertibles. El principio de separación de poderes queda conformado de un modo distinto del clásico: el Poder Legislativo reside realmente en dos órganos, de los que al Tribunal Constitucional corresponde parcialmente la legislación negativa.

En los sistemas italiano, alemán y español hay elementos de estos dos modelos clásicos y, acaso, tengan tantos elementos del americano como del kelseniano.

Con la creación del Tribunal Constitucional, la Constitución pasa a ser un sistema jurídico cerrado, sistema de Derecho jurisdiccional. De la Constitución deriva la validez del ordenamiento, la Constitución es fuente de las fuentes del Derecho y por lo tanto, el concepto de ley deriva del texto constitucional y no de teorías políticas, que, sin embargo, sí que fundamentarán la Constitución. Se rompe la unidad formal y de rango entre las normas emanadas del Parlamento al establecerse una jerarquía de rango entre la Constitución, norma procedente del poder constituyente y el resto de las leyes parlamentarias, procedentes de poderes constituidos.

Otro cambio, al que es obligado referirse, es a la crisis del Estado unitario clásico, que conlleva a la diversidad de centros legislativos y a toda una problemática de relación entre leyes y de problemas de aplicación de las mismas que complica el funcionamiento del sistema jurídico; a esto hay que unir, sobre todo en Europa, la recepción de las normas de Derecho internacional y la creación de entes supranacionales con capacidad normativa vinculante para los Estados miembros.

El proceso de formación de la Unión Europea ha obligado a abordar el estudio de los efectos que sobre los Estados tiene la existencia de las distintas normas comunitarias; se cuestiona Linde Paniagua³⁰ si se puede hablar del Derecho comunitario como un auténtico ordenamiento jurídico autónomo y superpuesto a los Derechos de los Estados miembros o si, por el contrario, no es otra cosa que un conjunto de Tratados internacionales y de actos emanados de las instituciones creadas por dichos Tratados que producen efectos similares a los de otras organizaciones internacionales. Esta

³⁰ Enrique Linde Paniagua, *Derecho de la Unión Europea*, tomo I, Capítulo III.

cuestión, debatida ampliamente por la doctrina, fue afrontada y resuelta por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, primero en su Sentencia de 5 de febrero de 1963 (caso Van Gend y Loos) y después, con mayor rotundidad, en su Sentencia de 15 de julio de 1964 (caso M. F. Costa contra ENEL), que establecerá: *«A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus órganos jurisdiccionales»*, concepto éste que se reitera y amplía en la Sentencia de 13 de febrero de 1969 (caso Walt Wilhelm), que establece: *«El Tratado CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales; que sería contrario a la naturaleza de tal sistema admitir que los Estados miembros pudieran adoptar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el efecto útil del Tratado; que la fuerza imperativa del Tratado y de los actos adoptados para su aplicación no puede variar de un Estado a otro por efecto de actos internos, sin dificultar el funcionamiento del sistema comunitario y poner en peligro la realización de las finalidades del Tratado; que, por tanto, los conflictos entre la norma comunitaria y las normas nacionales en materia de acuerdos entre empresas deben ser resueltos por la aplicación del principio de la primacía de la norma comunitaria.»* Los apartados 6 y siguientes de los Fundamentos de Derecho de las Sentencias que hemos transcrito no sólo afirman que el Derecho europeo constituye un ordenamiento jurídico, sino que, además, extraen importantes consecuencias y principios, como el de integración del ordenamiento comunitario en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, el efecto útil o la primacía del Derecho comunitario.

Estamos, pues, ante un ordenamiento jurídico propio, esto es, un conjunto normativo capaz de integrarse sin auxilio de otros, a través de sus propios mecanismos, que cuenta con sus propias instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, y que, finalmente, se interpreta desde sus propias normas.

Es característica principal del ordenamiento jurídico comunitario el ser un ordenamiento derivado de las competencias transferidas por los Estados miembros que se ejercen por instituciones independientes de éstos. La Sentencia Costa/ENEL confirma con claridad esta conceptualización al expresar *«que, en efecto, al constituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de representación internacional, y más particularmente de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus Derechos soberanos, y han creado así un cuerpo de Derecho aplicable a sus súbditos y a ellos mismos»*.

El Derecho comunitario es un Derecho integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, que se relaciona con las normas del Derecho emanado de los Estados miembros desde el principio de la primacía.

La relación entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros y, en consecuencia, de los ordenamientos jurídicos de una y otros se explica a través del principio de complementariedad, formulado como

principio de subsidiariedad, que sirve para encauzar y comprender la actuación de la Unión en cuanto productor de normas.

Nos encontramos, pues, ante una multiplicidad de tipos normativos con rango de ley —estatales, supraestatales, infraestatales— y ante el hecho de que dentro de un mismo ordenamiento se multiplican los tipos de leyes por razones materiales o funcionales, en base a procedimientos diferenciales.

El concepto de fuerza de ley limita, por arriba con la Constitución, y entre normas del mismo rango, por las barreras que imponen el pluralismo de tipos normativos diversos y la diversidad de ordenamientos.

Podemos afirmar con Rubio Llorente³¹ que todas las leyes son especies de un género normativo único al que, con distintas modalidades, restricciones e interrelaciones, la Constitución ha encomendado el objetivo de determinar cuáles son los intereses generales y aunque no en todos los casos el margen de libertad política sea idéntico, esa misión no corresponde *ex constitucione* a ninguna otra fuente del Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El Régimen Político Español*, Tecnos.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo, *Derecho constitucional*, Textos.
- CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, tomo I, Introducción y parte general. vol. I, Ideas generales. Teoría de la norma jurídica.
- DE CARRERAS, Francesc, «La Ley en la Constitución española», *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, «Diez años de desarrollo constitucional», monográfico en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta.
- DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel.
- DÍEZ-PICAZO, Luis M.^a, *Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución Española?)*, El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, editor Ángel Garrorena Morales.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, «Derecho Constitucional Comparado», *Revista de Occidente*, «El Mito y la Razón en el Pensamiento Político».
- GINER, Salvador, *Historia del Pensamiento Social*, Ariel.
- HINTZE, Otto, «Historia de las formas políticas», *Revista de Occidente*.
- HUIZINGA, Johan, «El otoño de la Edad Media», *Revista de Occidente*.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Derecho de la Unión Europea*, tomo I, Antecedentes, instituciones y jurisdicción, capítulo III, Sistema de Fuentes, Marcial Pons.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Textos.
- RUBIO LLORENTE, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales.

³¹ Citado nota 22.

SABINE, George, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Filosofía y Sociología del Poder, Estabilidad y Cambio*, «Diez años de desarrollo constitucional», monográfico en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios del Derecho Constitucional Español*.

Aplicación en el ámbito municipal del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico

Sumario: I. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL.—II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA CIRCULACIÓN VIAL.—III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL.—3.1. Fases del Procedimiento.—3.1.1. Incoación.—3.1.2. Instrucción.—3.1.3. Resolución.

I. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL

La intervención administrativa en el fenómeno de la circulación se manifiesta como una constante a lo largo de la historia. Por actuales que puedan parecer nociones como tráfico y circulación vial, estos conceptos han estado presentes en el Derecho histórico, prácticamente desde la elaboración de las primeras regulaciones jurídicas. Si bien la óptica con la que estas regulaciones contemplan el fenómeno del tráfico presenta connotaciones diferentes a las actuales, sí muestran un objetivo que persiste hasta nuestros días en el espíritu de todas las legislaciones que regulan el tráfico, tratar de dar solución a los problemas que origina, dentro de la sociedad, la necesidad de movimiento.

En la amplia esfera que abarca el fenómeno de la circulación se han producido, con el devenir del tiempo, numerosos cambios que han desembocado en una evolución de la disciplina jurídica del tráfico. Estos cambios, derivados de la evolución social, se han ido materializado en el ámbito de la circulación en innovaciones tecnológicas tan relevantes como la aparición del vehículo a motor, que marca un punto de inflexión en el tratamiento jurídico que del tráfico se venía dando en etapas históricas anteriores. No

* Técnico de Administración Local del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

obstante, la evolución del fenómeno de la circulación no se agota en innovaciones tan significativas como la citada aparición del vehículo a motor u otras tantas de que ha sido objeto la materia. Hoy día resulta fácil constatar que la disciplina del tráfico está sujeta a cambios constantes con la simple observación de las muy numerosas modificaciones sufridas en las regulaciones legislativas sobre tráfico, circulación y seguridad vial para adaptarse a la realidad social que pretenden regular.

La intervención del Estado, a través de las Administraciones públicas, en cualquier ámbito que afecte a la esfera jurídico-privada de los administrados requiere que la misma esté de algún modo legitimada dentro del ordenamiento jurídico que la contempla. La legitimidad de la acción administrativa sobre el tráfico viene justificada en una pluralidad de títulos de intervención de diversas modalidades que se han ido utilizando en cada momento histórico. Así, en tiempos pasados títulos de intervención, absolutamente superados hoy, como el mantenimiento de la paz pública en los caminos o la demanialidad de las vías sirvieron al objeto de legitimar la acción administrativa en un concreto momento. Actualmente, el fundamento de la regulación del tráfico viene justificado en la propia Constitución. Es la Constitución la norma que determina que las Administraciones Públicas, como poderes públicos que son, deban promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que dificulten o impidan su plenitud. La intervención del ente público en la circulación vial se muestra como una consecuencia, como el efecto lógico que ha producido la necesidad de tutelar una serie de bienes y derechos de rango constitucional que intervienen en el fenómeno del tráfico. Deviene, pues, inexcusable emprender una regulación legislativa para acometer la cuestión de la circulación vial, dotando al tiempo a las Administraciones Públicas que intervienen de una u otra forma en el tráfico de una serie de potestades, que son precisamente las que posibilitan y justifican la intervención de la Administración Pública en el tráfico. Esta tutela y protección de los derechos y deberes de rango constitucional presentes en el fenómeno de la circulación vial constituyen en el momento actual los verdaderos títulos de intervención de los poderes públicos en el tráfico.

Entre los derechos fundamentales aludidos se encuentra, previsiblemente, el derecho fundamental a la libertad de circulación. Parafraseando a Rivero en *Les Libertés publiques*; la circulación es el ejemplo típico de libertad cuyo ejercicio al margen de toda reglamentación conduciría a su propia destrucción, es decir, a la imposibilidad de todos de poder circular. En este caso, garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de circulación, pasa necesariamente por la intervención del ente público en la regulación del tráfico, actuando al mismo tiempo como título de intervención que justifica la acción administrativa. Otros derechos fundamentales que intervienen en el tráfico y que de alguna manera limitan la libertad de circulación son el derecho a la vida y el derecho a la integridad física, tanto de las personas que ejercen su derecho a circular como de los transeúntes y, en general, de los usuarios

de las vías públicas que se ven afectados por la circulación. Esta protección de la seguridad en la circulación desemboca en un concepto de importancia capital en la regulación del tráfico que no es otro que el concepto de seguridad vial. Cabría incluso afirmar que la disciplina jurídica del tráfico en estos momentos gira en torno a la seguridad vial. Garantizar la seguridad vial se ha convertido en objetivo prioritario en la regulación del tráfico, tanto es así, que tráfico y seguridad vial son conceptos tan íntimamente ligados que, hoy por hoy, el uso común que de estos conceptos se hace lleva a considerarlos prácticamente sinónimos.

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA CIRCULACIÓN VIAL

Las Administraciones públicas, a través de la regulación normativa del tráfico y de la atribución legal de un elenco de potestades, tratan de acometer los problemas que genera el fenómeno del tráfico en todo el territorio nacional. Para poder establecer cuáles son las competencias específicas que en materia de circulación vial corresponden a cada Administración, hay que partir de que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el tráfico y circulación de vehículos a motor, como dispone la Constitución en su artículo 149.1.21. Este carácter de exclusividad concede al Estado la totalidad de las funciones, tanto normativas como ejecutivas, sobre una materia que requiere regulación uniforme en el ámbito nacional e idénticas condiciones de seguridad para todos los individuos que se ven afectados por el fenómeno del tráfico. El Estado, en uso de esta competencia exclusiva promulga la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, bases que fueron articuladas por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), modificado por la actual Ley 19/2001, de 19 de diciembre. La competencia estatal sobre la materia no culmina en la regulación citada, sino que viene desarrollada por los Reglamentos de Ejecución de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La diversidad de facultades que corresponden al Estado con la concesión de la competencia exclusiva sobre la materia, exige que se efectúe una distribución de éstas entre los órganos de que se compone la Administración del Estado, así pues, la mayoría de las competencias las ostenta el Ministerio del Interior que las ejerce a través de un Organismo autónomo que es la Jefatura Central de Tráfico. Esta distribución de competencias, aunque en el ámbito territorial, ha permitido que determinadas facultades sobre circulación hayan sido asumidas por algunas Comunidades Autónomas o transferidas a través de los mecanismos previstos en la Constitución (arts. 150.1 y 150.2). Asimismo, el último escalón de la organización territorial del Estado, el municipio, tiene atribuciones en el sector de la circulación vial. Son precisamente los ayuntamientos las Administraciones públicas a quienes

corresponde la facultad de regular aquellos aspectos de la materia que afectan directamente a sus intereses, esto es, la competencia del tráfico en las vías urbanas dentro, obviamente, de la demarcación territorial de cada Ente local.

El municipio pues, como señala el artículo 12.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), ejerce sus competencias sobre una parte del territorio nacional, el término municipal. El artículo 25.2.b) de la citada LRBRL especifica el ámbito físico en el que los municipios pueden ejercer sus competencias en materia de tráfico, dispone el mencionado artículo que los municipios ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. El órgano municipal competente para asumir las facultades de circulación atribuidas a la Corporación Local y, en general, todas aquellas competencias que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen a los municipios y no se atribuyan expresamente a otros órganos municipales es el Alcalde, conforme a lo establecido en el artículo 41.8 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) y artículo 21.1.m) de la LRBRL.

Son muchos los autores que se han pronunciado sobre la determinación de las competencias concretas que corresponde a los municipios en el ámbito de la circulación vial. Así, Escribano Collado sostenía, antes de la aprobación de las Leyes anteriormente citadas sobre tráfico, incluso previas a la promulgación de la Constitución, que son de la exclusiva competencia de los municipios: *la determinación del tipo de circulación que se puede llevar a cabo sobre cada vía; la imposición de limitaciones y prohibiciones a la circulación de vehículos; el control previo de determinados tipos de circulación o la imposición de tasas; el establecimiento de requisitos para circular a determinadas categorías de vehículos; la imposición de sanciones a los contraventores de las normas establecidas y; la vigilancia permanente a través de sus propios agentes*. Esta relación de competencias no difiere demasiado de la propuesta en la vigente Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, lo que pone de manifiesto un pretérito reconocimiento doctrinal de las amplias facultades de los municipios en el terreno de la circulación vial. La plasmación actual en Derecho positivo de las competencias municipales en materia de tráfico se encuentran en el artículo 7 de la LTSV (en desarrollo de la Base 2.1 de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). La primera de las competencias que enumera el artículo 7 de la LTSV es la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios. Continúa la redacción del apartado a) del precepto con la determinación de la competencia sancionadora del municipio, para cuyo ejercicio se contempla la atribución de facultades municipales para la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas, siempre que no esté expresamente atribuida a otra Administración.

Al desarrollo de las competencias de las diferentes Administraciones públicas se refiere en su Exposición de Motivos la mencionada Ley 18/1889, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que determina que *«las competencias de las distintas Administraciones públicas habrán de realizarse bajo los principios de estrecha colaboración entre ellas, especialmente entre la Administración de Estado y las Corporaciones Locales»*. Al hilo de esta determinación, y en relación con la competencia sobre la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas, es preciso apuntar que la LTSV admite, con carácter excepcional, la sustitución de la competencia municipal en su artículo 68.2 al establecer que *la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable. Los Delegados o Subdelegados del Gobierno, en su caso, y en las Comunidades Autónomas que tengan transferidas las competencias ejecutivas en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, los órganos competentes que correspondan, asumirán esta competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los Alcaldes*. Este régimen de sustitución de la competencia sancionadora municipal incluye la tramitación del procedimiento sancionador que se realizará por el órgano a quien corresponda asumir la competencia sustituida. Para que se pueda producir esta sustitución de la competencia municipal sin que con ello se vulnere el carácter irrenunciable de la misma, o el principio de la autonomía local consagrado en el artículo 137 de la Constitución, ésta sustitución se llevará a cabo sólo en caso de existir *razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales* debidamente acreditados, para el ejercicio de la competencia sancionadora además, será necesaria la solicitud del Ente local, con acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [art. 47.3.c) de la LRBRL], que se deberá publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia*, y al que deberá hacerse referencia en toda resolución sancionadora que se adopte por sustitución de la competencia.

Es preciso señalar que este régimen de sustitución de la competencia no podrá afectar a la vigilancia de las vías urbanas ni a la denuncia de las infracciones de tráfico, como tampoco se podrán incluir otras competencias análogas como la realización de pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por estupefacientes de los conductores que circulen por las vías públicas en las que el municipio tenga atribuida la vigilancia y el control de la seguridad de la circulación vial, todo ello sin perjuicio de que, puntualmente, esta función pueda realizarse por Agentes dependientes de la Administración del Estado.

Otra competencia municipal enumerada en el artículo 7 de la LTSV es la competencia normativa de los municipios, el citado artículo establece la regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación

de los aparcamientos. Con la anterior regulación de la LTSV el artículo finalizaba con el extremo de garantizar la rotación de los aparcamientos. Uno de los objetos de la modificación introducida por la Ley 19/2001 de reforma de la LTSV ha sido precisamente el artículo 7, la reforma añade que las ordenanzas municipales, con el fin de garantizar la integración social habrán de prestar especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos.

Especifica el referido artículo 7 de la LTSV, dentro de las competencias atribuidas a los municipios, otras facultades que conllevan la adopción de una serie de medidas que constituyen una clara manifestación de coacción administrativa directa, como es la retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito; a este tratamiento se llegará cuando concurren determinadas circunstancias, previstas legalmente, que son las que prescribe el artículo 7.c) *in fine*: que los vehículos obstaculicen la circulación o supongan un peligro para ésta. La autorización de pruebas deportivas cuando discurran exclusivamente por el casco urbano, y el cierre de las vías urbanas cuando sea necesario, son las dos últimas competencias que para los municipios contempla el artículo 7. Concluyendo, cabe mencionar que a las competencias enunciadas en el artículo 7 deben añadirse las prescritas en otros preceptos de la LTSV (art. 16, art. 19.3, art. 38.4, art. 68.2, art. 79.1, etc.), que especifican y concretan algunas de las competencias que con carácter general atribuye a los municipios el precepto mencionado.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL

De la potestad normativa de la Administración pública (para otorgar derechos y establecer deberes y obligaciones), se deriva la potestad sancionadora que permite a la Administración arbitrar los mecanismos necesarios para velar por el cumplimiento de esas disposiciones normativas, pues de nada sirve contar con los medios para promulgar normas, si el Ordenamiento jurídico que otorga esta capacidad normativa no permite asimismo corregir aquellas conductas que constituyan una infracción precisamente al Ordenamiento jurídico del que, como el resto de las disposiciones normativas, forman parte. El reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración pública se encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución que establece que *nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*. Es también un precepto constitucional el que parece consagrar la necesidad de un procedimiento sancionador en el que se articulen los medios para el ejercicio de esa reconocida potestad sancionadora de la Administración al señalar en su artículo 105 que *la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda la audiencia del interesado*. La finalidad

del Derecho Administrativo Sancionador es, pues, la defensa del Ordenamiento Jurídico y ésta es precisamente la base en la que se asienta la justificación de su existencia. El procedimiento administrativo sancionador es una consecuencia inherente a la potestad sancionadora y, por ende, a la potestad normativa de la Administración. El ejercicio de la potestad sancionadora ha de ejercerse a través de un aparato que, establecido legalmente, garantice la correcta aplicación de las normas, en este caso correctoras, y que además garantice la salvaguarda de los derechos de defensa de quienes estén incurso en él. Dentro de este marco resulta preciso instrumentar los engranajes de un mecanismo que no es otra cosa que lo que conocemos como procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, se encuentra regulado en el Título IX de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) (modificada por Ley 6/1997, Ley 29/1998, Ley 4/1999, Real Decreto-ley 14/1993) y por las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RP). Estas normas configuran unas reglas comunes a las que habrá de sujetarse cualquier otra regulación proveniente de la Administración pública, englobándose en este término a las Administraciones General de Estado, autonómica y local.

El Título IX de la LRJPAC, se encuentra dividido en dos capítulos, dedicado el primero a los Principios de la Potestad Sancionadora (arts. 127 al 133) y el segundo a los Principios del Procedimiento Sancionador (arts. 134 a 138). Se establece en este Título IX la configuración de los principios generales que emanan de la Jurisprudencia, firmemente consolidada en la materia, y de la Constitución. Por ello, las reglas contenidas en el Título IX de la LRJPAC constituyen una base dentro del Derecho Administrativo Sancionador bajo cuya observancia habrán de regularse las demás normas sobre procedimientos administrativos de imposición de sanciones, independientemente de la Administración que las promulgue.

Concretamente, en materia de tráfico el Procedimiento Sancionador está regulado en:

- La Base 9.^a de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 178, de 27 de julio de 1989, corrección de errores en BOE, núm. 75, de 28 de marzo de 1990).
- En el Título VI del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1990, corrección de errores en BOE, núm. 185, de 3 de agosto) modificado por Ley 19/2001, de 19 de diciembre (BOE, núm. 304, de 20 de diciembre de 2001).
- En el Real Decreto Legislativo 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en

materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1994) modificado por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo. La modificación introducida por el citado RD 318/2003 se produce para adaptar el anterior RD 320/1994 a la citada reforma del texto articulado de la Ley 19/2001 sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que supuso cambios sustanciales en el procedimiento.

El Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico se centra en la tramitación del procedimiento propiamente dicho, no tipifica infracciones ni sanciones, exactamente igual que ocurre con el mencionado Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que desarrolla los principios de la LRJPAC. En el artículo primero del RP se establece que *la potestad sancionadora (de la Administración) se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas*. En lo no previsto por el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico será de aplicación, como derecho supletorio, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto. Además de la legislación citada hasta ahora serán de aplicación otras normas complementarias como la Ley Reguladora de Haciendas Locales, La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa..., etc.

3.1. Fases del Procedimiento

3.1.1. Incoación

Los procedimientos administrativos sancionadores se iniciarán siempre de oficio o a instancia de persona interesada. La iniciación de oficio puede producirse, bien por propia iniciativa del órgano que tiene asignada la competencia para ello, bien como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos. En el ámbito del tráfico, aunque caben estas formas de incoación de los procedimientos genéricos, lo habitual es que se inicien por medio de denuncia. Las denuncias podrán tener carácter obligatorio o voluntario; las primeras se refieren a las que formulan los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico, dice el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RPST) que los agentes deberán (connotación de obligatoriedad) denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial. La denuncia voluntaria sería aquel acto por el que cualquier persona, que no esté cumpliendo una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un hecho que pudiera constituir infracción a los preceptos del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial o de sus Reglamentos.

Los documentos en los que se formalizan las denuncias son los boletines de denuncia; de este documento parte todo el procedimiento, incluso poseen la virtualidad de iniciar los procedimientos sancionadores, en el caso de que estos boletines cumplan los requisitos contenidos en el artículo 5 RPST, a saber, identificación del vehículo con el que se hubiera cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuándo éste sea agente de la autoridad podrá sustituirse por su número de identificación. Los boletines deberán ir firmados por el denunciante y por el denunciado, la firma del boletín de denuncia no implica por parte del segundo conformidad con los hechos denunciados, únicamente pone de manifiesto que se le ha entregado copia del boletín. Puede el denunciado negarse a firmar y a recibir copia, en cuyo caso quien firmará en calidad de testigo será otro Agente una vez que el denunciante haya puesto en conocimiento del denunciado los derechos que le asisten. Los boletines de denuncia deben contar con tres copias, una para el denunciante, otra para el denunciado (si acepta recibirla) y otra más para el órgano de la Administración que va a tramitar el procedimiento.

Las denuncias llevan aparejados efectos distintos dependiendo de si son obligatorias o voluntarias. Las obligatorias, si son notificadas en el acto con los requisitos antes especificados inician el procedimiento con los mismos efectos que la notificación de la incoación de expediente sancionador emitida por el órgano competente, que será el Ayuntamiento o la Jefatura Provincial de Tráfico (en Cataluña y el País Vasco esta competencia la ostentan el Servicio Catalán de Tráfico y la Dirección de Tráfico del País Vasco, respectivamente). Estas denuncias gozan de presunción de veracidad; los hechos que denuncian Agentes de la Autoridad cuando ejercen funciones de vigilancia y control del tráfico tienen valor probatorio. Las denuncias voluntarias pueden formularse ante Agentes de la Autoridad, que formalizarán la denuncia en el boletín de tráfico especificando en él si han presenciado o no los hechos y haciendo constar los datos del denunciante, o directamente ante el órgano competente. Las denuncias voluntarias no inician el procedimiento ni cuentan con la presunción de veracidad que sí poseen las obligatorias.

Una vez se han recibido los boletines de denuncia en el Ayuntamiento o en la Jefatura Provincial de Tráfico, deberá determinarse caso por caso si procede continuar la tramitación de expediente sancionador. En caso afirmativo, se deberá examinar si en el boletín de denuncia se han cumplido todos los requisitos legales para su validez, emitiendo una nueva notificación de denuncia en caso de que se produzca alguna modificación en la calificación jurídica de los hechos o se haya omitido algún aspecto que pueda ser subsanado. Se acordará la no procedencia de incoación de expediente en el supuesto de que los datos omitidos no puedan ser subsanados, cuando se considere que los hechos no son constitutivos de infracción, si la infracción ha prescrito o si, en definitiva, concurre alguna circunstancia que imposibilite la tramitación de la denuncia.

El caso más frecuente en la práctica es que el órgano competente para la incoación deba notificar la iniciación del expediente, esto es debido a que muchas de las denuncias no pueden ser notificadas en el acto por el agente por muy diversos motivos que se han de hacer constar en el boletín, como ausencia del conductor del vehículo en supuestos de estacionamiento, que el agente se vea imposibilitado para requerir en el momento los datos al presunto infractor porque se formule la denuncia en momentos de tráfico intenso, factores meteorológicos adversos o, sencillamente porque se hayan producido modificaciones en la calificación de los hechos o falte algún dato en el boletín que deba ser subsanado. En estos supuestos se habrá de notificar al denunciado y habrá que hacerlo en el domicilio que éste haya señalado a tal efecto o en el que aparezca en los Registros de Vehículos de la Jefatura de Tráfico. El plazo del que dispone el Ayuntamiento o la Jefatura de Tráfico para su notificación es de diez días a partir de la fecha en que se haya dictado el acto.

Las notificaciones en materia de tráfico están reguladas en los artículos 58 y 59 de la LRJPAC, en los artículos 10 y 11 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, modificado por el RD 318/2003, de 14 de marzo, para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RD 339/1990, de 2 de marzo, y en los artículos 77 y 78 de la última Ley citada. De la redacción de los artículos mencionados se extrae que el modo de practicar las notificaciones en los expedientes sancionadores en materia de tráfico será la siguiente: Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente. Si la notificación es rechazada por el interesado o su representante, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación, debiendo constar la identidad de la persona que la rehúsa, la fecha y firma del cartero. Si la persona que rechaza la notificación se niega a identificarse, la jurisprudencia ha admitido en estos casos que dicha negativa sea suplida con la identificación y firma de dos testigos corroborando la anotación de rehusado, debiéndose dejar constancia en el expediente. La consecuencia de rechazar la notificación es que se tenga por efectuado el trámite y se prosiga con el expediente. La notificación edictal se llevará a cabo cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o, intentada la notificación, no se haya podido practicar. La forma de llevar a cabo esta notificación será mediante la publicación en el tablón de anuncios de Ayuntamiento del último domicilio del interesado, en el *Boletín Oficial del Estado*, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia que corresponda, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto administrativo concreto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

3.1.2. Instrucción

A esta fase del procedimiento se llega una vez que se ha notificado al denunciado la iniciación del expediente por cualquiera de los medios expresados en el apartado anterior. En esa notificación se le han indicado al interesado los medios de defensa que la ley pone a su disposición para defenderse de los hechos que se le imputan y que se concretan en la concesión de un plazo de quince días hábiles para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes, y proponer prueba si a su derecho interesa.

La fase de instrucción de un procedimiento administrativo sancionador, sea o no de tráfico, tiene como finalidad la determinación y confirmación de los datos que evidencien la existencia de los hechos objeto del procedimiento, y para llegar a esa demostración, esta fase de instrucción comprende una serie de trámites (alegaciones, pruebas, informes) dirigidos a conseguir los elementos necesarios para dictar la resolución que en cada caso resulte procedente.

Las fases de todos los procedimientos sancionadores son similares sea cual fuere la materia sobre la que versen, puesto que la regulación de los procedimientos concretos emana de un procedimiento sancionador tipo al que han de atenerse para garantizar que en cualquier ámbito de aplicación se respeten todos y cada uno de los principios que informan y conforman la potestad sancionadora de la Administración y del procedimiento a través del cual se lleva a efecto dicha potestad, contenidos en el antes citado Título IX de la LRJPAC. No obstante, hay que tener presentes las peculiaridades propias de la materia. En tráfico, el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, de reforma del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece modificaciones que suponen peculiaridades propias a tener en cuenta en la tramitación de los expedientes de tráfico. De entre estas modificaciones cabe señalar la incidencia del pago anticipado a la resolución durante la instrucción del procedimiento, regulando la reducción legal del 30 por 100 del importe de la multa y su incompatibilidad con otros beneficios legales de reducción de sanciones por sometimiento a medidas reeducadoras. También incluye la modificación del Reglamento, y aclara en su Exposición de Motivos el diverso tratamiento dado a la concurrencia de las actuaciones jurisdiccionales penales sobre el mismo hecho, que no impide la continuación del procedimiento administrativo sancionador, quedando completamente instruido hasta el momento de dictar resolución, en que se suspende hasta que la autoridad judicial resuelva. Como última particularidad a señalar de la modificación del Reglamento, los plazos de cancelación de los antecedentes por infracciones graves y muy graves y los plazos de prescripción de las infracciones y de caducidad del procedimiento se

amplían en el sentido indicado por la Ley de reforma (19/2001), regulando de forma precisa la interrupción y el cómputo de dichas figuras jurídicas.

La fase de instrucción de los expedientes sancionadores en materia de tráfico está compuesta por una serie de trámites, a saber: alegaciones, pruebas, trámite de audiencia y propuesta de resolución.

El trámite de alegaciones se ha iniciado para el interesado desde el día siguiente al que se le notifica la denuncia, disponiendo éste de quince días hábiles para aducir lo que estime conveniente en su defensa, así como para proponer las pruebas que considere oportunas. En este punto del procedimiento el interesado puede actuar de varias formas: no hacer uso del plazo de alegaciones concedido, procediendo al pago de la multa beneficiándose así de la reducción del 30 por 100 del importe de la sanción. En este caso el procedimiento concluye en este punto. Sólo si se acuerda la suspensión de la autorización para conducir deberá continuarse la tramitación. Puede el interesado no hacer uso del plazo de alegaciones y no pagar la multa, en cuyo caso se continúa el procedimiento hasta el momento en que, en trámite de audiencia, se le vuelve a conceder otro plazo de quince días para que alegue, si lo estima conveniente. Otra posibilidad es que presente escrito de alegaciones. Lo aducido por el interesado en dicho escrito de alegaciones deberá obtener una respuesta fundamentada del instructor admitiendo o no lo alegado.

El siguiente paso a seguir en la instrucción es el período de pruebas, que, en caso de acordarse, habrán de efectuarse en un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez. La apertura de este período podrá acordarse por el instructor cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado, la naturaleza del procedimiento lo exija o simplemente el instructor lo considere necesario para la averiguación de los hechos o su calificación jurídica. La apertura del período probatorio puede determinarse de oficio por el instructor o también puede el interesado proponer la apertura del período probatorio. En este caso el instructor admitirá la prueba propuesta, declarando la pertinencia de su práctica o decidirá inadmitirla, mediante resolución motivada y basándose en los criterios de admisión de pruebas, que son: pertinencia, utilidad y licitud. La prueba será pertinente si guarda relación con el objeto del procedimiento, útil si contribuye al esclarecimiento de los hechos y lícita siempre que no constituya actividades prohibidas por la Ley. En las pruebas a petición del interesado habrá de tenerse en cuenta lo establecido en el tercer párrafo del artículo 13 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico en relación con la petición por parte de la Administración al interesado del anticipo de los gastos que ocasione la práctica de las pruebas por él propuestas. En cuanto a los medios de prueba de que se podrá hacer uso, nada dice a este respecto el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico. La LRJPAC únicamente establece que podrán practicarse aquellos medios de prueba admitidos en Derecho. Acudiendo a otras legislaciones, el artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal enumera una serie de medios tales como interrogatorio de las partes, documentos públicos, documentos pri-

vados, dictamen de peritos, etc. De entre los medios de prueba de que puede hacer uso la Administración, en tráfico, dadas las características del procedimiento, el más habitual es la ratificación del agente denunciante. El instructor solicitará este informe de ratificación, que el agente deberá evacuar en un plazo de quince días, generalmente cuando el denunciado niegue los hechos que el denunciante hace constar en su denuncia o aporte datos de los hechos distintos a los que consignó el agente. La ratificación del agente denunciante viene a reforzar la presunción de veracidad con la que ya cuentan las denuncias formuladas por los agentes de la Autoridad en ejercicio de funciones de vigilancia y control de la circulación, y es precisamente la imparcialidad y objetividad que se les presupone en el ejercicio de sus funciones lo que justifica el valor probatorio de la ratificación de los hechos que denuncian.

Una vez que se hayan practicado las pruebas, si es que se ha acordado su práctica, y se hayan examinado las alegaciones, se deberá notificar al interesado la conclusión de la fase de instrucción, concediéndole un período de quince días hábiles para que, en trámite de audiencia, pueda presentar nuevas alegaciones o facilitarle el conocimiento de la totalidad de las actuaciones practicadas en el procedimiento hasta ese momento, permitiéndole de este modo realizar una defensa eficaz de sus intereses. Acto seguido, el instructor del procedimiento deberá formular la propuesta de resolución, que será elevada al órgano competente para resolver el procedimiento junto con todos los documentos, informes y pruebas que obren en el expediente. En la propuesta de resolución ya hay un pronunciamiento que, si bien no es definitivo, puesto que es un trámite intermedio entre la instrucción y la resolución definitiva del expediente, sí contiene todos los elementos de cargo contra el interesado. La propuesta de resolución puede tener contenido absolutorio o sancionador; en el primer caso se declarará la inexistencia de responsabilidad del denunciado o se pronunciará el instructor sobre la inexistencia de los hechos o, existiendo éstos, se declarará que no son constitutivos de infracción. La propuesta de resolución sancionadora deberá incluir, para el supuesto de existencia de responsabilidad y de infracción, una relación de: los hechos probados, la calificación jurídica de los hechos, la determinación de la infracción, la persona responsable, la sanción que procede y las medidas provisionales, si las hubiere habido. Conviene señalar que, independientemente del contenido de la propuesta de resolución, ésta no tiene carácter vinculante para el órgano que tenga atribuida la resolución del expediente, es decir, podrá resolver en el sentido expresado en la propuesta de resolución o podrá, mediante acuerdo motivado, decidir realizar actuaciones complementarias y resolver el procedimiento en un sentido diferente al propuesto por el instructor.

Dice la Ley y corrobora la jurisprudencia (SSTS de 19 de diciembre de 2000 y 22 de mayo de 2001), respecto a la notificación de la propuesta de resolución al interesado, que se podrá prescindir de este trámite cuando no figuren ni vayan a ser tenidos en cuenta otros hechos, ni otras alegaciones ni pruebas, que los aducidos por el interesado.

3.1.3. Resolución

La resolución es el acto definitivo que pone fin al procedimiento administrativo sancionador. Al igual que la propuesta de resolución, puede tener un doble contenido: sancionador o absolutorio. Los artículos 20.4 del RP y 89.3 de la LRJPAC establecen que la resolución deberá contener los siguientes elementos: la valoración de las pruebas practicadas; fijación de la persona responsable; la infracción cometida; la sanción que se impone; la decisión que se adopte; los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que han de presentarse y plazo para interponerlos. Y, en su caso, la no existencia de infracción o responsabilidad.

La resolución no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción, sin perjuicio de su diferente valoración jurídica, esto es, la resolución ha de ser congruente. Asimismo, ha de ser motivada y decidir todas las cuestiones planteadas en el expediente. En relación a la necesidad de motivación de la resolución, conviene apuntar que, pese a que difícilmente se puede entender motivada una resolución verbal, la modificación del artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico permite el ejercicio de la competencia sancionadora de este modo, si bien deberá el órgano con competencia resolutoria autorizar una relación de las resoluciones que haya dictado de forma verbal, de acuerdo a lo prevenido en el artículo 55.2 de la LRJPAC.

Corresponde a los Alcaldes, en el ámbito de la Administración Local, la sanción de las infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas o en las travesías que tengan características exclusivas de vías urbanas (arts. 68.2 y 68.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). De acuerdo a las normas que rigen la Administración Local, los Alcaldes podrán delegar esta potestad, debiéndose publicar dicha delegación en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el tablón de edictos del Ayuntamiento o medio equivalente.

El plazo de que dispone el órgano competente para la notificación de la resolución del expediente sancionador es, tras la modificación del artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, de un año desde que se acordara la incoación del procedimiento. Produciéndose la caducidad del expediente en caso de no haberse resuelto el mismo en el plazo señalado.

La resolución del expediente sancionador de tráfico, emitida por el Alcalde o en quien éste haya delegado tal competencia, pone fin a la vía administrativa. El recurso que contra esta resolución cabe interponer es el recurso potestativo de reposición (arts. 116 y 117 de la LRJPAC). Habrá de presentarse ante el mismo órgano que dictó la resolución que se pretende impugnar. Su carácter potestativo implica que el interesado no está obligado a interponerlo antes de acudir a la vía contencioso-administrativa. El plazo máximo para su interposición, resolución y notificación será de un mes; agotado este plazo sin que la Administración haya contestado el recurso, ha de entenderse desestimado, quedando expedita la vía contencioso-ad-

ministrativa, salvo que procediera la interposición del recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 118 de la LRJPAC.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración Local*, 4.^a ed., Comares, Granada, 1998.
- CABALLERO GEA, José Alfredo, *Multas. Tráfico, Circulación de vehículos a Motor, Seguridad Vial, Transportes por Carretera*, Dykinson, Madrid, 2000.
- CANO CAMPOS, Tomás, *El Régimen Jurídico-Administrativo del Tráfico*, Civitas, Madrid, 1999.
- COBO OLIVERA, Tomás, *El Procedimiento Administrativo Sancionador tipo*, 2.^a ed., Bosch, Barcelona, 2001.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *Las Vías Urbanas. Concepto y régimen de uso*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- GALLEGO MAÑUECO, M.^a Ángeles, y DE PAZ SIMÓN, Alberto, *Tráfico: Formularios y Legislación*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, 2.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 8.^a ed., vol. I, Civitas, Madrid, 1998.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

El debate parlamentario en el Derecho Comparado

En la medida en que el debate parlamentario es la forma usual de trabajo de las Cámaras, la ordenación del mismo se manifiesta esencial para la correcta adopción de decisiones por el Parlamento. Por ello, la regulación del debate parlamentario debe tratar de encontrar el difícil punto de equilibrio entre permitir que cualquier diputado pueda intervenir y la necesidad de evitar que las discusiones se prolonguen excesivamente.

Si, hasta bien entrado el siglo XIX, la discusión era prácticamente libre, hoy se registra, en cambio, una tendencia organizadora de los debates a fin de obtener un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, con el resultado de la aparición de sistemas restrictivos, tanto en cuanto a la posibilidad de intervenir en el debate como en cuanto a la duración de los turnos de palabra.

La concreta ordenación del debate parlamentario varía de unos países a otros, al igual que ha variado a lo largo del tiempo dentro de un mismo país.

En el Derecho Comparado existen **dos grandes sistemas generales** de ordenación del debate parlamentario:

1. Uno prevé **turnos de palabra absolutamente libres**, tanto a favor como en contra de cualquier posición. Este sistema, siguiendo la tradición histórica, sigue estando vigente tanto en el *Parlamento británico* como en el *Congreso de los Estados Unidos*. En ambos, cualquier diputado puede, en cualquier momento, pedir autorización al *speaker* para hablar. En la Europa continental, sólo se aplica en *Finlandia*.
2. Otro prevé **turnos de palabra tasados**. Es el sistema general en el *continente europeo*, puesto que el establecimiento de límites temporales, fijados previamente por los Reglamentos de las Cámaras —o por normas convencionales o consuetudinarias— se ha ido extendiendo en la práctica y limitándose, como consecuencia, las facultades de la Presidencia en este ámbito. Los métodos utilizados para eco-

* Letrada de las Cortes Generales.

nomizar el tiempo son muy variados, pero, en general, consisten en **limitar el número, la duración de las intervenciones o ambas cosas** a la vez.

- En cuanto a la **limitación del número de intervenciones**, es muy frecuente que un parlamentario sólo pueda hacer una única intervención sobre una materia. Así se prevé, por ejemplo, en *Italia*¹. En este punto, cabe recordar que el paso de un Parlamento de individuos y notables, propio del liberalismo, al Parlamento de grupos políticos, propio de nuestro tiempo, ha traído consigo la sustitución de los turnos de palabra de los parlamentarios, individualmente considerados, por los turnos de intervención de los representantes o portavoces de los grupos parlamentarios, siendo común en los ordenamientos de nuestro entorno que se conceda un único turno de intervención por cada grupo parlamentario. Así, en *Francia, Portugal o Suecia*². En *Holanda, Noruega, Austria, Luxemburgo, Bélgica y Portugal*³ se permite un máximo de dos intervenciones para cada orador.
- En cuanto a la **limitación de la duración de las intervenciones**, práctica también corriente, los reglamentos parlamentarios suelen tasar distintos tipos de intervenciones, para las que se prevén tiempos decrecientes. Así, con carácter general, se prevén turnos de palabra «ordinarios», cuya duración oscila entre los cinco minutos de *Francia* y los treinta de *Italia*⁴. Además, se suelen contemplar otros turnos de palabra «especiales», como son

¹ El artículo 43 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Italia** apunta que *sólo podrá cada diputado hablar una vez en el mismo debate, salvo para explicación del voto, son alusiones (...)*.

² En **Francia**, según dispone el artículo 49.3 del Reglamento de la Asamblea Nacional, *el tiempo de duración del debate se repartirá por el Presidente de la Asamblea entre los grupos*. En el Riksdag de **Suecia**, *los partidos eligen para cada debate a su orador*, y el debate se organiza a través de las *intervenciones de los representantes de cada partido* (art. 14 del Reglamento del Riksdag). El artículo 154 del Reglamento de la Asamblea de la República de **Portugal** prevé, asimismo, que el tiempo de debate sea *distribuido proporcionalmente entre los grupos parlamentarios en función del respectivo número de diputados*, y se garantiza a cada grupo parlamentario un tiempo mínimo de intervención que *nunca podrá ser inferior a seis minutos* (art. 154.3 del Reglamento de la Asamblea de la República).

³ Véase, por ejemplo, el artículo 34.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo**, que prohíbe que *ningún diputado, salvo el ponente, hable más de dos veces sobre el mismo asunto*. De igual modo, el artículo 47 del Reglamento de la Cámara de los Representantes de **Bélgica** señala que *nadie puede hablar más que dos veces sobre el mismo asunto, a menos que la Asamblea decida otra cosa*. En **Austria**, el artículo 6 de las Normas de procedimiento del Consejo Nacional dispone que *ningún miembro hablará más de dos veces en cualquier debate*. Y el artículo 88 del Reglamento de la Asamblea de la República de **Portugal** posibilita que *para intervenir en los debates sobre materias del orden del día, cada Diputado o miembro del Gobierno pueda usar la palabra dos veces*.

⁴ En **Italia**, el artículo 39.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que *la duración de las intervenciones en un debate no podrá exceder de treinta minutos, salvo plazos más breves previstos en el Reglamento*, por ejemplo, para cuestiones suspensivas y de no ha lugar, para alusiones o explicación de voto. En **Francia**, el artículo 49.4 del Reglamento de la Asamblea Nacional no fija un tiempo máximo, sino un tiempo mínimo de intervención, al prevenir las intervenciones de los oradores *no podrán ser inferiores a cinco minutos*. En función del número de inscripciones para el uso de la palabra, la Conferencia de Presidentes fija la duración global del debate. En **Portugal** se prevé para las intervenciones *un tiempo máximo de quince minutos la primera vez y cinco minutos la segunda, salvo para el autor o autores de un*

los de réplica, rectificación o alusiones, que suelen ser más breves, de uno, dos, tres, cinco o diez minutos, según la regulación de cada Parlamento⁵.

- En cuanto a la última posibilidad, **limitación tanto del número de intervenciones como de la duración de las mismas**, está estrechamente vinculada a las facultades que los reglamentos de las Cámaras suelen conceder a la Presidencia (de acuerdo, normalmente, con los restantes órganos rectores —Mesa, Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces—) para ampliar o acortar los turnos fijados en la norma, según el curso del debate. Así en *Italia*, *Francia* y *Alemania*⁶.

El debate parlamentario se encuentra, además, afectado por las reglas que regulan el **uso de la palabra**. Para solicitar la palabra existen tres modelos básicos:

1. En el primero, los parlamentarios han de **inscribirse antes** de empezar el debate en la lista de oradores. En este caso, el debate es muy formalizado y la función de la Presidencia al respecto meramente registral, en cuanto que, en general, se limita a la ordenación de los turnos de palabra. El sistema de inscripción previa rige en la mayoría de países de nuestro entorno, entre los que destacan *Alemania*, *Portugal*, *Francia* e *Italia*. Asimismo, se exige la inscripción previa en la lista de oradores en el *Parlamento Europeo*⁷.
2. En el segundo, los parlamentarios pueden solicitar la palabra **en cualquier momento**, sin necesidad de inscripción previa. El papel de la Presidencia, en este caso, es más activo, si bien el riesgo de parcialidad es mayor y la exigencia de imparcialidad más dura. En

proyecto o proposición de ley, que podrán usar la palabra por veinte minutos la primera vez (art. 100 del Reglamento de la Asamblea de la República).

⁵ Véanse al respecto los artículos 40 a 43 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Italia**, 89 y siguientes del Reglamento de la Asamblea de la República de **Portugal**, 48 del Reglamento de la Cámara de Representantes de **Bélgica**, 35 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo**, y 57 del Reglamento del Consejo Nacional de **Austria**.

⁶ El Reglamento de la Asamblea Nacional, en **Francia**, permite que *la organización del debate de la totalidad de los textos se acuerde por la Conferencia de Presidentes* (art. 49.1). El artículo 39.5 *in fine* del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Italia** reconoce al Presidente la facultad de *ampliar para uno o más oradores de cada grupo los tiempos previstos para la duración de las intervenciones, si así lo exige la especial importancia de la materia en discusión*.

⁷ En **Francia**, son los *portavoces de los grupos parlamentarios* quienes hacen las *inscripciones de palabra*, indicando al Presidente *el orden en el que desean que los oradores sean llamados a intervenir* (art. 49.4 del Reglamento de la Asamblea Nacional). En **Italia**, *los diputados que deseen hablar en un debate deberán inscribirse a más tardar el día en que éste empiece y harán uso de la palabra por orden de inscripción* (art. 36.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados). En **Portugal**, el Reglamento presupone la existencia de lista de oradores al establecer que *la palabra se concederá por orden de inscripción* (art. 82.3 del Reglamento de la Asamblea de la República). El artículo 27 del Reglamento del **Bundestag alemán** obliga a que *los miembros del mismo que deseen tomar la palabra deban, en principio, informar sobre ello al Secretario, que lleva la lista de oradores*. En fin, el artículo 121 del Reglamento del **Parlamento Europeo** establece que *los diputados que solicitaren la palabra serán inscritos en una lista de oradores según el orden en que la hubieren pedido*.

contrapartida, el debate es más vivo y directo. Este sistema, según venimos diciendo, se aplica en la mayoría de países de tradición del *common law*, esencialmente en *Inglaterra* y en *Estados Unidos*.

3. Finalmente, existe una **vía mixta**, en la que se puede solicitar intervenir tanto antes como durante el debate. Esta vía intermedia tiene una aplicación mucho más escasa. Es el sistema elegido por *Bélgica* o *Luxemburgo*⁸, por ejemplo.

Otras cuestiones relacionadas con el debate parlamentario y su ordenación reglamentaria son las siguientes:

- **Estructura del debate.** El debate de cualquier iniciativa se desarrolla, en general, del modo siguiente: tras la presentación de la misma (en el caso de proyectos de ley, por el ponente o relator), se producen un turno a favor y otro en contra⁹, así como turnos de los restantes grupos parlamentarios, o de los oradores que hayan solicitado la palabra; a consecuencia de dichos turnos puede haber, con carácter restrictivo, turnos de rectificación o réplica, así como turnos de alusiones¹⁰. Se prevén, asimismo, turnos de explicación del voto¹¹. Con frecuencia se reconoce el derecho de cerrar el debate al autor de la iniciativa de que se trate¹².
- **Intervención de miembros del Gobierno.** Se contempla, con carácter general el derecho (o deber) de los miembros del Gobierno de intervenir en los debates parlamentarios, aun cuando no sean parlamentarios, así como la posibilidad de hablar en cualquier momento, en cualquier debate y cuantas veces soliciten la palabra¹³.
- **Publicidad de los debates plenarios**, merced a la presencia durante el desarrollo de los mismos de los medios de comunicación e incluso de ciudadanos en las tribunas de público. En los reglamentos de algunas Asambleas, más que preverse la publicidad de las sesiones ple-

⁸ El artículo 31.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo** establece que *ningún diputado puede intervenir si no se ha inscrito* (en lista de oradores) *o ha solicitado la palabra al Presidente y la ha obtenido*. Idéntica redacción presenta el artículo 44.1 del Reglamento de la Cámara de Representantes de **Bélgica**.

⁹ En **Italia**, se prevé esta estructura en el artículo 36.1 del Reglamento de la Cámara de los Diputados.

¹⁰ Véase al respecto el artículo 122 del Reglamento del **Parlamento Europeo**.

¹¹ Todos los reglamentos parlamentarios refieren una parte importante del articulado sobre el debate a la regulación de estos turnos de palabra.

¹² Así el artículo 34.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo**.

¹³ Así, por ejemplo, el artículo 43 del Reglamento del **Bundestag alemán** contempla el derecho de *los miembros del Gobierno federal y del Bundesrat, así como de sus mandatarios, de ser oídos en cualquier momento si así lo solicitan*. Véanse, igualmente, los artículos 37.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Italia**, 84 del Reglamento de la Asamblea de la República de **Portugal** y 28.3 de los *Standing Orders* del **Folketing** danés. En la misma línea, el artículo 37 del Reglamento del **Parlamento Europeo** señala que *los miembros de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo podrán pedir en cualquier momento al Presidente que les conceda el uso de la palabra para hacer una declaración*.

narias —que se da por supuesta— lo que se prevé, en cambio, es la posibilidad excepcional de que la sesión sea secreta¹⁴.

- **Cierre del debate.** Es otra medida que prevén los reglamentos de las Asambleas para evitar su prolongación excesiva. Cuando la Cámara considera que un asunto está suficientemente debatido, puede acordar el cierre del debate, pasándose de inmediato a las votaciones. Las mociones de cierre se suelen regular como parte del debate parlamentario en los reglamentos de las Asambleas de los países de nuestro entorno. Así en *Italia*, *Bélgica*, *Austria* o *Luxemburgo*¹⁵. Sin embargo, su utilización es escasa, pues falta precisamente el supuesto de hecho para su utilización, a saber, un excesivo intervencionismo que impida la adopción de decisiones. No se olvide que, según se viene indicando, la ordenación del debate en las Cámaras europeas —con la excepción británica— se basa en un número tasado de turnos de palabra y, normalmente, de corta duración.
- **Cortesía parlamentaria.** En fin, en toda regulación del debate parlamentario no puede faltar la mención de determinadas normas que pudieran considerarse de cortesía parlamentaria y cuyo quebrantamiento puede dar lugar a medidas disciplinarias o correctivas de la Presidencia. Así, por ejemplo, se suele hacer referencia a la necesidad de concesión de la palabra por el Presidente (arts. 36.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia y 33 del Reglamento de la Cámara de los Representantes de Bélgica), a que los oradores habrán de hablar desde su escaño y dirigiéndose al Presidente (art. 36.4 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia), a que ningún discurso podrá ser interrumpido (arts. 39.4 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, 97 del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal, ó 34 del Reglamento de la Cámara de los Representantes belga), etc.

¹⁴ El Capítulo 7 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo** lleva por rúbrica *De las sesiones públicas* y el artículo 41 contempla la excepción, las *sesiones a puerta cerrada*, que podrán celebrarse a solicitud del Presidente o de cinco miembros, decidiendo la Cámara por mayoría absoluta. En **Bélgica**, la publicidad de las sesiones plenarias viene determinada por la Constitución. Sin embargo, el artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Representantes posibilita que la Cámara delibere sobre algún asunto en sesión secreta si lo solicitan el Presidente o diez de sus miembros, debiendo decidirse que la sesión sea pública o secreta por mayoría absoluta. Finalmente, en el Reglamento del **Parlamento Europeo**, el artículo 171.2 prevé que los debates del Parlamento serán públicos; asimismo, las Comisiones del Parlamento se reunirán, normalmente en público. No obstante, las Comisiones podrán decidir (...) puntos para ser tratados en público y puntos para ser tratados a puerta cerrada.

¹⁵ En **Italia**, el artículo 44 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el cierre del debate ha de solicitarse por 20 diputados o por uno más los portavoces de los grupos que por separado o entre todos igualen, como mínimo, dicho número. Sobre el cierre del debate podrá haber un turno a favor y otro en contra, tras lo cual, se votará dicha petición de cierre. El artículo 53 de la Cámara de los Representantes de **Bélgica** exige que sean el Presidente o veinte miembros los que soliciten el cierre del debate, y tras un turno a favor y otro en contra, la Cámara decide por el sistema de sentados y levantados. En **Austria**, el artículo 56 de las Normas de procedimiento del Consejo Nacional prevé que en cualquier momento puede plantearse una moción de cierre del debate, sin interrumpir al orador, moción que se someterá a votación de inmediato, sin debate. El artículo 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados de **Luxemburgo** prevé que la Cámara habrá de pronunciarse sobre una petición de cierre del debate cuando lo pidan el Presidente o 5 miembros de la misma. En contra de la petición de cierre, se podrá conceder un turno en contra, tras el cual, se votará a mano alzada.

ANEXO

Se adjuntan como Anexo los textos reglamentarios —en lo que afecta a la regulación del debate parlamentario— de los siguientes países:

- Francia (Asamblea Nacional).
- Italia (Cámara de Diputados).
- Bélgica (Cámara de Representantes).
- Luxemburgo (Cámara de Diputados).
- Portugal (Asamblea de la República).
- Austria (Consejo Nacional).
- Dinamarca (Folketing).
- Suecia (Riksdag).
- Alemania (Bundestag).
- Parlamento Europeo.

FRANCIA

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CHAPITRE XI

Ordre du jour de l'Assemblée. Organisation des débats

Article 47

(...)

Article 48

(...)

Article 49

1. L'organisation de la discussion générale des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des Présidents.

2. La Conférence peut décider que la discussion générale sera organisée dans les conditions prévues à l'article 132.

3. Dans les autres cas, la Conférence fixe la durée globale de la discussion générale dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour. Ce temps est réparti par le Président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les groupes en proportion de leur importance numérique.

4. Les inscriptions de parole sont faites par les présidents des groupes, qui indiquent au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés ainsi que la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes.

5. Au vu de ces indications, le Président de l'Assemblée détermine l'ordre des interventions.

CHAPITRE XII

Tenue des séances plénières

Article 49-1

(...)

Article 50

(...)

Article 51

1. L'Assemblée peut décider de siéger en comité secret par un vote exprès et sans débat émis à la demande soit du Premier ministre, soit d'un dixième de ses membres. Le dixième des membres est calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus. En cas de fraction, le nombre est arrondi au chiffre immédiatement supérieur. Les signatures doivent figurer sur une liste unique. À partir du

dépôt de cette liste, aucune signature ne peut être retirée ni ajoutée et la procédure doit suivre son cours jusqu'à la décision de l'Assemblée. La liste ne varietur des signataires est publiée au Journal officiel à la suite du compte rendu intégral.

2. Lorsque le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le Président consulte l'Assemblée sur la reprise de la séance publique.

3. L'Assemblée décide ultérieurement de la publication éventuelle du compte rendu intégral des débats en comité secret. A la demande du Gouvernement, cette décision est prise en comité secret.

Article 52

1. Le Président ouvre la séance, dirige les délibérations, fait observer le Règlement et maintient l'ordre; il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance (...)

Article 53

(...)

Article 54

1. Aucun membre de l'Assemblée ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue, même s'il est autorisé exceptionnellement par un orateur à l'interrompre. En ce dernier cas, l'interruption ne peut dépasser cinq minutes.

2. Les députés qui désirent intervenir s'inscrivent auprès du Président qui détermine l'ordre dans lequel ils sont appelés à prendre la parole.

3. Hormis les débats limités par le Règlement, le Président peut autoriser des explications de vote, de cinq minutes chacune, à raison d'un orateur par groupe.

4. L'orateur parle à la tribune ou de sa place; le Président peut l'inviter à monter à la tribune.

5. Quand le Président juge l'Assemblée suffisamment informée, il peut inviter l'orateur à conclure. Il peut également, dans l'intérêt du débat, l'autoriser à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué.

6. L'orateur ne doit pas s'écarter de la question, sinon le Président l'y rappelle. S'il ne défère pas à ce rappel, de même que si un orateur parle sans en avoir obtenu l'autorisation ou prétend poursuivre son intervention après avoir été invité à conclure ou lit un discours, le Président peut lui retirer la parole. Dans ce cas, le Président ordonne que ses paroles ne figureront plus au procès-verbal, et ce, sans préjudice de l'application des peines disciplinaires prévues au chapitre XIV du présent titre.

Article 55

1. Dans tous les débats pour lesquels le temps de parole est limité, les orateurs ne doivent, en aucun cas, excéder le temps de parole attribué à leur groupe.

2. Si le temps de parole est dépassé, le Président fait application de l'article 54, alinéas 5 et 6.

3. Lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, celle-ci doit être refusée à ses membres.

4. Si, au cours d'un débat organisé, il devient manifeste que les temps de parole sont devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition de son Président,

peut décider, sans débat, d'augmenter pour une durée déterminée les temps de parole.

Article 56

1. Les ministres, les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond obtiennent la parole quand ils la demandent.

2. Les commissaires du Gouvernement, désignés par décret, peuvent également intervenir à la demande du membre du Gouvernement qui assiste à la séance.

3. Le Président peut autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission.

4. Les présidents et les rapporteurs des commissions peuvent se faire assister, lors des discussions en séance publique, de fonctionnaires de l'Assemblée choisis par eux.

Article 57

1. En dehors des débats organisés conformément à l'article 49, et lorsque au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, dans la discussion d'un article ou dans les explications de vote, la clôture immédiate de cette phase de la discussion peut être soit décidée par le Président, soit proposée par un membre de l'Assemblée. Toutefois, la clôture ne s'applique pas aux explications de vote sur l'ensemble.

2. Si la clôture de la discussion générale est proposée par un membre de l'Assemblée, la parole ne peut être accordée que contre la clôture et à un seul orateur, pour une durée n'excédant pas cinq minutes. Le premier des orateurs demeurant inscrits dans la discussion ou, à son défaut, l'un des inscrits dans l'ordre d'inscription, s'il demande la parole contre la clôture, a la priorité; à défaut d'orateurs inscrits, la parole contre la clôture est donnée au député qui l'a demandée le premier.

3. Lorsque la clôture est demandée en dehors de la discussion générale, l'Assemblée est appelée à se prononcer sans débat.

4. Le vote au scrutin public ne peut être demandé dans les questions de clôture. Le Président consulte l'Assemblée à main levée. S'il y a doute sur le vote de l'Assemblée, elle est consultée par assis et levé. Si le doute persiste, la discussion continue.

Article 58

1. Les rappels au Règlement et les demandes touchant au déroulement de la séance ont toujours priorité sur la question principale; ils en suspendent la discussion. La parole est accordée à tout député qui la demande à cet effet soit sur-le-champ, soit, si un orateur a la parole, à la fin de son intervention.

2. Si, manifestement, son intervention n'a aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance, ou si elle tend à remettre en question l'ordre du jour fixé, le Président lui retire la parole.

3. Les demandes de suspension de séance sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou, personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente.

4. Lorsqu'un député demande la parole pour un fait personnel, elle ne lui est accordée qu'en fin de séance.

5. Dans les cas prévus au présent article, la parole ne peut être conservée plus de cinq minutes.

6. Toute attaque personnelle, toute interpellation de député à député, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites.

ITALIA

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTE I

Organizzazione e funzionamento della Camera

CAPO VIII

Della Discussione

Articolo 36

1. I deputati che intendono parlare in una discussione devono iscriversi entro il giorno in cui questa ha inizio ed hanno la parola nell'ordine dell'iscrizione, alternativamente contro e a favore. Se è stato approvato il calendario dei lavori a norma dell'art. 24, le iscrizioni a parlare nella discussione sulle linee generali di un argomento compreso nel calendario stesso devono intervenire non meno di un'ora prima dell'inizio della discussione.

2. E' consentito lo scambio di turno tra i deputati. Se un deputato chiamato dal Presidente non risulta presente, si intende che abbia rinunciato a parlare.

3. Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente.

4. Gli oratori parlano dal proprio banco, in piedi e rivolti al Presidente.

Articolo 37

1. I rappresentanti del Governo, anche se non fanno parte della Camera, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. Essi hanno diritto di parlare ogni volta che lo richiedono.

2. Alle sedute delle Commissioni in sede legislativa deve partecipare un rappresentante del Governo.

Articolo 38

Ogni deputato può partecipare senza diritto di voto, alle sedute di Commissione diversa da quella alla quale appartiene previa comunicazione al Presidente della Commissione stessa da parte del Gruppo di appartenenza. Se però la Commissione sia riunita in seduta segreta, deve ottenere espressa autorizzazione dal suo Presidente.

Articolo 39

1. Salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, la durata degli interventi in una discussione non può eccedere i trenta minuti.

2. Trascorso il termine, il Presidente, richiamato due volte l'oratore a concludere, gli toglie la parola.

3. Il Presidente può, a suo insindacabile giudizio, interdire la parola ad un oratore che, richiamato due volte alla questione, seguiti a discostarsene.

4. Nessun discorso può essere interrotto o rimandato per la sua continuazione da una seduta all'altra.

5. Il termine previsto dal comma 1 è raddoppiato per la discussione su mozioni di fiducia e di sfiducia ed è aumentato a quarantacinque minuti per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge costituzionale, di delegazione legislativa, in materia elettorale e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. E' in

ogni caso in facoltà del Presidente della Camera di aumentare, per uno o più oratori di ciascun Gruppo, i termini previsti per la durata degli interventi, se la particolare importanza degli argomenti in discussione lo richieda.

Articolo 40

1. La questione pregiudiziale, quella cioè che un dato argomento non debba discutersi, e la questione sospensiva, quella cioè che la discussione debba rinviarsi al verificarsi di scadenze determinate, possono essere proposte da un singolo deputato prima che abbia inizio la discussione stessa. Quando, però, questa sia già iniziata, le proposte devono essere sottoscritte da dieci deputati in Assemblea e da tre in Commissione in sede legislativa.

2. Le questioni pregiudiziale e sospensiva sono discusse e poste in votazione prima che abbia inizio la discussione sulle linee generali, se preannunziate nella Conferenza dei presidenti di Gruppo contestualmente alla predisposizione del relativo calendario; negli altri casi, sono discusse e votate al termine della suddetta discussione.

3. Uno solo dei proponenti ha facoltà di illustrare la questione per non più di dieci minuti. Può altresì intervenire nella discussione un deputato per ognuno degli altri Gruppi, per non più di cinque minuti.

4. Nel concorso di più questioni pregiudiziali ha luogo un'unica discussione. Nei casi in cui il Presidente ritenga, per il loro contenuto, diversi gli strumenti presentati da deputati dello stesso Gruppo, può intervenire anche più di un proponente del medesimo Gruppo. Chiusa la discussione, l'Assemblea o la Commissione decide con unica votazione sulle questioni pregiudiziali sollevate per motivi di costituzionalità e poi, con altra unica votazione, sulle questioni pregiudiziali sollevate per motivi di merito.

5. In caso di concorso di più questioni sospensive comunque motivate, ha luogo una unica discussione e l'Assemblea o la Commissione decide con unica votazione sulla sospensiva e poi, se questa è approvata, sulla scadenza.

Articolo 41

1. I richiami al Regolamento o per l'ordine del giorno o per l'ordine dei lavori o per la posizione della questione o per la priorità delle votazioni, hanno la precedenza sulla discussione principale. In tali casi possono parlare, dopo il proponente, solo un oratore contro e uno a favore e per non più di cinque minuti ciascuno. Se l'Assemblea sia chiamata dal Presidente a decidere su questi richiami, la votazione ha luogo per alzata di mano.

2. Se una questione regolamentare o di interpretazione del Regolamento sorge nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa, il Presidente della Commissione è tenuto ad informarne il Presidente della Camera al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni.

Articolo 42

1. E' fatto personale l'essere intaccato nella propria condotta od il sentirsi attribuire opinioni contrarie a quelle espresse. In tal caso, chi chiede la parola deve indicare in che consiste il fatto personale; il Presidente decide; se il deputato insiste, decide l'Assemblea o la Commissione senza discussione per alzata di mano.

2. In qualunque occasione siano discussi provvedimenti adottati da precedenti Governi, i deputati i quali appartennero ai Governi che li adottarono hanno diritto di ottenere la parola al termine della discussione.

Articolo 43

Ciascun deputato può parlare una sola volta nella stessa discussione, tranne che per dichiarazione di voto, per fatto personale, per richiami al Regolamento, per l'ordine del giorno o per l'ordine dei lavori, per la posizione della questione, per la priorità delle votazioni, e salvo altresì il caso che abbia preso la parola su questioni pregiudiziali o sospensive proposte prima dell'inizio della discussione stessa.

Articolo 44

1. La chiusura di una discussione può essere chiesta in Assemblea da venti deputati o da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, in Commissione da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella medesima ommissione, sempre che non si tratti di discussioni limitate per espressa disposizione del Regolamento. Sulla richiesta di chiusura possono parlare un oratore contro e uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno.

2. Dopo che è stata deliberata la chiusura ha ancora facoltà di parlare un deputato per ciascuno dei Gruppi che ne facciano richiesta.

3. Deliberata la chiusura è data facoltà di parlare ai Ministri per dichiarazioni a nome del Governo e, se l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione, ai deputati per dichiarazione di voto. In quest'ultimo caso si applica l'art. 50.

4. La chiusura della discussione non può essere richiesta quando il tempo disponibile per la discussione stessa sia stato ripartito dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo o dal Presidente della Camera a norma dei commi 7, 9 e 12 dell'articolo 24.

Articolo 45

Nei casi di discussione limitata per espressa disposizione del Regolamento è in facoltà del Presidente, se l'importanza della questione lo richiede, di dare la parola ad un oratore per ciascun Gruppo, oltre gli interventi che il Presidente stesso può eccezionalmente consentire e di aumentare i termini previsti per la durata degli interventi.

PARTE I

Organizzazione e funzionamento della Camera

CAPO XII

Della Pubblicità dei Lavori*Articolo 63*

1. Le sedute dell'Assemblea sono pubbliche. La pubblicità dei lavori, nella forma della trasmissione televisiva diretta, è disposta dal Presidente della Camera.

2. Dei lavori dell'Assemblea sono redatti e pubblicati un resoconto sommario e un resoconto stenografico.

3. Su richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo o di dieci deputati l'Assemblea può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

Articolo 64

1. Nessuna persona estranea alla Camera può sotto alcun pretesto, introdursi nell'aula dove siedono i suoi membri.
2. Il pubblico è ammesso in apposite tribune.
3. Durante la seduta, le persone ammesse nelle tribune della Camera devono astenersi da ogni segno di approvazione o disapprovazione.
4. In ogni tribuna vi è un commesso incaricato di vigilare sulla osservanza dei regolamenti e di eseguire e far eseguire gli ordini del Presidente.
5. I commessi, in esecuzione degli ordini del Presidente, fanno uscire immediatamente la persona o le persone che turbassero l'ordine. Qualora non si individui la persona o le persone da cui è cagionato il disordine, il Presidente dispone che sia sgombrata tutta la sezione della tribuna nella quale è avvenuto.
6. In caso di oltraggio recato alla Camera o a un qualsiasi suo membro, il responsabile è immediatamente arrestato e tradotto davanti all'autorità giudiziaria competente.

Articolo 65

1. Alla pubblicità dei lavori delle Giunte e delle Commissioni, nonché del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, si provvede mediante resoconti pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari a cura del Segretario generale della Camera.
2. La pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede legislativa e in sede redigente è inoltre assicurata mediante la pubblicazione di un resoconto stenografico. La stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.
3. La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato, debbano rimanere segreti.

BÉLGICA

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECTION V

De la parole

Article 44

1. Aucun député ne peut parler qu'après s'être fait inscrire ou après avoir demandé la parole au président et l'avoir obtenue.

Les orateurs inscrits qui sont absents sans motif au moment où ils sont appelés à prendre la parole sont biffés de la liste et ne sont pas admis à se faire réinscrire.

Lorsque plusieurs séances sont consacrées à une discussion générale, la liste des orateurs est clôturée d'office à la fin de la première séance.

2. Le président accorde la parole en veillant à ce que, dans la mesure du possible, des orateurs soient entendus alternativement pour et contre les propositions en discussion.

3. La priorité est accordée aux orateurs chargés d'intervenir au nom de leur groupe politique lorsque le Règlement ou la Conférence des présidents prévoit l'intervention d'orateurs mandatés.

Les présidents des groupes politiques communiquent au président la liste des orateurs mandatés, par écrit et avant l'ouverture de la discussion dans laquelle ces derniers doivent intervenir. Seul le premier orateur du groupe qui n'aura pas transmis cette liste sera considéré comme mandaté.

Cette disposition n'est pas applicable en commission.

4. L'orateur ne peut s'adresser qu'au président ou à l'assemblée. Les députés parlent debout de leur place ou de la tribune.

5. Lorsque le temps de parole est limité en vertu d'une disposition du présent Règlement ou d'une décision de la Chambre et lorsqu'il est dépassé par l'orateur, le président, après un avertissement, peut décider que les paroles prononcées au-delà de la limite fixée ne figureront ni au Compte rendu analytique ni au Compte rendu intégral, et ce, sans préjudice de l'application des peines disciplinaires prévues à la Section XV.

6. Lors de la discussion en séance plénière des projets de loi et/ou propositions, les rapporteurs prennent place, comme les ministres, au banc qui leur est réservé.

Les rapporteurs ont le droit de prendre la parole en premier lieu, en vue de commenter le rapport de la commission. Ils ne peuvent à cette occasion donner lecture du rapport ni émettre des considérations personnelles contraires aux conclusions de la commission. Ils sont entendus en cours de débat quand ils le demandent. Le président peut les inviter à conclure lorsqu'il estime que la Chambre est suffisamment informée.

7. Le président peut autoriser un membre à interrompre un orateur uniquement pour un rappel au Règlement ou pour une courte intervention sur le fond de la question. Si l'interrupteur s'en écarte, la parole lui est retirée et il ne pourra plus interrompre dans le cours de la même séance, sans préjudice de l'application de l'article 46, n.º 2, dernier alinéa.

De telles interruptions ne peuvent être autorisées pendant les interpellations ou les questions visées aux articles 124, 126 et 129.

Article 45

Toute imputation de mauvaise intention, toute attaque personnelle, toute interpellation de député à député, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites.

Article 46

1. Si un orateur s'écarte de la question, le président seul l'y rappelle.
2. Si un orateur, après avoir été deux fois dans le même discours rappelé à la question, continue à s'en écarter, la parole lui est retirée par le président pour le reste de la séance sur la même question. Il en est de même si un orateur, après deux avertissements, persiste à répéter ses propres arguments ou ceux produits par un autre membre dans le débat.

Si un orateur prétend conserver la parole après que le président la lui a retirée et sans préjudice de l'application des dispositions relatives à l'ordre et à la discipline, le président peut décider que ses paroles ne figureront pas au Compte rendu intégral.

Article 47

Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que l'assemblée n'en décide autrement.

SECTION VI

Du temps de parole*Article 48*

1. Le temps de parole est fixé comme suit dans les débats ouverts sur les questions suivantes:

- 1.° *Projets de loi ou propositions:*

- a) prise en considération de propositions:

— le ou les auteurs de la proposition (20): 5 minutes;

— un orateur par groupe: 5 minutes;

- b) discussion générale: 30 minutes;

- c) discussion des articles: 15 minutes; auteur d'un amendement: 5 minutes;

- 2.° *Budgets:*

Discussion générale limitée en application de l'article 116, alinéa 3;

— un seul orateur mandaté par groupe politique: 30 minutes;

— autres orateurs: 10 minutes;

Discussion des articles, en application de l'article 116, alinéa 3:

— par orateur et par article qui fait l'objet d'un amendement: 5 minutes;

— auteur d'un amendement: 5 minutes;

- 3.° *Interpellations:*

- a) l'interpellateur: 10 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 20 minutes; les auteurs des interpellations jointes à la première: 5 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 10 minutes; les auteurs des questions jointes: 5 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 10 minutes; le gouvernement: s'il n'y a qu'une seule interpellation, 10 minutes ou, en application de l'article 131,

n.º 3, 20 minutes; si des interpellations sont jointes, 20 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 40 minutes;

b) si le gouvernement n'a répondu qu'à une seule interpellation: successivement l'interpellateur, les auteurs des questions jointes et trois autres membres au plus: 5 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 10 minutes; si le gouvernement a répondu à plusieurs interpellations: les interpellateurs: 5 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 10 minutes; si, en application de la même disposition, le président de la Chambre a admis d'autres orateurs: 5 ou 10 minutes par orateur, selon la décision du président;

c) si le gouvernement ne répond pas, seuls les auteurs des interpellations: 5 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 10 minutes;

d) seul l'auteur d'une interpellation jointe à la discussion d'un budget: 10 minutes ou, en application de l'article 131, n.º 3, 20 minutes;

e) en application de l'article 131, n.º 3, le président peut déclarer non applicables les limitations prévues au littéra b).

4.º *Questions et réponses orales:*

a) questions orales en séance plénière (art. 124): 2 minutes pour l'auteur de la question, 2 minutes pour la réponse du gouvernement et une minute pour la réplique éventuelle de l'auteur de la question;

b) débat d'actualité en séance plénière (art. 125): 2 minutes pour chaque auteur de question, 5 minutes pour la réponse du gouvernement, 2 minutes pour les répliques éventuelles des auteurs des questions, 2 minutes pour les autres intervenants (avant ou après la réponse du gouvernement, un par groupe politique);

c) questions urgentes (art. 126 et 129): 2 minutes pour l'auteur de la question, 2 minutes pour la réponse du gouvernement et une minute pour la réplique éventuelle de l'auteur de la question;

d) questions orales en commission (art. 127): temps de parole global pour la question et la réponse: 5 minutes, temps de parole global pour la question complémentaire et la réponse 2 minutes;

5.º *Ratification et modification de l'ordre des travaux établi par la Conférence des présidents:*

a) l'auteur d'une proposition de modification et un orateur par groupe politique: 10 minutes; à la demande du cinquième des membres de la Chambre, quatre autres orateurs, deux pour et deux contre: 10 minutes;

b) modifications ultérieures: l'auteur d'une proposition de modification et un orateur par groupe politique: 10 minutes;

6.º *Urgence, consultation du Conseil d'Etat ou d'autres instances, recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, conflits d'intérêts, questions préjudicielles (position de la question, priorité, rappel au Règlement, question préalable, question d'ajournement, présence de ministres), clôture, limitation du temps de parole et motions d'ordre:*

1. Sauf décision contraire du président, l'auteur de la proposition, de la question ou de la motion et un orateur par groupe politique: 5 minutes.

2. L'assemblée pourra toujours déroger aux dispositions du présent article relatives au nombre des orateurs.

3. Les membres du gouvernement sont entendus quand ils le demandent. Si leur temps de parole n'est pas limité par le présent Règlement, le président peut les inviter à conclure lorsqu'il estime que la Chambre est suffisamment informée.

4. Un membre par groupe politique peut obtenir la parole pendant 10 minutes après la réponse d'un membre du gouvernement dans une discussion générale. Dans

d'autres cas et sans préjudice de règles particulières, un membre par groupe politique peut obtenir la parole pendant 5 minutes après la réponse d'un membre du gouvernement. Ces limitations ne sont pas applicables à la discussion d'une déclaration gouvernementale.

5. Le temps de parole est limité à 2 minutes pour les explications de vote et les raisons d'abstention visées à l'article 57.

6. Dans les débats que la Conférence des présidents désigne et qui portent sur la politique générale ou sur un problème d'importance particulière, le temps global de parole est fixé comme suit:

a) orateurs mandatés:

— 120 minutes pour les groupes représentés dans les commissions permanentes, qui peuvent mandater deux orateurs;

— 60 minutes pour les autres groupes, qui ne peuvent mandater qu'un seul orateur;

b) orateurs non mandatés: temps de parole fixé par le chef de groupe dans les limites du temps global obtenu en attribuant dix minutes par membre du groupe. Les groupes appartenant à la majorité gouvernementale ne disposent que de la moitié du temps global de parole ainsi obtenu;

c) orateurs n'appartenant pas à un groupe politique: 15 minutes. Cette disposition n'est applicable qu'en séance plénière (22).

7. Le temps de parole fixé par cet article peut être:

a) modifié en application de l'article 18;

b) réduit de moitié au maximum en cours de discussion, par décision de la Chambre prise par assis et levé. Un orateur par groupe politique peut prendre la parole dans les limites fixées au n.º 1, 6.º, du présent article;

c) étendu, en raison de l'importance d'un projet de loi ou d'une proposition, par décision unanime de la Conférence des présidents prise avant que la discussion ne débute.

Cette disposition n'est pas applicable aux questions orales, interpellations et explications de vote.

SECTION VII

Des questions préjudicielles

Article 49

Les questions préjudicielles ont la préférence sur la question principale et en suspendent toujours la discussion.

Il est toujours permis de demander la parole sur les contestations relatives à l'ordre des travaux de la Chambre, sur la position de la question, pour réclamer l'ordre du jour, pour proposer la priorité et pour rappeler au Règlement.

La question préalable, c'est-à-dire celle qui tend à faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer, la question d'ajournement, c'est-à-dire celle qui tend à faire décider qu'il y a lieu de suspendre la délibération ou le vote pendant un temps déterminé, sont mises aux voix avant la proposition principale. L'adoption de la question préalable entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée.

Si le président est d'avis qu'une motion d'ajournement ne tend qu'à entraver les travaux de la Chambre, il peut la soumettre immédiatement et sans débat au vote par assis et levé.

Article 50

La Chambre peut requérir la présence d'un membre du gouvernement sur proposition d'un membre formulée par écrit. L'article 48, n.º 1, 6.º, est applicable à la discussion de cette proposition.

Le membre du gouvernement est entendu quand il le demande.

SECTION VIII

De l'urgence*Article 51*

1. La Chambre statue par assis et levé sur toute proposition d'urgence.
2. En ce qui concerne les projets de loi et propositions, l'urgence peut être demandée:
 - par le gouvernement, au plus tard au moment du dépôt à la Chambre d'un projet de loi visé aux articles 74 ou 77 de la Constitution;
 - par un membre, au plus tard au moment de la prise en considération d'une proposition ou d'une proposition de loi visée aux articles 74, 77 ou 78 de la Constitution;
 - par le gouvernement ou par un membre, au plus tard avant que débute à la Chambre l'examen d'une proposition de loi ou d'un projet de loi que le Sénat a transmis.
3. Il est permis de prendre la parole dans les limites fixées par l'article 48, n.º 1, 6.º
4. L'urgence décidée par la Chambre a pour effet de suspendre l'application des dispositions prescrivant les priorités et les délais.

Sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi, l'urgence n'entraîne jamais la suspension des délais constitutionnels ou légaux.
5. L'urgence produit ses effets dans tous les organes de la Chambre, tant pendant l'examen initial qu'après le renvoi d'un projet par le Sénat.
6. Le présent article n'est applicable ni aux interpellations ni aux questions.

Article 52

Si le gouvernement a demandé l'urgence lors du dépôt d'un projet de loi visé à l'article 78 de la Constitution, l'urgence visée à l'article 51 est considérée comme acquise sans que la Chambre ait à se prononcer.

Il en va de même lorsque le gouvernement demande l'urgence pour un projet de loi transmis par le Sénat, portant assentiment à un traité qui requiert l'assentiment d'un ou plusieurs conseils de communauté ou de région.

SECTION IX

De la clôture*Article 53*

Le président ou vingt membres peuvent demander la clôture d'une discussion.

Il est permis de prendre la parole pour ou contre une demande de clôture, dans les limites fixées par l'article 48, n.º 1, 6.º.

La Chambre décide par assis et levé.

SECTION X

Des motions d'ordre*Article 54*

Tout membre de la Chambre peut, au cours d'un débat, demander la parole au sujet des travaux de la Chambre par motion d'ordre.

La motion d'ordre doit, au préalable, être communiquée par écrit au président, qui juge de sa recevabilité.

Si la motion est déclarée recevable, elle pourra être présentée au moment fixé par le président. Si la décision du président ne donne pas satisfaction et si le membre insiste, le président consulte la Chambre, qui se prononce sans débat, par assis et levé.

Au cours du débat sur la motion d'ordre, seul l'auteur et un membre par groupe politique peuvent prendre la parole, dans les limites fixées par l'article 48, n.º 1, 6.º.

SECTION XI

Du fait personnel*Article 55*

Il est toujours permis de demander la parole pour répondre à un fait personnel.

L'exposé du fait personnel et la réponse éventuelle d'un autre membre ou d'un membre du gouvernement ne peuvent dépasser cinq minutes.

SECTION XII

Du comité secret*Article 56*

La Chambre se forme en comité secret sur la demande de son président ou de dix membres. Ceux-ci rédigent leur demande par écrit et la signent.

Leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

La Chambre décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Lorsque la Chambre se forme en comité secret, il n'est rédigé ni Compte rendu intégral ni Compte rendu analytique. La Chambre décide en pareil cas si la séance à huis clos doit faire l'objet d'une communication en séance publique.

SECTION XIII

Des explications de vote et des motifs d'abstention*Article 57*

Avant de procéder aux votes nominatifs isolés ou groupés, le président demande d'annoncer les pairages par lesquels un membre s'abstient lors du vote en concertation avec un membre absent.

Des explications de vote (pour —contre— abstention) peuvent être exposées au nom des groupes et/ou à titre personnel avant le vote nominatif sur l'ensemble d'un projet de loi ou sur une proposition visée à l'article 75 ou encore sur une motion visée à l'article 133.

Dans le cas mentionné à l'alinéa 2, des motifs d'abstention peuvent encore être exposés après les proclamations du résultat des votes.

Le président peut réserver le droit prévu aux alinéas 2 et 3 aux membres qui ont pris part à la discussion et limiter le nombre d'intervenants à un par groupe politique. Le temps de parole est limité conformément à l'article 48, n.º 5.

Les pairages, déclarations de vote et motifs d'abstention ne donnent pas lieu à un débat.

Un membre ne peut prendre la parole que dans un seul des cas visés aux trois premiers alinéas. Toutefois, le membre qui a déclaré avoir pairé peut encore donner une explication de vote, dans les matières visées à l'alinéa 2, afin de préciser comment il aurait voté s'il n'avait pas pairé.

Le membre qui est absent lors du vote après avoir annoncé son pairage ou après avoir exposé une explication avant le vote est censé s'être abstenu.

LUXEMBURGO

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

CHAPITRE 7 Des séances publiques

e) De la parole

Article 31

(1) Aucun député ne peut parler qu'après s'être fait inscrire ou après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue.

(2) Le Président accorde la parole suivant l'ordre des demandes ou des inscriptions. Il pourra déroger à cet ordre.

(3) L'orateur ne peut s'adresser qu'au Président ou à l'assemblée. Les députés parlent debout de leur place ou de la tribune.

(4) Lorsque le temps de la parole est limité en vertu d'une disposition du présent règlement ou d'une décision de la Chambre et lorsqu'il est dépassé par l'orateur, le Président, après un avertissement, peut décider que les paroles prononcées au-delà de la limite fixée ne figureront pas au compte rendu officiel et ce sans préjudice des peines disciplinaires prévues au chapitre 9 du présent titre.

Article 32

Toute imputation de mauvaise intention, toute attaque personnelle, toute interpellation de député à député, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites. Les sanctions prévues à l'article 31, paragraphe (4) sont applicables.

Article 33

(1) Nul n'est interrompu lorsqu'il parle, si ce n'est pour un rappel au règlement. Si un orateur s'écarter de la question, le Président seul l'y rappelle.

(2) Si un orateur, après avoir été deux fois dans le même discours rappelé à la question, continue à s'en écarter, la parole lui est retirée par le Président pour le reste de la séance sur la même question. Il en est de même si un orateur, après deux avertissements, persiste à répéter ses propres arguments ou ceux produits par un autre membre dans le débat. S'il prétend la conserver après que le Président la lui a retirée et sans préjudice de l'application des dispositions relatives à l'ordre et à la discipline, le Président peut décider que les paroles du député récalcitrant ne figureront pas au compte rendu officiel.

Article 34

(1) Aucun député, si ce n'est le rapporteur, ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que l'assemblée n'en décide autrement.

(2) L'auteur d'une proposition a le droit de parler le dernier.

*f) Du temps de parole**Article 35*

(1) A moins que, sur la proposition unanime de la Conférence des Présidents, la Chambre ne décide d'un temps de parole plus important ou moins important, le temps de parole est déterminé selon les modalités des paragraphes 2 à 7 ci-après.

(2) Projets de loi, propositions de loi, interpellations, débats de consultation, débats d'orientation, débat sur l'état de la Nation, débat sur la politique financière et budgétaire et débat sur la politique étrangère.

La Conférence des Présidents peut fixer, par une décision à prendre à l'unanimité, le temps de parole maximum pour la discussion de chaque projet de loi et proposition de loi ainsi que pour chaque interpellation, débat de consultation, débat d'orientation, débat sur l'état de la Nation, débat sur la politique financière et budgétaire et débat sur la politique étrangère, suivant les modèles ci-après:

Modèle 0

Le temps de parole est de 5 minutes pour chaque groupe politique comptant plus de 10 membres, de 2 minutes pour chaque autre groupe politique et d'1 minute pour chaque sensibilité politique.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 5 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est en principe de 5 minutes.

Ce temps de parole englobe la discussion des motions et résolutions.

Modèle 1

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 10 minutes, augmenté d'1 minute par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 5 minutes, augmenté d' 1/2 minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 5 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 2 1/2 minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 10 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat d'un temps de parole supplémentaire de 20 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 10 minutes; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 2

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 20 minutes, augmenté de 2 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 10 minutes, augmenté d' 1 minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 10 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 5 minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 20 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat d'un temps de parole supplémentaire de 40 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 20 minutes; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 3

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 30 minutes, augmenté de 3 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 15 minutes, augmenté d'1 ½ minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 15 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 7 ½ minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 30 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat d'un temps de parole supplémentaire de 60 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 30 minutes; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 4

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 40 minutes, augmenté de 4 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 20 minutes, augmenté de 2 minutes par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 20 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 10 minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 40 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat d'un temps de parole supplémentaire de 80 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 40 minutes; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

La Conférence des Présidents peut, à l'unanimité, décider d'autres temps de parole, à condition de respecter la proportion entre les temps de parole des groupes politiques, des sensibilités politiques ainsi que des rapporteurs, interpellateurs ou auteurs de débats telle qu'elle est établie dans les modèles ci-avant.

Le temps de parole ci-avant déterminé comprend la discussion des amendements.

Au cas où la Conférence des Présidents ne fixe pas, à l'unanimité, un temps de parole sur base des alinéas qui précèdent, le temps de parole pour la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition de loi est celui prévu au modèle 4, le temps de parole pour les débats sur l'état de la Nation, les débats sur la politique financière

et budgétaire et les débats sur la politique étrangère est celui prévu au modèle 6, et le temps de parole pour les interpellations, les débats de consultation et les débats d'orientation est celui prévu au modèle 2.

Pour les débats sur l'état de la Nation, les débats sur la politique financière et budgétaire et les débats sur la politique étrangère, la déclaration introductive du Gouvernement n'est pas comprise dans son temps de parole.

Si l'interpellateur ou l'auteur d'un débat excède le temps de parole lui attribué par le Règlement, le surplus utilisé sera imputé sur le temps de parole de son groupe ou de sa sensibilité politique.

(3) Heure de questions et heure d'actualité.

Le temps de parole relatif aux heures de question et aux heures d'actualité est fixé conformément aux dispositions des articles 78-1 et 78-2.

(4) Ratification et modification de l'ordre des travaux établis par la Conférence des Présidents.

L'auteur d'une proposition de modification dispose toujours d'un temps de parole de 5 minutes. Les groupes politiques ont chacun droit à un temps de parole de 5 minutes et les diverses sensibilités politiques ont chacune droit à un temps de parole de 2 minutes.

(5) Urgence.

L'auteur de la proposition dispose toujours d'un temps de parole de 5 minutes. Les groupes politiques ont chacun droit à un temps de parole de 5 minutes et les diverses sensibilités politiques ont chacune droit à un temps de parole de 2 minutes.

(6) Questions préalables.

L'auteur de la question dispose toujours d'un temps de parole de 5 minutes. Les groupes politiques ont chacun droit à un temps de parole de 5 minutes et les diverses sensibilités politiques ont chacune droit à un temps de parole de 2 minutes.

(7) Résolutions, motions.

L'auteur dispose toujours d'un temps de parole de 5 minutes. Les groupes politiques ont chacun droit à un temps de parole de 5 minutes et les diverses sensibilités politiques ont chacune droit à un temps de parole de 2 minutes. Le temps de parole du Gouvernement pour la discussion de motions est de 5 minutes.

(8) Au cours d'un débat, tout membre peut toujours obtenir la parole après un orateur du Gouvernement. Dans ce cas, le député en question dispose toujours d'un temps de parole de 5 minutes.

(9) Les membres d'un groupe politique ou d'une sensibilité politique peuvent librement se céder entre eux tout ou partie de leur temps de parole.

(10) (aboli).

g) Des questions préalables

Article 36

(1) Les questions préalables sont:

1. une question relative à l'ordre des travaux de la semaine,
2. une demande de modification de l'ordre du jour de la séance,
3. un rappel à la question,
4. une proposition de priorité pour une résolution ou une motion,
5. la formulation d'une question à soumettre au vote,

6. la demande d'un vote par division,
7. la question qu'il n'y a pas lieu à délibération,
8. une question d'ajournement,
9. une demande de suspension de délibération,
10. une demande de suspension de vote.

(2) Les questions préalables ont la préférence sur la question principale et en suspendent la discussion; elles ne sont pas prises en considération pour le décompte du temps de parole global alloué.

(3) Si l'intervention du député sur une prétendue question préalable n'a aucun rapport avec une telle question, le Président lui retire la parole.

(4) Si le Président est d'avis qu'une motion d'ajournement ne tend qu'à entraver les travaux de la Chambre, il peut la soumettre immédiatement et sans débat au vote par main levée. Les demandes de suspension sont soumises à la décision du Parlement, sauf exception.

h) De l'urgence

Article 37

- (1) La Chambre statue par main levée sur toute proposition d'urgence.
- (2) Il est permis de demander la parole pour discuter cette question. Le temps de parole est celui prévu à l'article 35.
- (3) L'urgence décidée par la Chambre a pour effet de suspendre l'application des dispositions prescrivant les priorités et les délais.
- (4) Le présent article n'est applicable ni aux interpellations ni aux questions.

i) De la clôture

Article 38

(1) La Chambre conserve dans tous les cas le droit de prononcer la clôture d'une discussion, si le Président ou cinq de ses membres le demandent. Il est permis de demander la parole pour et contre une demande de clôture pour une durée maximale de 3 minutes.

(2) Le Président consulte la Chambre, qui décide par main levée.

j) Des motions d'ordre

Article 39

(1) Tout membre de la Chambre peut, au cours d'un débat, demander la parole par motion d'ordre, au sujet des travaux de la Chambre.

(2) La motion d'ordre n'est recevable que si elle est signée par 5 membres au moins.

(3) Si la motion est déclarée recevable, elle pourra être présentée au moment fixé par le Président. Si la décision du Président ne donne pas satisfaction et si le membre insiste, le Président consulte la Chambre qui se prononce sans débat, par main levée.

(4) Seuls l'auteur de la motion d'ordre et un membre pour chaque groupe politique et un membre pour chaque sensibilité politique peuvent prendre la parole, dans les limites fixées par l'article 35, paragraphe (6).

k) Du fait personnel

Article 40

(1) Il est toujours permis de demander la parole pour répondre à un fait personnel.

(2) Le député qui demande la parole pour un fait personnel doit se borner à de brèves rectifications de fait qui ne pourront durer plus de cinq minutes. S'il a de plus amples observations à présenter, elles seront renvoyées à la fin de la séance.

l) Séances à huis clos

Article 41

(1) Les séances de la Chambre sont publiques, sauf décision contraire émanant de la majorité des membres du Parlement.

(2) La Chambre siège à huis clos, sur la demande de son Président ou sur une demande écrite et signée de cinq membres.

(3) La Chambre décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

PORTUGAL

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA

SECÇÃO II

Uso da palavra

Artigo 82.º

(Uso da palavra pelos Deputados)

1. A palavra é concedida aos Deputados para:
 - a) Tratar dos assuntos de antes da ordem do dia;
 - b) Apresentar projectos de lei, de resolução ou de eliberação;
 - c) Exercer o direito de defesa, nos casos previstos nos artigos 2.º e 4.º;
 - d) Participar nos debates;
 - e) Fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração Pública;
 - f) Invocar o Regimento ou interpelar a Mesa;
 - g) Fazer requerimentos;
 - h) Formular ou responder a pedidos de esclarecimento;
 - i) Reagir contra ofensas à honra ou consideração ou dar explicações nos termos do artigo 93.º;
 - j) Interpor recursos;
 - l) Fazer protestos e contraprotestos;
 - m) Produzir declarações de voto.
2. Sem prejuízo do que se dispõe do número anterior, cada Deputado tem direito a produzir uma intervenção por cada sessão legislativa, pelo período máximo de 10 minutos, não contabilizável nos tempos do seu grupo parlamentar, para os efeitos do n.º 3 do artigo 75.º e do n.º 1 do artigo 77.º
3. A intervenção a que se refere o número anterior é feita pela ordem de inscrição, alternando Deputados de diferentes grupos parlamentares, desde que inscritos, e segundo uma referência proporcional à sua composição numérica, sem exclusão dos Deputados únicos representantes de partidos e dos Deputados independentes.
4. Em casos excepcionais pode o Presidente da Assembleia da República, ouvida a Conferência, permitir o exercício do direito previsto no n.º 2 nos debates do período da ordem do dia.

Artigo 83.º

(Ordem no uso da palavra)

1. A palavra é dada pela ordem das inscrições, mas o Presidente promove de modo que não intervenham seguidamente, havendo outros inscritos, Deputados do mesmo grupo parlamentar ou membros do Governo.
2. É autorizada, a todo o tempo, a troca entre quaisquer oradores inscritos.

Artigo 84.º

(Uso da palavra pelos membros do Governo)

1. A palavra é concedida aos membros do Governo para:
 - a) Apresentar propostas de lei e de resolução, propostas de alteração e moções;
 - b) Participar nos debates;

- c) Responder a perguntas de Deputados sobre quaisquer actos do Governo ou da Administração Pública;
- d) Invocar o Regimento ou interpelar a Mesa;
- e) Formular ou responder a pedidos de esclarecimento;
- f) Reagir contra ofensas à honra ou consideração ou dar explicações nos termos do artigo 93.º;
- g) Fazer protestos e contraprotestos.

2. A seu pedido, o Governo pode intervir, semanalmente, no período de antes da ordem do dia, desde que dê conhecimento prévio do tema aos grupos parlamentares através do Presidente da Assembleia da República.

3. A intervenção a que se refere o número anterior tem lugar após as declarações políticas dos grupos parlamentares, se as houver, e não pode exceder os oito minutos, abrindo-se depois dela um período de debate de duração não superior a 30 minutos, não contando esse tempo para os limites estabelecidos nos artigos 73.º e 76.º.

Artigo 85.º

(Fins do uso da palavra)

1. Quem solicitar a palavra deve declarar para que fim a pretende, não podendo usá-la para fim diverso daquele para que lhe foi concedida.

2. Quando o orador se afaste da finalidade para que lhe foi concedida a palavra, é advertido pelo Presidente, que pode retirá-la se o orador persistir na sua atitude.

Artigo 86.º

(Uso da palavra para apresentação de projectos ou propostas)

O uso da palavra para apresentação de projectos ou propostas limita-se à indicação sucinta do seu objecto.

Artigo 87.º

(Uso da palavra no exercício do direito de defesa)

O Deputado que exercer o direito de defesa nos termos dos artigos 2.º e 4.º não pode exceder 15 minutos no uso da palavra.

Artigo 88.º

(Uso da palavra para participar nos debates)

1. Para intervir nos debates sobre matéria da ordem do dia, quer na generalidade, quer na especialidade, cada Deputado ou membro do Governo pode usar da palavra duas vezes.

2. No debate na especialidade não podem intervir mais de dois membros do Governo sobre cada assunto.

Artigo 89.º

(Invocação do Regimento e perguntas à Mesa)

1. O Deputado que pedir a palavra para invocar o Regimento indica a norma infringida, com as considerações estritamente indispensáveis para o efeito.

2. Os Deputados podem interpelar a Mesa quando tenham dúvidas sobre as decisões desta ou a orientação dos trabalhos.

3. Não há justificação nem discussão das perguntas dirigidas à Mesa.

4. O uso da palavra para invocar o Regimento e interpelar a Mesa não pode exceder dois minutos.

Artigo 90.º
(*Requerimentos*)

1. São considerados requerimentos apenas os pedidos dirigidos à Mesa respeitantes ao processo de apresentação, discussão e votação de qualquer assunto ou ao funcionamento da reunião.

2. Os requerimentos podem ser formulados por escrito ou oralmente.

3. Os requerimentos escritos são imediatamente anunciados pela Mesa e distribuídos pelos grupos parlamentares.

4. Os requerimentos orais, assim como a leitura dos requerimentos escritos, se pedida, não podem exceder dois minutos.

5. Admitido qualquer requerimento, nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 17.º é imediatamente votado sem discussão.

6. A votação dos requerimentos é feita pela ordem da sua apresentação.

7. Não são admitidas declarações de voto orais.

Artigo 91.º
(*Recursos*)

1. Qualquer Deputado pode recorrer das decisões do Presidente ou da Mesa.

2. O Deputado que tiver recorrido pode usar da palavra para fundamentar o recurso por tempo não superior a três minutos.

3. No caso de recurso apresentado por mais de um Deputado, só pode intervir na respectiva fundamentação um dos seus apresentantes, pertençam ou não ao mesmo grupo parlamentar.

4. Havendo vários recursos com o mesmo objecto, só pode intervir na respectiva fundamentação um Deputado de cada Grupo Parlamentar a que os recorrentes pertençam.

5. Podem ainda usar da palavra pelo período de três minutos, um Deputado de cada grupo parlamentar que não se tenha pronunciado nos termos dos números anteriores.

6. Não há lugar a declarações de voto orais.

Artigo 92.º
(*Pedidos de esclarecimento*)

1. A palavra para esclarecimentos limita-se à formulação sintética da pergunta e da respectiva resposta sobre matéria em dúvida enunciada pelo orador que tiver acabado de intervir.

2. Os Deputados que queiram formular pedidos de esclarecimento devem inscrever-se até ao termo da intervenção que os suscitou, sendo formulados e respondidos pela ordem de inscrição.

3. O orador interrogante e o orador respondente dispõem de três minutos por cada intervenção, não podendo, porém, o orador respondente acumular tempos de resposta por período superior a cinco minutos se não desejar usar da palavra a seguir a cada orador interrogante.

*Artigo 93.º**(Reacção contra ofensas à honra ou consideração)*

1. Sempre que um Deputado ou membro do Governo considere que foram proferidas expressões ofensivas da sua honra ou consideração pode, para se defender, usar da palavra por tempo não superior a três minutos.

2. O autor das expressões consideradas ofensivas pode dar explicações por tempo não superior a três minutos.

3. O Presidente anota o pedido para a defesa referido no n.º 1, para conceder o uso da palavra e respectivas explicações a seguir ao termo do debate em curso, sem prejuízo de a poder conceder imediatamente, quando considere que as situações especialmente o justificam.

4. Quando for invocada por um membro da respectiva direcção a defesa da consideração devida a toda uma bancada parlamentar, ou pelo Governo, o Presidente, verificado o agravo, concede de imediato a palavra.

*Artigo 94.º**(Protestos e contraprotestos)*

1. Por cada grupo parlamentar e sobre a mesma intervenção apenas é permitido um protesto.

2. O tempo para o protesto é de três minutos.

3. Não são admitidos protestos a pedidos de esclarecimento e às respectivas respostas, bem como a declarações de voto.

4. O contraprotesto tem lugar imediatamente a seguir ao protesto a que respeite e não pode exceder dois minutos.

*Artigo 95.º**(Proibição do uso da palavra no período da votação)*

Anunciado o início da votação, nenhum Deputado pode usar da palavra até à proclamação do resultado, excepto para apresentar requerimentos respeitantes ao processo de votação.

*Artigo 96.º**(Declaração de voto)*

1. Cada grupo parlamentar, ou Deputado, a título pessoal, tem direito a produzir, no final de cada votação, uma declaração de voto escrita esclarecendo o sentido da sua votação.

2. As declarações de voto orais que incidam sobre moção de rejeição do Programa do Governo, sobre moção de confiança ou de censura ou sobre votações finais das grandes opções dos planos nacionais e do Orçamento do Estado não podem exceder cinco minutos.

3. As declarações de voto por escrito devem ser entregues na Mesa até ao terceiro dia útil após a votação que lhes deu origem.

*Artigo 97.º**(Uso da palavra pelos membros da Mesa)*

Se os membros da Mesa quiserem usar da palavra em reunião plenária na qual se encontram em funções não podem reassumi-las até ao termo do debate ou da votação, se a esta houver lugar.

*Artigo 98.º**(Modo de usar a palavra)*

1. No uso da palavra, os oradores dirigem-se ao Presidente e à Assembleia e devem manter-se de pé.
2. O orador não pode ser interrompido sem o seu consentimento, não sendo, porém, consideradas interrupções as vozes de concordância, discordância, ou análogas.
3. O orador é advertido pelo Presidente quando se desvie do assunto em discussão ou quando o discurso se torne injurioso ou ofensivo, podendo retirar-lhe a palavra.
4. O orador pode ser avisado pelo Presidente para resumir as suas considerações quando se aproxime o termo do tempo regimental.

*Artigo 99.º**(Organização dos debates)*

1. A Conferência delibera nos termos do artigo 155.º sobre o tempo global de cada debate, bem como sobre a sua distribuição.
2. Sempre que tiver sido fixado tempo global para a discussão, o tempo gasto com pedidos de esclarecimento e resposta, protestos e contraprotestos é considerado no tempo atribuído ao grupo parlamentar a que pertence o Deputado.
3. Na falta de deliberação da Conferência, aplica-se supletivamente o artigo seguinte e as demais disposições relativas ao uso da palavra.

*Artigo 100.º**(Duração do uso da palavra)*

1. No período da ordem do dia o tempo de uso da palavra de cada Deputado ou membro do Governo não pode exceder 15 minutos da primeira vez e cinco minutos da segunda, mas o autor ou autores do projecto ou da proposta podem usar da palavra por 20 minutos da primeira vez.
2. Tratando-se de discussão na especialidade de projecto ou proposta de lei ou de resolução, o tempo máximo do uso da palavra é de cinco minutos da primeira vez e três minutos da segunda.
3. O disposto nos números anteriores não se aplica quando a Conferência tiver fixado o tempo global do debate, nos termos do artigo 155.º

AUSTRIA

REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL

IX. General provisions concerning the Consideration of Business in Sitting of the National Council

§ 53. (1) The debate on an item of business that has been preliminarily deliberated in Committee shall be opened by the rapporteur or, in his/her absence, the committee chairperson or, in the latter's absence, by a deputy chairperson. Should the report be dispensed with, or in the absence of all the persons enumerated in the first sentence above, the debate shall commence with the first speaker who has asked for the floor.

(2) The President may decide that certain parts of the item of business shall be deliberated separately. In so doing, s/he shall see to it that the division of the debate and vote shall exclusively serve clarity. The National Council shall decide without debate on any objection raised against dividing the subject.

(3) Amendments may be moved by all Members once debate on that part has been opened and in respect of any decision to be taken by the National Council and shall be considered if they are supported by at least five Members including the mover. If a motion is not signed by five Members, the President shall ask for seconds, and the seconding Members shall rise from their seats to indicate their support.

(4) Such motions shall be submitted to the President in writing and read, as a rule, by one of the Members having signed the motion. Upon the President's instruction, however, the reading may be effected by one of the secretaries. If draft amendments go into considerable detail, the President may in the interest of expediting deliberations order them to be copied and distributed to the Members on condition that one of the sponsors explains the key subjects of the motion orally. Such motions to amend shall be annexed to the stenographic records.

(5) The National Council shall have the right to refer any such motion to the competent Committee and to adjourn deliberations on the item of business until a new Committee report has been presented.

(6) Once the list of speakers has been exhausted, the National Council may decide

1. to adjourn the sitting,
2. to refer the item back to the Committee, or
3. to consider the matter lapsed.

A decision in accordance with (3) above shall terminate consideration of the business in hand.

(7) Upon the president's proposal the National Council may at any time during the deliberations on an item of business decide by a two-thirds majority to adjourn the business in hand. Such decision shall be taken without debate.

(8) In those cases in which consideration of an item of business lasts several days and the decision has been taken to divide the debate and vote thereon, the National Council may after deliberation of each of the parts of the item decide to adjourn deliberation on the item of business in order to deliberate on other items of business during one or more sittings.

§ 54. If the National Council decides to refer an item of business back to the competent Committee, it may upon the President's proposal or on the motion

of a Member determine a period after the expiry of which deliberations in the National Council shall be continued even if no written Committee report has been submitted or the Committee has not elected a rapporteur to present its report to the National Council.

§ 55. (1) Resolutions in which the National Council expresses its wishes concerning the exercise of the executive power (Art. 52 (1) B-VG) or by which the National Council expresses its lack of confidence in the Federal Government or individual members of the same (Art. 74 (1) B-VG) may also be moved in the course of a debate about an item of business before the National Council, if said resolutions are germane to the issue in hand. Any objections to the germaneness of such resolutions shall be ruled on by the President.

(2) Motions for resolutions under (1) above shall be dealt with if they are supported by at least five Members including the mover. If the motion is not signed by five Members, the President shall ask for seconds, and the seconding Members shall rise from their seats to indicate their support. No motions to amend the said draft resolution shall be moved.

(3) Motions for resolutions shall be submitted to the President in writing and read out by one of the Members who have signed them. Upon the President's instruction, however, the reading may be effected by one of the secretaries. Sentences 3 and 4 of § 53 (4) shall apply *mutatis mutandis*.

(4) Voting on draft resolutions under (1) above or § 27 (3) shall, without prejudice to the provisions of (5) below and of § 67 (1) and (3), take place after the third reading in the case of bills and, in the case of all other items of business, after the last vote on the item, and in the case of items of business on which no vote is taken, after the end of the debate.

(5) If in the course of a second reading the special debate on a bill is performed in parts, votes on draft resolutions may be taken immediately after the vote on each part of the bill under consideration. Should an objection be raised, the National Council shall decide without debate.

§ 56. (1) A motion for closure of debate can be offered at any time without interrupting a speaker after at least two Members who have asked for the floor have spoken. The President shall put such motions to the vote immediately without debate.

(2) If the motion for closure is carried, the Members on the list of speakers shall not be recognised, but each Parliamentary Group shall have the right to designate one more speaker.

(3) Members who wish to move an amendment may, if the National Council has decided to close the debate, immediately submit their motions to the President, who shall communicate them to the Members and ask for seconds unless the motion has been signed by five Members.

(4) After a motion for closure has been carried, the only persons other than the speakers designated by the Parliamentary Groups that may take the floor shall be the rapporteur (§63 (3)) and, in the case of a private Member's motion, the mover or one of the movers.

§ 57. (1) In the debates of the National Council each Member shall in principle not speak for more than 20 minutes, all other provisions concerning speaking times notwithstanding. In individual cases the National Council may, if the President so proposes, allow a longer speaking time. After consultation with the members

of the President's Conference, the President may propose that the National Council allow longer speaking times for debates of special importance.

(2) The speaking time of each Member in a debate or, if the debate is held in parts, in each part thereof may be limited to less than 20 minutes but not less than 10 minutes if

1. the National Council so decides before the debate is opened at the latest, or
2. the President so orders—even in the course of a debate—after consultation with the President's Conference.

In addition, the National Council may decide, or the President may order, that the speaking time be reduced to five minutes per speaker from the third speaker for each Parliamentary Group onwards.

(3) After consultation with the President's Conference, the President may, before embarking on the agenda or, at the latest, before opening the debate

1. order that the total speaking time of Members of the same Parliamentary Group in the debate or, if the debate is held in parts, in each part thereof shall not exceed a certain amount of time, or
2. put to the vote of the National Council a proposal concerning arrangements for and the duration of the debate on one or more items of business or the entire agenda.

(4) The total speaking time for the Members of the same Parliamentary Group in accordance with (3.1) above may, after consultation of the President's Conference, also be decided before the beginning of the debate at the latest, in which case the speaking time allotted to the speakers for one and the same Parliamentary Group shall not be less than 30 minutes. This provision shall not hold for joint debates of several items of business under § 49 (4).

(5) After consultation in the President's Conference, the total speaking time to be allowed the Members of the same Parliamentary Group in the debates covering several or all of the items on the agenda of a sitting may also be decided by a two-thirds majority before the agenda is embarked upon; in this case the speaking time allotted to the speakers for one and the same Parliamentary Group shall be not less than 60 minutes and the total speaking time not more than ten hours.

(6) If a ruling has been made in accordance with (3.1) above or a decision taken in accordance with (3.2), (4) or (5) above, speaking time shall no longer be limited under (2.1) above.

(7) For Members who do not belong to any Parliamentary Group, speaking time may be limited to no less than 10 minutes per debate by a ruling or decision under (3), (4) or (5) above.

(8) If a member of the Federal Government or a State Secretary speaks for more than 20 minutes in a debate subject to a limitation of speaking time under (3), (4) or (5) above, each Parliamentary Group that intends to express an opposing view may exceed its speaking time by as much as the member of Government or State Secretary has exceeded it.

(9) The limitation of speaking time shall not be subject to debate.

§ 57a. (1) Brief debates on

- a) a written answer to a question addressed to the Federal Government or one of its members (§ 92),
- b) a motion to set a deadline (§ 43) or on

c) a motion to set up an investigating committee (§ 33) shall be opened by the mover or a Member who has signed the motion in question, said speaker being allowed a speaking time of ten minutes. Following this speaker, each Parliamentary Group may name one speaker, who shall be allowed five minutes. If several Members ask for the floor simultaneously, the order in which they are given the floor shall reflect the numerical strength of their Parliamentary Group.

(2) The speaking time allotted to Members of the Federal Government or State Secretaries who may take the floor under § 19 (1) shall be no more than ten minutes.

(3) The provisions concerning factual corrections (§ 58) shall not apply.

(4) Debates under (1a and b) above shall take place after the agenda has been exhausted but not later than 3 p.m. If a debate on an urgent question or urgent motion has been called for to take place on the same day, the debates under (1a and b) shall take place after the debates on such urgent question or motion. Debates under (1c) shall take place after the agenda has been exhausted.

§ 57b. (1) On each day devoted to sittings, only one urgent question or urgent motion shall be called up. If an urgent question or urgent motion has been tabled for a specific sitting, a debate shall only be possible in respect of items under § 57a (1a or b).

(2) If an urgent discussion has been requested in respect of several questions, the urgent question of that Parliamentary Group shall be called up whose last urgent question antedates all others.

(3) The provisions of (2) above shall apply *mutatis mutandis* when there is a collision between several requests for urgent discussion on a motion or a collision between urgent motions and urgent questions. The provisions of (2) above shall also apply *mutatis mutandis* in deciding the question which debate under § 57a (1a or b) shall be called up after an urgent question or urgent motion.

(4) At a sitting called for in accordance with § 46 (6) and the first case mentioned in § 46 (7), the provisions of (2) and (3) above shall not hold, and the urgent motion or urgent question to be called up shall be the motion or question tabled by that Parliamentary Group of the Members, or of the majority of Members, that have demanded that the sitting in question be convened.

(5) If no request for an urgent discussion of a question or motion has been made for a particular sitting, the debates shall be called up under § 57a (1a or b). Regarding the order in which they are to be disposed of, § 60 (3) shall apply *mutatis mutandis*, but debates under § 57a (1a) shall be called up before the debates under § 57a (1b).

§ 58. (1) If a Member rises in the course of a debate in order to make a factual correction the President shall, as a rule, give him/her the floor immediately but without interrupting a speaker, or at the latest immediately after the end of the debate on the item of business in question.

(2) A factual correction shall start with a repetition of the statement to be corrected to be followed by a presentation of the correct facts with which that statement is at variance.

(3) A rejoinder in response to a factual correction may be made only by a Member referred to in person in the course of the presentation of the rectified facts under (2) above; when taking the floor, that Member shall confine himself/herself to a presentation of the facts.

(4) If a Member violates the provisions of (2) or (3) above, the President shall rule him/her out of order.

(5) A factual correction and a rejoinder thereto shall not exceed a duration of two minutes. In exceptional cases the President may allow the speaker more time if s/he so requests.

§ 59. (1) The requirement of submission in writing shall not hold for procedural motions, nor do such motions require a second; unless the National Council decides under (3) below to hold a debate, the President shall put such motions to the vote immediately.

(2) If a Member takes the floor on a procedural motion without him/herself tabling a motion, the President shall have the right to give him/her the floor only at the end of the meeting.

(3) Upon proposal by the President or upon a motion tabled by a Member the National Council may decide to hold a debate. For such a debate the President may limit the speaking time of Members, the minimum time allowed being five minutes.

§ 60. (1) Members who wish to take the floor on an item of business to be deliberated on during a sitting shall announce their intention to an official of the Parliamentary Administration designated for this purpose and shall indicate whether they intend to speak «for» or «against». Such announcements may also be made by a Member charged to do so by his/her Parliamentary Group. Requests for the floor may be made at any time after beginning of the sitting.

(2) The Members that have claimed the floor shall be recognised in the order in which they have announced their intention, the first intervention being that of a speaker «against», following which speakers «for» and «against» shall speak in alternate succession.

(3) If two or more speakers «for» or speakers «against» announce their intention to speak at the same time, the President shall determine the order in which they are given the floor in such a way as to give a fair hearing to the different points of view while at the same time considering the relative strengths of the individual Parliamentary Groups and respecting the principle of alternation between speakers belonging to different Parliamentary Groups.

(4) In departure from the provisions of (1) to (3) above, no distinction shall be made between speakers «for» and «against» during the first reading of a bill, in a debate on the subject of an urgent question, and during a Debate on Matters of Topical Interest.

(5) Every speaker shall be free to withdraw his/her request for the floor or to cede his/her right to speak to another Member, unless that Member has already twice spoken to the item of business.

(6) Members who are not present at the time when they are recognised shall lose their right to speak.

(7) The rapporteur elected by a Committee to report to the National Council (§ 42 (1)) cannot take the floor as a speaker «for» or «against» on the subject covered by his/her report. This provision shall not apply if the rapporteur has refrained from presenting his/her oral report.

(8) After consultation with the President's Conference, the provisions of (1) to (3) above regarding the order in which Members shall be given the floor may be suspended up to the end of the legislative period at the latest.

§ 61. If one of the Presidents enters his/her name on the list of speakers, s/he shall as a rule reassume the chair only after the item in hand has been disposed of.

§ 62. (1) The rapporteurs, secretaries and speakers who have asked for the floor shall speak from the rostrums provided for them. Members shall speak from their seats, using the microphones provided for this purpose, only on procedural questions or in special cases in which the President permits them to do so.

(2) Members of the Federal Government, the President of the Court of Audit and the members of the Ombudsman's Office shall, if they ask for the floor under § 19 and § 20, respectively, speak from the Government bench.

§ 63. (1) No Member shall speak more than twice in any one debate.

(2) Requests for the floor on the part of members of the Federal Government, the President of the Court of Audit and the members of the Ombudsmann's Office shall be governed by the provisions of § 19 and § 20, respectively.

(3) If there are no further requests for the floor, the President shall close the debate and give the floor to the rapporteur for his/her final statement, if s/he so requests. A rapporteur under § 44(4) or § 45 shall only have the right to a final statement for the purpose of correcting typographical or linguistic errors.

DINAMARCA

STANDING ORDERS DEL FOLKETING

CHAPTER XI

Debate/Order Paper

26.—(1) Members and Ministers speak from the rostrum of the Folketing or if the Speaker so decides from their seats in the Chamber. No person shall be addressed directly during the debates. Members (apart from Ministers) shall be styled Mr or Mrs adding their names but without any titles. Ministers are addressed by their official titles as Ministers.

27.—(1) Quotations are admissible only to a limited extent. An intervention shall indicate clearly when a quotation begins and when it ends. Likewise, the source of the quotation and its exact place in the original text shall be indicated clearly.

28.—(1) The Speaker calls upon the Members to speak in the order in which their requests are noted, however giving precedence to spokesmen and proposers. Likewise, the Speaker may change the order in order to end exchanges of views on specific items, or in cases in which practical reasons speak in favour of so doing.

(2) The Speaker may allow deviations from the time limits set to speaking laid down in the Standing Orders, including Annex, when the extent of a matter renders it necessary. Applications for extended time to speak should be tabled not later than two days before the sitting in question. A request to have the time limits on speaking extended when debating interpellations shall however, be made at the time when the interpellation is handed in.

(3) Irrespective of the time limits fixed, the Speaker may, to the extent he thinks fit, call upon Members to address the Folketing by short remarks not exceeding one minute. In special circumstances, the Speaker may call upon a Member to make a short reply not exceeding three minutes. If a Minister desires to take the floor in order to make a short remark, the Minister may speak for up to two minutes.

(4) During the debates, Ministers are entitled to address the Folketing as often as they wish provided of course that they observe the Standing Orders of the Folketing (Section 40 in the Constitutional Act).

29.—(1) If a Member exceeds his/her time limit, the Speaker may order the Speaker to sit down after having once called his/her attention to the fact that the time has expired. In that case, the Member concerned cannot be called upon to speak again on the same matter.

(2) If the Speaker considers the statements of a Member improper, the Speaker may call the Member to order. If the Member does not obey the directions of the Speaker, the Speaker may ask the Member to discontinue his speech. The Speaker may also decline to call upon the Member to speak once more during the same sitting. Furthermore, the Standing Orders Committee may decide to exclude a Member, who has been called to order, from the sittings of the Folketing for up to fourteen sitting days. For the duration of the exclusion, the Member in question is not allowed to take part in committee meetings either.

(3) The provisions referred to in Subsection 2 of this Section also apply if the Speaker finds a Member's written statements in Bills, reports etc. improper

and if a Member otherwise renders himself/herself guilty of grossly offending the order.

(4) If a Member does not obey the directions of the Speaker, after the latter has requested the Member concerned to discontinue his speech or if general disorder should occur, the Speaker shall adjourn, or if necessary, close the sitting.

30.—(1) Expressions of approval or disapproval are considered disorderly.

31.—(1) If the Speaker finds that the debates are unduly longwinded, he may suggest that they be ended. The Folketing will then take the decision about an eventual closure without a debate after having read out the names of those who wished to speak. Likewise, seventeen Members may request in writing that a vote be taken on an eventual closure without a debate. The names of these Members as well as of those wishing to address the Folketing are then read out.

32.—(1) Notice of the first debate to take place in the Folketing, in every session, is given directly to the Members by order of the Speaker.

(2) At the end of each sitting, the Speaker announces the time and date as well as the Order Paper for the next sitting, if possible at that time. Notification of the contents of the Order Paper may eventually be given by referring to notices put up in the Chamber or to the printed Order Paper which will be distributed as soon as possible. Notice of a sitting may also be given by forwarding a printed Order Paper to the Members. However, the fact that the Speaker has fixed the day and time and the Order Paper for the next meeting shall not prevent him from calling the meeting at some other time.

(3) The Speaker can, when the Order Paper has not been set in accordance with Subsection 4 of this Section, change the order of the items listed, and the Speaker can leave out an item on the Order Paper if the Folketing is informed about the reasons for so doing. But apart from electing Members to committees, commissions and other tasks, only matters entered on the Order Paper for a sitting can be dealt with during the sitting in question.

(4) It rests with the Speaker to call a meeting when at least two fifths of the Members of the Folketing or the Prime Minister requests him to do so in writing stating the order of the day (Section 39 in the Constitutional Act).

(5) Whenever possible, the plan of the week indicating the Speaker's plans so far, for the work of the coming days, is distributed on the last sitting day of the Folketing.

SUECIA

REGLAMENTO DEL RIKSDAG

CHAPTER 2

Meetings of the Chamber

Art. 14. The Riksdag may limit the number of interventions a speaker may make during the deliberation of a matter and may limit the duration of each intervention in a supplementary provision of this Riksdag Act. A distinction may be made in this connection between different categories of speakers such as ministers and majority or minority spokesmen for a committee or spokesmen for a party group, and between speakers who have complied with the Speaker's request that they give prior notice that they intend to speak and speakers who have failed to give such notice.

The right to speak may also be specially restricted under paragraph one in conjunction with the deliberation of a particular issue, at a proposal from the Speaker. Such a decision shall be taken without prior deliberation.

When applying this Article, it shall always be borne in mind that any person wishing to speak on a matter may speak for four minutes in connection therewith.

Supplementary provisions

2.14.1

A member who wishes to speak in a debate in the Chamber shall inform the Secretariat, if possible, no later than the day prior to the meeting at which the deliberations are expected to start. Such notice shall indicate how long the intervention is expected to last.

An intervention by a member who has failed to give prior notice shall be limited to four minutes, unless the Speaker considers there are grounds for permitting an extension.

A further intervention by a member who has already spoken during the deliberation of a particular matter shall be limited to two minutes.

The provisions of paragraphs one, two and three shall not apply when a reply is given to a question or interpellation.

2.14.2

The Speaker shall determine the timing of interventions in a specially-arranged debate on matters unconnected with other business under consideration, after conferring with the special representatives of the party groups.

Art. 15. The Speaker shall determine the order of speakers from among those giving notice before the deliberation of a particular matter that they wish to speak. Members asking leave to speak in the course of the deliberations shall speak in the order in which they give notice to the Speaker.

The provisions of paragraph one notwithstanding, a minister may be given the floor without having given prior notice that he wishes to speak. With the Speaker's consent, a minister or a member may be given the floor to deliver a rejoinder to another speaker.

*Supplementary provisions**2.15.1*

Irrespective of the order of speakers, and without having given prior notice, a minister who has not spoken previously in the deliberation of a particular matter may be given the floor for an intervention of no more than ten minutes' duration.

Irrespective of the order of speakers, the Speaker may give the floor to a minister or a member to deliver a rejoinder contributing information or correcting a remark made by a previous speaker, or refuting an allegation made by a previous speaker. Such a rejoinder shall be limited to two minutes, unless the Speaker considers there are special grounds for permitting an extension to four minutes. Each speaker shall be entitled to make two rejoinders in the context of the same principal intervention. If the Speaker has already given a member leave to make a rejoinder, he shall be permitted to take the floor before a minister speaks.

2.15.2

Irrespective of the order of speakers, a member may indicate his concurrence with a preceding speaker in the course of the deliberations, without stating his reasons.

2.15.3

Repealed.

2.15.4

A speaker shall address the Chamber from the rostrum or from his place in the Chamber. The Speaker may however indicate another place in the Chamber from which a speaker shall address the Chamber.

Art. 16. A verbatim record shall be kept of proceedings in the Chamber. No one shall be entitled to speak off the record. A decision may not be altered when the record is confirmed.

The record of meetings of the Chamber and the documents deemed appropriate for inclusion in the appendix to the record shall be published in print unless under special provisions they are required to be kept secret.

*Supplementary provisions**2.16.1*

Statements made at meetings shall be taken down and made available for consultation without delay at the Secretariat of the Chamber. If a speaker has registered no complaint against the record by noon of the third working day following the meeting, Saturdays excepted, he shall be presumed to have approved it. If a speaker adjusts the record, he should append his signature or initials thereto.

2.16.2

The record shall be confirmed by the Chamber on the fifth working day following the meeting, if the Riksdag meets on that day, or, failing that, at the next meeting thereafter.

A record which cannot be confirmed within one month in accordance with the provisions of paragraph one shall be confirmed at such time as the Speaker determines. The record shall be confirmed in the presence of the members in attendance.

At a meeting at which a record is to be confirmed, a member shall be entitled to request correction of a statement the record of which has been approved by another member under 2.16.1.

ALEMANIA

REGLAMENTO DEL BUNDESTAG

RULE 23

Opening of de debate

The President shall open the debate on every item of business placed on the agenda unless such a debate is inadmissible or subject to special conditions.

RULE 24

Joint debate on related items of business

It may at any time be decided to debate similar or factually related items of business jointly.

RULE 25

Adjournment of deliberations or closure of the debate

(1) If all the speakers on the list have taken the floor or if no one requests leave to speak, the President shall declare the debate closed.

(2) The Bundestag may adjourn the deliberations or close the debate if a motion to that effect is moved by a parliamentary group or by five per cent of the Members of the Bundestag present. When a vote is taken, a motion for closure shall take precedence over a motion for adjournment. A motion for closure may be put to the vote only after each parliamentary group has had the floor at least once.

RULE 26

Adjournment of the sitting

A sitting may only be adjourned if the Bundestag so decides upon the proposal of the President or upon the motion of a parliamentary group or five per cent of the Members of the Bundestag present.

RULE 27

Leave to speak and request for leave to speak

(1) Members of the Bundestag may take the floor only if given leave to do so by the President. If the President himself wishes to speak in the debate, he shall vacate the Chair for that purpose. Members of the Bundestag who wish to speak on the subject under debate shall, as a rule, inform the Secretary, who keeps the list of speakers. Members of the Bundestag who wish to raise a point of order or to make a statement may do so by intervention.

(2) If a Member of the Bundestag wishes to put a question to the speaker in the course of his speech or, during the debate, to make remarks on the subject under discussion, he shall use one of the microphones in the Chamber. He may put his question or make his remarks, which must be brief and concise, only if

the speaker, following a question to that effect by the President, has consented. Following a contribution to the debate the President may give Members leave to make remarks lasting not more than three minutes; the speaker may reply once.

RULE 28

Order in which speakers are called

(1) The President shall determine the order in which speakers are called. In so doing, he shall be guided by the need to ensure that debates are conducted properly and efficiently, with due regard to the different views of political parties, the arguments for and against the subject under debate, and the relative strengths of the parliamentary groups; in particular, a divergent opinion shall be heard after a speech has been delivered by a member of the Federal Government or a person commissioned by it.

(2) The first speaker in the debate on an item of business submitted by Members of the Bundestag should not belong to the same parliamentary group as the mover of the motion. The mover and the rapporteur may demand have to speak before the beginning and after the end of the debate. The rapporteur shall have the right to speak at any time.

RULE 29

Points of order

(1) The President shall give precedence to Members requesting leave to speak in order to move a procedural motion. The motion must relate to the subject under debate or to the agenda.

(2) Where procedural motions are moved which must be complied with (demand), the President may decide to grant leave to speak only to the mover or, in the case of other motions, to one speaker from each parliamentary group.

(3) If a Member of the Bundestag raises a point of order without wishing to speak on a procedural motion moved or to move such a motion himself, the President shall grant leave to speak at his discretion.

(4) No Member may speak for longer than five minutes on a point of order.

RULE 30

Statements on the debate

Leave to make a statement on the debate shall be granted after the conclusion, suspension or adjournment of the debate. The President may give precedence to a Members requesting leave to speak in order to make a statement in the course of the debate. The Member concerned shall inform him of the reason for his statement when requesting leave to speak. He may deliver a statement on the debate only in order to rebut any remarks that have been made about his person in the course of a debate or to correct observations that he himself has made; the statement may not last more than five minutes.

RULE 31**Explanations of vote**

(1) After the conclusion of a debate Members of the Bundestag may make an oral statement on the final vote lasting not more than five minutes or submit a short written statement, which shall be included in the minutes of plenary proceedings. As a rule the President shall give Members leave to make a statement before the vote is taken.

(2) Prior to the vote any Member of the Bundestag may state that he will not participate in the vote.

RULE 32**Statements on matters not included in the agenda**

The President may, before calling the first item on the agenda or after the conclusion, suspension or adjournment of the debate, grant leave to a Member to speak on a matter not included in the agenda for the purpose of making a statement of fact or of a personal nature. When requesting leave to speak, the Member shall inform him of the reason for his statement. The statement may not last more than five minutes.

RULE 33**Speeches**

In principle, speakers shall not read their speeches. They may make use of notes.

RULE 34**Delivery of speeches**

Speakers shall use the microphones provided for the purpose or speak from the rostrum.

RULE 35**Speaking time**

(1) The form and duration of a debate on a particular item of business shall be determined by the Bundestag on the proposal of the Council of Elders. If no agreement is reached in the Council of Elders in line with the first sentence, or if the Bundestag does not decide otherwise, no speaker may have the floor for more than fifteen minutes. Upon the demand of a parliamentary group, one of its speakers may take the floor for up to forty-five minutes. The President may extend these speaking times if the subject under debate or the progress of the debate make this appear appropriate.

(2) If a member of the Federal Government or of the Bundesrat, or a person commissioned by them, speaks for more than twenty minutes, the parliamentary group wishing to present a divergent view may demand the same speaking time for one of its speakers.

(3) If a Member of the Bundestag exceeds the speaking time allocated to him, the President shall, after warning him once, direct him to discontinue speaking.

RULE 36

Calls for pertinence and calls to order

The President may call upon speakers who digress to keep to the subject under debate. He may name and call to order Members of the Bundestag who commit a breach of order. The call to order and the reason for it may not be referred to by subsequent speakers.

RULE 37

Direction to discontinue speaking

If, during his speech, a speaker is called upon three times to keep to the subject under debate or is called to order three times after having on the second occasion been warned of the consequences of a third reminder to keep to the subject under debate or of a third call to order, the President must direct him to discontinue speaking and may not, during the remainder of the debate, grant him leave to speak on the same subject.

RULE 38

Suspension of Members of the Bundestag

(1) The President may order a Member of the Bundestag who has committed a serious breach of order to leave the Chamber for the remainder of the sitting even if he has not been called to order. Before the sitting is closed the President shall announce for how many sitting days the Member in question will be suspended. A Member of the Bundestag may be suspended for up to thirty sitting days.

(2) The Member concerned shall immediately leave the Chamber. If he refuses to obey the order, the President shall indicate to him that his behaviour will result in a prolongation of his suspension.

(3) The Member concerned shall also be excluded from committee meetings for the duration of his suspension.

(4) If the Member concerned attempts unlawfully to take part in sittings of the Bundestag or meetings of its committees, the second sentence of paragraph (2) shall apply *mutatis mutandis*.

(5) The Member concerned shall not be deemed to be on leave of absence. He may not enter his name in the attendance register.

RULE 39

Objection to a call to order or to a suspension

The Member concerned may, by the next sitting day, lodge a reasoned objection in writing to the call to order or to his suspension. The objection shall be placed on the agenda of that sitting. The Bundestag shall decide thereon without debate. The objection shall not have a delaying effect.

RULE 40

Suspension of the sitting

If disturbances in the Bundestag threaten to obstruct the business of the House, the President may suspend the sitting for a specified period of time or terminate it. If he cannot make himself heard, he shall leave the Chair; this shall have the effect of suspending the sitting. The President shall reconvene the sitting.

RULE 41

Other measures for the maintenance of order

(1) Persons who are not Members of the Bundestag and take part in the sittings and members of the public shall be subject to the President's power to take measures for the maintenance of order.

(2) Any person in the galleries expressing approval or disapproval or behaving in a disorderly or unseemly manner may be expelled immediately by order of the President. The President may order the galleries to be cleared in the event of disturbances that obstruct the conduct of business.

RULE 42

Summoning of a member of the Federal Government

The Bundestag may, upon the motion of a parliamentary group or of five per cent of the Members of the Bundestag present, decide that a member of the Federal Government be summoned.

RULE 43

Right to be heard at any time

The members of the Federal Government and of the Bundesrat, as well as persons commissioned by them, must, upon their demand, be heard at any time in accordance with Article 43, paragraph (2) of the Basic Law.

RULE 44

Resumption of the debate

(1) If, after the end of a debate or after the expiry of the overall speaking time set aside for a debate, a member of, or a person commissioned by, the Federal Government or the Bundesrat speaks on the subject under debate, the debate shall be considered reopened.

(2) If, during a debate, a member of, or a person commissioned by, the Federal Government or the Bundesrat is given leave to speak on the subject under debate, the parliamentary groups whose speaking time on that item of business has already expired shall be entitled to a further period of one quarter of the time previously allocated to them.

(3) If a member of, or a person commissioned by, the Federal Government or the Bundesrat speaks on a matter not included in the agenda, a debate on his statement shall be opened if a parliamentary group or five per cent of the Members of the Bundestag present so demand. Substantive motions may not, however, be moved in the course of such a debate.

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO

CAPÍTULO VI

De las relaciones con las demás instituciones

Artículo 37.—Declaraciones de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo

1. Los miembros de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo podrán pedir en cualquier momento al Presidente que les conceda el uso de la palabra para hacer una declaración. El Presidente decidirá el momento de dicha declaración y si deberá ir seguida de un debate completo o de treinta minutos de preguntas breves y precisas de los diputados.

2. Al incluir en el orden del día una declaración con debate, el Parlamento decidirá si procede o no cerrar el debate con una resolución. No podrá hacerlo, sin embargo, si estuviere previsto un informe sobre el mismo asunto en el mismo período parcial de sesiones o en el siguiente, salvo que el Presidente, por razones excepcionales, disponga otra cosa. Si el Parlamento decidiera cerrar el debate con una resolución, una comisión, un grupo político o treinta y dos diputados como mínimo podrán presentar una propuesta de resolución.

3. Las propuestas de resolución se someterán a votación ese mismo día. El Presidente decidirá sobre posibles excepciones. Se admitirán explicaciones de voto.

4. Una propuesta de resolución común sustituirá a las propuestas presentadas anteriormente por los firmantes, pero no a las presentadas por otras comisiones u otros grupos políticos o diputados.

5. Una vez aprobada una propuesta de resolución, no se podrán someter a votación otras propuestas de resolución, salvo que el Presidente así lo decidiera a título excepcional.

CAPÍTULO XVI

De las normas generales para el desarrollo de las sesiones

Artículo 119.—Concesión de la palabra y contenido de las intervenciones

1. Ningún diputado podrá hacer uso de la palabra si el Presidente no se la concede. El orador hablará desde su escaño y se dirigirá al Presidente; éste podrá invitarle a hacer uso de la palabra desde la tribuna.

2. Si un orador se apartare de la cuestión, el Presidente le llamará a ella. Llamado el orador a la cuestión dos veces en el mismo debate, el Presidente podrá, en la tercera ocasión, retirarle el uso de la palabra para el resto del debate sobre la misma cuestión.

3. El Presidente, sin perjuicio de sus otras facultades disciplinarias, podrá disponer que se supriman de las actas literales de las sesiones las intervenciones de los diputados a los que no se hubiere concedido la palabra o que continuaren haciendo uso de ella una vez agotado el tiempo concedido.

4. El orador no podrá ser interrumpido, excepto por el Presidente. No obstante, previa autorización del Presidente, podrá interrumpir su discurso para permitir a otro diputado, a la Comisión o al Consejo que le formulen una pregunta sobre un punto concreto de su intervención.

Artículo 120.—Distribución del tiempo de uso de la palabra

1. Para el buen desarrollo del debate, la Conferencia de Presidentes podrá proponer al Parlamento la distribución del tiempo de uso de la palabra. El Parlamento se pronunciará sin debate sobre la propuesta.

2. El tiempo de uso de la palabra se distribuirá con arreglo a los criterios siguientes:

- a) la primera fracción se distribuirá en partes iguales entre todos los grupos políticos;
- b) la segunda fracción se prorrateará entre los grupos políticos en proporción al número de sus miembros;
- c) se atribuirá globalmente a los no inscritos un tiempo calculado según las fracciones asignadas a cada grupo político conforme a las letras a) y b) precedentes.

3. Si se acordare una distribución global del tiempo de uso de la palabra para varios asuntos del orden del día, los grupos políticos comunicarán al Presidente la fracción de su tiempo de uso de la palabra que se proponen dedicar a cada uno de los asuntos. El Presidente velará por el respeto de los tiempos de uso de la palabra.

4. El uso de la palabra se limitará a un minuto en las intervenciones que se refieran a la aprobación del acta, así como en cuestiones de orden, intervenciones sobre modificaciones del proyecto definitivo de orden del día o del orden del día.

5. Por regla general, la Comisión y el Consejo intervendrán en el debate de un informe inmediatamente después de su presentación por parte del ponente. No obstante, cuando se debata una propuesta de la Comisión, el Presidente pedirá a ésta que intervenga en primer lugar para presentar brevemente su propuesta y, cuando se debata un texto procedente del Consejo, el Presidente podrá pedir a éste que intervenga en primer lugar. Estas intervenciones irán seguidas en ambos casos por la del ponente. La Comisión y el Consejo podrán ser oídos de nuevo, en particular como réplica a las declaraciones formuladas por los diputados.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 197 del Tratado CE, el Presidente tratará de lograr un acuerdo con la Comisión y el Consejo para una adecuada asignación del tiempo de uso de la palabra a estas dos instituciones.

7. Los diputados que no hubieren intervenido en un debate podrán presentar, una vez por período parcial de sesiones como máximo, una declaración por escrito que no supere las doscientas palabras, que se adjuntará al acta literal de la sesión.

Artículo 121.—Lista de oradores

1. Los diputados que solicitaren la palabra serán inscritos en una lista de oradores según el orden en que la hubieren pedido.

2. El Presidente concederá la palabra de forma que, en lo posible, intervengan alternativamente oradores de diferentes fuerzas políticas y en diversas lenguas.

3. Se podrá, sin embargo, conceder prioridad de turno, si así lo solicitaren, al ponente de la comisión competente y a los presidentes de los grupos políticos que intervengan en nombre de su grupo, o a los oradores que los sustituyan.

4. Nadie podrá hacer uso de la palabra más de dos veces sobre el mismo asunto, salvo autorización del Presidente.

No obstante, el Presidente y el ponente de las comisiones interesadas podrán hacer uso de la palabra, si lo pidieren, durante el tiempo fijado por el Presidente.

Artículo 122.—Intervención por alusiones personales

1. Los diputados que pidan la palabra para contestar por alusiones personales intervendrán al final del debate sobre el asunto del orden del día que se estuviere examinando o con ocasión de la aprobación del acta de la sesión en que se hubiere producido la alusión.

El orador aludido no podrá entrar en el fondo del asunto, sino que se limitará bien a refutar aseveraciones hechas durante el debate en relación con su persona u opiniones que se le hayan atribuido, o bien a rectificar sus propias declaraciones.

2. Las intervenciones por alusiones personales no excederán de tres minutos, salvo acuerdo en contrario del Parlamento.

CAPÍTULO XVIII

De las cuestiones de orden*Artículo 141.—Cuestiones de orden*

1. Las peticiones de palabra para las siguientes cuestiones de orden tendrán prioridad sobre otras peticiones de palabra:

- a) proponer que no ha lugar a deliberar (art. 143),
- b) pedir la devolución a comisión (art. 144),
- c) pedir el cierre del debate (art. 145),
- d) pedir el aplazamiento del debate y de la votación (art. 146),
- e) pedir la suspensión o el levantamiento de la sesión (art. 147).

En estas solicitudes sólo podrán intervenir, además del promotor de la solicitud, un orador a favor y otro en contra y el presidente o ponente de la comisión competente.

2. El tiempo de uso de la palabra no excederá de un minuto.

Artículo 142.—Observancia del Reglamento

1. Podrá concederse la palabra a un diputado para señalar a la atención del Presidente cualquier caso en que no se respete el Reglamento. Al comienzo de su intervención, el diputado indicará el artículo a que se refiere.

2. Una petición de palabra referente a la observancia del Reglamento tendrá prioridad sobre todas las restantes peticiones de palabra.

3. El tiempo de uso de la palabra no excederá de un minuto.

4. El Presidente resolverá sobre las cuestiones de observancia del Reglamento de modo inmediato, conforme a las disposiciones de este último, y anunciará su decisión inmediatamente después. No habrá votación al respecto.

5. Excepcionalmente, el Presidente podrá declarar que su decisión será anunciada con posterioridad, pero en todo caso dentro de las veinticuatro horas siguientes a la petición, a condición de que el aplazamiento de la decisión no implique el del debate en curso. Asimismo, podrá someter la cuestión a la comisión competente.

Artículo 143.—Cuestión de no ha lugar a deliberar

1. Al abrirse el debate sobre un punto del orden del día, se podrá presentar una solicitud cuyo objeto sea rechazar el debate sobre este punto por razón de inadmisibilidad. Se procederá de inmediato a votar esta solicitud.

La intención de presentar tal solicitud se notificará al Presidente con veinticuatro horas de antelación como mínimo, y éste informará inmediatamente al Parlamento.

2. Si se aprobare la solicitud, se pasará inmediatamente al punto siguiente del orden del día.

Artículo 144.—Devolución a comisión

1. Podrán solicitar la devolución a comisión, al establecerse el orden del día o antes del comienzo del debate, un grupo político o treinta y dos diputados como mínimo.

La intención de solicitar la devolución a comisión se notificará al Presidente con veinticuatro horas de antelación como mínimo, y éste informará inmediatamente al Parlamento.

2. Antes de una votación o durante la misma, un grupo político o treinta y dos diputados como mínimo podrán solicitar la devolución a comisión. La votación correspondiente se realizará de inmediato.

3. La solicitud sólo podrá presentarse una vez durante cada una de las diferentes fases del procedimiento.

4. La decisión de devolución a comisión suspenderá el debate del punto.

5. El Parlamento podrá señalar plazo para que la comisión presente sus conclusiones.

Artículo 145.—Cierre del debate

1. Podrá cerrarse el debate antes de agotar la lista de oradores a propuesta del Presidente o a solicitud de un grupo político o de treinta y dos diputados como mínimo. La votación correspondiente se realizará de inmediato.

2. Si se aprobare la propuesta o la solicitud, sólo podrá intervenir un miembro de cada uno de los grupos que todavía no hubieren participado en el debate.

3. Después de las intervenciones previstas en el apartado 2, quedará cerrado el debate y el Parlamento votará sobre el asunto que se esté debatiendo, salvo fijación previa de una hora determinada para la votación.

4. Si se rechazare la propuesta o la solicitud, sólo el Presidente podrá presentarla de nuevo durante el mismo debate.

Artículo 146.—Aplazamiento del debate y de la votación

1. Un grupo político o treinta y dos diputados como mínimo podrán presentar, al comienzo del debate sobre un punto del orden del día, una solicitud con objeto de aplazar el debate para un momento determinado. La votación correspondiente se realizará de inmediato.

La intención de solicitar el aplazamiento se notificará al Presidente con veinticuatro horas de antelación como mínimo, y éste informará inmediatamente al Parlamento.

2. Si se aprobare la solicitud, el Parlamento pasará al siguiente punto del orden del día. El debate aplazado se reanudará en el momento que se hubiere señalado.

3. Si se rechazare la solicitud, no podrá presentarse de nuevo durante el mismo período parcial de sesiones.

4. Antes de una votación o durante la misma, un grupo político o treinta y dos diputados como mínimo podrán solicitar el aplazamiento de la votación. La votación correspondiente se realizará de inmediato.

Toda decisión del Parlamento de aplazar un debate hasta un período parcial de sesiones ulterior deberá especificar en qué período parcial de sesiones deberá

incluirse el debate, bien entendido que el orden del día de dicho período parcial de sesiones se establecerá conforme a los artículos 110 y 111 del Reglamento.

Artículo 147.—Suspensión o levantamiento de la sesión

El Parlamento podrá acordar la suspensión o el levantamiento de una sesión en el curso de un debate o de una votación, a propuesta del Presidente o a solicitud de un grupo político o de treinta y dos diputados como mínimo. La votación de dicha propuesta o de la solicitud se realizará inmediatamente.

CAPÍTULO XXII

De la apertura y transparencia

Artículo 171.—Transparencia de las actividades del Parlamento

1. El Parlamento garantizará la máxima transparencia de sus actividades con arreglo a las disposiciones del artículo 1, del segundo párrafo del artículo 3, del apartado 1 del artículo 28 y del apartado 1 del artículo 41 del Tratado UE, del artículo 255 del Tratado CE y del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2. Los debates del Parlamento serán públicos.

3. Las comisiones del Parlamento se reunirán normalmente en público. No obstante, las comisiones podrán decidir, a más tardar en el momento de aprobar el orden del día de la reunión correspondiente, dividir el orden del día de una reunión concreta en puntos para ser tratados en público y puntos para ser tratados a puerta cerrada. No obstante, si una reunión tuviere lugar a puerta cerrada, la comisión podrá permitir el acceso del público a los documentos y el acta de la reunión, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 a 4 del artículo 4 del Reglamento (CE) número 1049/2001 del Parlamento y del Consejo.

4. El examen por la comisión competente de los suplicatorios que se refieran a procedimientos relativos a la inmunidad parlamentaria de conformidad con el artículo 6 bis tendrá lugar siempre a puerta cerrada.

La Reforma Concursal en España, especial referencia a los Juzgados de lo Mercantil

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS E HISTÓRICOS.—III. SITUACIÓN VIGENTE.—IV. OBJETIVOS Y CRÍTICAS DE LA NUEVA LEY.—V. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY CONCURSAL.—VI. ESPECIAL REFERENCIA A LOS JUZGADOS DE LO MERCANTIL.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma concursal en España se ha articulado en dos leyes: la Ley Orgánica para la reforma concursal 8/2003, de 9 de julio, y la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio.

La primera se centra en la definición de las circunstancias en que pueden producirse las limitaciones de los derechos del deudor en el marco de un proceso concursal, creando los Juzgados de lo Mercantil que se convertirán en los órganos con competencia exclusiva y excluyente para conocer de los procedimientos concursales y a los que se atribuye la facultad para conocer de los procedimientos concursales.

Por su parte, la Ley Concursal, uno de cuyos pilares es garantizar la continuidad de la empresa, articula el nuevo sistema formativo que regirá las situaciones de concurso. Se diseña un procedimiento concursal flexible y rápido en el que el juez se verá apoyado por una Administración Concursal constituida por profesionales cualificados. Se favorecen las soluciones a las crisis por la vía del consenso, encaminadas al mantenimiento de los puestos de trabajo y al reflotamiento de la empresa viable, así como las opciones a favor de la sucesión de la empresa.

El pasado 11 de junio de 2003 el Senado aprobó la reforma concursal, (Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal), que no entrará en vigor hasta el próximo 1 de septiembre de 2004, salvo en lo

* Letrada de la Comunidad de Madrid.

que se refiere a la modificación de los artículos 463, 472 y 482 (interposición de recursos y segunda instancia) de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

La nueva Ley Concursal conllevará la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 10/1995, del Código Penal, entre otras. La Ley crea Juzgados especializados de lo Mercantil y determina los órganos jurisdiccionales que van a conocer en España de la Marca Comunitaria, mediante la modificación del artículo 82.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la creación de un nuevo artículo 86 ter.

De hecho, la reforma concursal permite dar cumplimiento efectivo a las previsiones del Reglamento CE número 40/1994, del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria, cuyo artículo 91 obliga a cada Estado Miembro a designar en su territorio un número tan limitado como fuese posible de Tribunales nacionales de primera y de segunda instancia, denominados «Tribunales de Marcas Comunitarias» encargados de desempeñar las funciones que en el citado Reglamento se establecen.

Con la reforma también se da cumplimiento a las previsiones del Reglamento CEE número 12/2003, del Consejo de la Unión Europea, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, para lo que se atribuye a los nuevos Juzgados de lo Mercantil la competencia para conocer de los litigios en que se aplique dichos preceptos.

Asimismo entre la normativa que se verá afectada por la reforma podemos destacar el Código Civil, Código de Comercio, Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley Hipotecaria, Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento de la Posesión, Ley de Hipoteca Naval, Ley General Presupuestaria, Ley General Tributaria, Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Estatuto de los Trabajadores, Ley de Procedimiento Laboral, Ley General de la Seguridad Social, Ley Cambiaria y del Cheque, Ley del Mercado de Valores, Ley del Mercado Hipotecario, Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, Ley de Sociedades Anónimas, Ley del Mercado Hipotecario, Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, Ley de Cooperativas, Ley de Sociedades de Garantía, Ley de Entidades de Capital de Riesgo, Ley de Agrupaciones de Interés Económico, Estatuto del Consorcio de Compensación de Seguros, Ley del Contrato del Seguro, Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, Ley de Navegación Aérea, Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Como se advierte, la reforma concursal exige una modificación profunda de la legislación vigente, fundamentalmente en lo que se refiere a los derechos fundamentales del deudor, pretendiéndose con ello atemperar el rigor de esos efectos, con derechos como el de la libertad, secreto de las comu-

nicaciones, inviolabilidad del domicilio y libre residencia y circulación por el territorio nacional.

La propia Ley de Reforma Concursal en su Exposición de Motivos proclama que «la reforma concursal exige una modificación muy profunda de la legislación vigente, tanto en su aspecto sustantivo como en el procesal, alguna de cuyas medidas han de tener el rango de Ley Orgánica. Esta Ley Orgánica recoge aquellas Disposiciones de la reforma concursal que, por su naturaleza o por afectar a normas vigentes de ese carácter, requieren dicho rango».

Pocas veces una reforma había sido tan esperada, ya que si es cierto que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil ha supuesto un vuelco absoluto en la forma de impartir la Justicia Civil, no menos supone para los profesionales del mundo mercantil que al fin haya visto la luz esta importante reforma legal.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS E HISTÓRICOS

El primer antecedente legislativo a destacar es el Código Mercantil de Sainz de Andino, de 1829, que recoge en el Libro IV una serie de principios y preceptos fundamentales en los artículos 1.001 al 1.177.

El Código de 1829 reguló en los artículos citados los aspectos materiales de la quiebra mientras que la vieja Ley de Enjuiciamiento de los Negocios de Comercio de 1830 se ocupaba de los aspectos formales.

Posteriormente, la Ley de Unificación de Fueros de 1868 rompió la coordinación existente haciéndose patente la necesidad de una reforma.

En el año 1878 se modifican algunos artículos del Código de Comercio, pero fue la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero de 1881 la que llevó a cabo una auténtica reforma en la materia dedicando el Título XII de su Libro II al estudio de ésta.

Hay que destacar que estos preceptos continuaban vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley Concursal, que se producirá el próximo 1 de septiembre.

El Código de Comercio de 22 de agosto de 1885 sustituyó (que no derogó) al anterior de 1829, dedicando su Libro IV al estudio de la quiebra bajo la rúbrica «De las suspensiones de pagos, de las quiebras y de las prescripciones».

Sus disposiciones, conjuntamente con la normativa del Código anterior, que no se oponga a los nuevos preceptos junto con las normas del Libro IV del Código Civil sobre prelación de créditos y los Títulos XIII y XIV del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 —hoy sustituida por la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero— constituía el núcleo normativo principal que abarcaba tanto los aspectos formales como materiales de la Institución de la quiebra.

A las Leyes mencionadas debe añadirse finalmente la Ley de Suspensión de Pagos, de 26 de julio de 1922, ley que regulaba los aspectos básicos del estadio previo a la quiebra conocido como suspensión de pagos.

Se advierte, por lo tanto, en el panorama español una enorme dispersión normativa existente en la materia concursal.

Por otra parte, los antecedentes históricos más antiguos se remontan al siglo XVII, se trata de la obra de Francisco Salgado de Somoza *Labyrinthus creditorum concurrentium ad litem perdebitorem comunes inter illos causatam*, obra que ejerció una enorme influencia en Europa y que se consagró como obra sistemática sobre el concurso y la quiebra.

Recientemente, hay que recordar que a partir de la década de los años cincuenta se iniciaron otros intentos de reforma; cabe consignar el anteproyecto del Instituto de Estudios Políticos de 1959, en el que intervinieron juristas como Díez-Picazo y Cabanillas Gallas. Este anteproyecto resultó fallido a pesar de haber sido entregado al Ministro de Justicia de la época, Iturmendi.

El siguiente intento de reforma provino del Ministro de Justicia Ruiz Jarabo, pero tampoco fructificó, como tampoco lo consiguió la Comisión General de Codificación en 1976, presidida por el profesor Joaquín Garrigues, que elaboró un proyecto de Ley que apenas fue divulgado y que pronto cayó en el olvido.

En 1983 se entregó un nuevo anteproyecto al entonces Ministro de Justicia Ledesma, que terminó como los anteriores.

Finalmente, en el año 1992 el Ministro De la Quadra Salcedo intentó recuperar el anterior anteproyecto, pero fracasó igualmente, ya que fue destituido de su cartera ministerial.

A todo ello cabe añadir los trabajos que se están realizando en la Unión Europea, donde debemos destacar el Reglamento número 1346/2000, de 29 de mayo, del Consejo, y el Reglamento número 1348/2000, de 29 de mayo. Ambos tratan de conseguir una mayor coordinación y cooperación de los Estados Miembros en los casos de insolvencia de Empresas.

III. SITUACIÓN VIGENTE

El artículo 1.911 del Código Civil establece el principio de responsabilidad patrimonial universal obligando al deudor a responder de su deuda con todos sus bienes presentes y futuros.

Sin embargo, este principio puede ser insuficiente cuando el deudor se encuentra en situación de insolvencia por ser su patrimonio insuficiente para hacer frente al pago de todas sus deudas. Se hace entonces necesario garantizar la igualdad de trato de los acreedores, es decir, la *pars conditio creditorum*.

Para resolver estas situaciones, actualmente el Derecho español contempla un doble procedimiento, sobre la base de considerar con más rigor la insolvencia mercantil que la civil. Así, regula la quiebra como institución propia y exclusiva de los deudores comerciantes, instituyéndose el concurso de acreedores para la insolvencia civil. Esta misma dualidad se pone de manifiesto en las respectivas situaciones intermedias, es decir, en aquellas situa-

ciones previas que reflejan un estado de insolvencia no definitiva, sino provisional (por ser todavía el activo del deudor superior al pasivo). Estas situaciones intermedias son, para la quiebra, la «suspensión de pagos», y «la quita y espera» para el concurso.

La suspensión de pagos es definida por Sánchez Calero como un procedimiento judicial cuya finalidad es la de que un empresario que se encuentra en imposibilidad de pagar sus deudas en las fechas de sus respectivos vencimientos llegue a un acuerdo con los acreedores sobre estos pagos. La suspensión de pagos se ha configurado como un procedimiento preliminar al de la quiebra, y precisamente con el fin de evitarla.

La quiebra es un procedimiento de ejecución general que tiene por objeto distribuir entre una pluralidad de acreedores la totalidad del patrimonio de un deudor comerciante privando al quebrado de la disposición y administración de sus bienes, restringiendo su capacidad e inhabilitándole para el ejercicio del comercio en tanto no sea rehabilitado.

La quita y espera es una institución que permite a los deudores civiles solventes, por ser su activo superior al pasivo, solicitar judicialmente la celebración de un convenio con sus acreedores para hacer frente al pago de sus deudas.

Finalmente, el concurso es aquella institución diseñada para los deudores civiles insolventes, por ser su pasivo superior al activo, inhabilitando al deudor para administrar sus bienes, dando lugar al embargo y depósito de sus bienes y a la prelación de sus créditos para hacer frente a su pago.

La nueva Ley Concursal termina con la dualidad de procedimientos destacando en su Exposición de Motivos que «el carácter universal del concurso justifica la concentración en un solo órgano judicial de las materias que se consideran de especial trascendencia para el patrimonio del deudor, lo que lleva a atribuir al juez del concurso jurisdicción exclusiva y excluyente en materias como todas las ejecuciones y medidas cautelares que puedan adoptarse en relación con el patrimonio del concursado por cualesquiera órganos jurisdiccionales o administrativos, así como determinados asuntos que, en principio, son de la competencia de los Juzgados y Tribunales del orden social, pero que por incidir en la situación patrimonial del concursado y en aras de la unidad del procedimiento no deben resolverse por separado».

La nueva Ley introduce la unidad de procedimiento, tal y como puede advertirse en el artículo primero de la Ley Orgánica:

«Desde la admisión a trámite de la solicitud de declaración de concurso necesario, a instancias del legitimado para instarlo, o desde la declaración del concurso, de oficio o a instancias de cualquier interesado, y tanto en los casos de suspensión como en los de intervención de las facultades de administración y disposición del deudor sobre su patrimonio, el Juez podrá acordar las siguientes medidas (...).»

Del artículo 1 de la nueva Ley Concursal no sólo resulta la unidad de procedimiento, sino también el mantenimiento de la distinción actual entre concurso voluntario y necesario.

IV. OBJETIVOS Y CRÍTICAS DE LA NUEVA LEY

El objetivo primordial de la nueva Ley es conseguir que entren en situación concursal las empresas que presenten situaciones de alerta, es decir, señales inequívocas de dificultad que puedan comprometer el futuro de la propia entidad. Con ello se lograría una mayor igualdad entre los accionistas y que se devolviera al patrimonio del deudor lo que salió de él indebidamente, por ejemplo, en el caso de ventas fraudulentas a última hora. Para conseguir este objetivo la nueva Ley acuña el concepto de «insolvencia inminente» que puede entenderse como la capacidad del empresario de actuar cuando todavía hay margen para reflotar la empresa o asegurar su continuidad. Se trata, en cualquier caso, de una facultad del deudor y no de una obligación.

Otros objetivos de la nueva Ley son:

- Garantizar la continuidad de la empresa, articulando un nuevo sistema normativo que deberá regir las situaciones de concurso bajo el principio legal de que el cierre de la empresa no sea la única alternativa a una crisis empresarial. Este objetivo debe conectarse con el primordial de la Ley inmediatamente señalado y con el concepto de insolvencia inminente.
- Diseñar un procedimiento concursal flexible y rápido en el que el juez se vea apoyado por una administración concursal constituida por profesionales cualificados.
- Favorecer las soluciones a las crisis en vías de consenso, encaminadas al mantenimiento de los puestos de trabajo.
- Dar unidad al procedimiento y residenciar la competencia sobre dichos procedimientos en los Juzgados de lo Mercantil, de nueva creación dotando de calidad al ordenamiento jurídico al conseguir la especialización de Jueces y Magistrados.
- Al tratarse de una Ley cuyo fin es intentar salvar las empresas en crisis, debe destacarse como objetivo consolidar el tejido empresarial en España atrayendo al mismo tiempo las inversiones extranjeras en España. Por todo ello puede decirse que la Ley Concursal contribuirá al crecimiento económico, a la convergencia europea y al crecimiento del empleo.

A pesar de sus buenas intenciones y de los firmes objetivos que se acaban de exponer, la Ley no ha estado exenta de críticas, algunas de las cuales, incluso han planteado su reforma antes de su entrada en vigor. Entre estas críticas podemos distinguir desde las de un corte meramente económico hasta las de tipo organizativo. Podemos destacar por su importancia las siguientes:

Algunas de las críticas provienen de expertos en Derecho Mercantil. Así, De la Gándara, Catedrático de esta rama del Derecho, ha señalado en su curso «El nuevo Derecho para las crisis empresariales» que la empresa no está preparada para adelantarse a las situaciones de quiebra. Tal y como pre-

tende la nueva Ley Concursal, a juicio del profesor, la prevención de la insolvencia en la legislación española es «cicatera», en el sentido de que los mecanismos de información en el ámbito económico son insuficientes y no hay demasiados incentivos que faciliten el acogimiento a esta nueva medida. Para el mencionado jurista, el Derecho español necesita dotarse de mecanismos ágiles de alerta como el que propone la Ley, y no enfangarse en concursos amplios y complicados, con los que lo único que se logra es que la situación patrimonial del deudor se agrave, y se impida, por tanto, al derecho concursal salvar la posición de los acreedores. En opinión del autor, hoy vuelve a ponerse más énfasis en satisfacer los intereses de los accionistas que el interés general de la empresa, es decir, en conseguir que la unidad de producción no desaparezca, mientras que antes era al revés. En cualquier caso, el concurso de acreedores debe ser un instrumento «para curar enfermos, y no para enterrar cadáveres», dijo, en el sentido de que nada sirve actuar cuando todo está perdido.

Por otro lado, Doña Juana Pulgar, Catedrática de Derecho Mercantil, ha señalado que debería replantearse el carácter facultativo del concurso, así como los criterios determinantes del procedimiento abreviado y delimitarse conceptualmente la «insolvencia inminente», extendiéndose la comprobación *a priori* del presupuesto de apertura también a los supuestos de concurso voluntario. En cuanto a la clasificación de créditos, además de proponerse la reconsideración de la calificación de los créditos públicos (Hacienda, Seguridad Social) como privilegiados, debería replantearse el automatismo con el que se configura la categoría de los créditos subordinados. La citada jurista considera que, respecto de los créditos laborales, debería reconsiderarse el artículo 154, que otorga la consideración de deudas en masa a los créditos por salarios en los últimos treinta días de trabajo, en cuantía que superase el doble del salario mínimo interprofesional, reuniendo estos créditos dentro de los privilegiados. En relación con la calificación del concurso como culpable, entiende que habría que reconsiderar la inhabilitación de las personas afectadas por dicha calificación, suprimiendo el tratamiento de la complicidad, y abarcándolo en el marco de acciones de reintegración en los supuestos de perjuicio, fraude y simulación. Finalmente, respecto del concurso del grupo, señaló que podría replantearse el concepto estricto de sociedades jerárquico o por subordinación, que no admite posibilidad de persona física o jurídica societaria como sociedad dominante.

Por otra parte, desde el propio Ministerio de Justicia se ha apuntado la posibilidad de que cuando entren en funcionamiento los Juzgados de lo Mercantil las grandes empresas paguen tasas judiciales como medio para potenciar la financiación de la justicia. Si bien ha de destacarse que estas tasas judiciales se aplicarían sólo a las empresas y no a los ciudadanos.

Por su parte, Jueces para la Democracia ha denunciado que el Consejo General del Poder Judicial pretende que los futuros Juzgados Mercantiles queden servidos únicamente por Jueces con experiencia civil al establecer mecanismos que dificultan el acceso de los Jueces de lo Social a estos nuevos

órganos judiciales y que esta Ley pretende reconvertir Juzgados de Primera Instancia para cumplir las funciones de los Juzgados de lo Mercantil, con lo que nacerán con un lastre anterior que los colapsará desde su puesta en funcionamiento. A juicio de esta Asociación, pese a que la nueva Ley Concursal establece que los Jueces mercantiles deben resolver importantes conflictos laborales, lo cierto es que el anteproyecto del Consejo considera que la experiencia de los Jueces de lo Social no les habilita para optar a las nuevas plazas. El Consejo ha diseñado un modelo de Juez Mercantil que no garantiza una formación integral. Los Juzgados Mercantiles pueden ponerse en funcionamiento sin que estén cubiertos por Jueces especialistas, ya que la reforma permite a quienes superen estas pruebas el disponer de hasta tres años para incorporarse a estas plazas. Además, tampoco se garantiza la especialidad de las Salas de Audiencias y Tribunales Superiores, lo que es un sinsentido, pues no basta formar especialistas para la primera instancia, sino que es preciso también asegurar su presencia en los escalones superiores. El Secretariado de Jueces para la Democracia ha denunciado que la Ley Concursal se va a aplicar sin haber abordado una reforma real de la planta judicial, con graves imprecisiones en las competencias y con serias dudas sobre los mecanismos de selección de los futuros Jueces Mercantiles. Por último, se considera insuficiente la dotación de 62 Juzgados de lo Mercantil para toda España, pues creando uno por provincia los grandes centros económicos tendrán apenas dos o tres Juzgados de esta clase, planta absolutamente insuficiente para atender a las necesidades para las que han sido diseñados.

Otro de los aspectos que mayores críticas ha despertado esta reforma concursal ha sido en lo relativo a la clasificación y graduación de créditos, especialmente en lo relativo a la posición de los créditos laborales.

De esta manera la Ley crea desajustes en las preferencias de créditos dependiendo de si están o no en concurso. Para resolverlos, la Disposición Final Trigésima encomienda al Gobierno que en el plazo de seis meses presente a las Cortes Generales un proyecto sobre la reforma del Código Civil y de Comercio en materia de concurrencia y prelación de créditos en caso de ejecuciones singulares.

La reforma concursal modifica la clasificación y graduación de créditos laborales respecto de los demás créditos que pueda tener la empresa en situación concursal.

Las ejecuciones dinerarias se atribuyen al Juez de lo Mercantil, quedando paralizadas mientras dure el proceso concursal, al desaparecer el derecho de ejecución separada de las sentencias condenatorias al pago de cantidades, que en la práctica supone que queden sin ejecutar hasta que termine el procedimiento concursal, o se llegue a un acuerdo.

Con la desaparición del derecho de ejecución separada, los créditos laborales que tenga la empresa que sea declarada en concurso no podrán materializarse sobre el patrimonio de la entidad hasta el incierto momento en que se apruebe un convenio con la mayoría de los acreedores, o se abra la fase de la liquidación. Pero no sólo es un problema de retraso de meses

o años en el pago de los salarios o indemnizaciones, sino además una postergación de la posición de créditos laborales para ser resarcido con el patrimonio empresarial, al anteponerse otros créditos, como los de garantía real, y los originados después de iniciado el concurso, que hacen cuestionar la posibilidad misma de que la deuda laboral pueda ser algún día satisfecha.

Ello supone un cambio importante de las garantías que tradicionalmente se venían reconociendo a los trabajadores, que tenían el fin de asegurar el pago de los salarios e indemnizaciones por despido que la empresa pudiera adeudar a su plantilla.

El fundamento de la ejecución separada reconocida a los trabajadores no era otro que aliviar la economía doméstica de éstos ante las crisis de empresas, debiéndose tener en cuenta la posición radicalmente diferente de los trabajadores respecto de los demás acreedores de la empresa, ya que la deuda de la empresa arrastra irremediablemente a la propia economía personal y familiar del trabajador.

La nueva Ley Concursal establece una nueva graduación de los créditos laborales cuando concurren con los derechos de cobro que puedan tener otros acreedores de la empresa en situación de concurso.

Es necesario distinguir dos situaciones diferentes:

- En situación de normalidad empresarial, se aplica el régimen de preferencias del Estatuto de los Trabajadores, en el cual los créditos laborales gozan de una intensa preferencia.
- Sin embargo, si la empresa se encuentra declarada en concurso, las reglas a aplicar son otras y las preferencias de cobro de las deudas laborales son mucho menos intensas.

La única excepción es el caso del crédito por los salarios correspondientes a los últimos treinta días de trabajo que se anteponen a cualquier otro crédito concursal teniendo la consideración de crédito superprivilegiado; si bien la nueva Ley fija dos medidas respecto de los créditos por los salarios de los últimos treinta días de trabajo:

1. Para el abono de esta deuda no se tiene que esperar al resultado del concurso, sino que se hacen efectivos a la fecha de su vencimiento.
2. Estos treinta días de salario son preferentes sobre cualquier otro crédito del concurso.

En cuanto a los créditos con privilegio especial (por ejemplo, los garantizados con hipoteca mobiliaria o inmobiliaria, prenda, arrendamientos financieros, ...), en caso de concurrencia de créditos con privilegio especial sobre un mismo bien, ésta se resolverá según la prioridad temporal.

Finalmente, entre los créditos con privilegio general se incluyen los salarios de indemnizaciones por despido, los créditos por trabajo personal no dependiente, los créditos tributarios y de la Seguridad Social y los créditos por responsabilidad civil. Estos créditos tienen peor condición que todas las deudas de la empresa generadas o vencidas con posterioridad al concurso,

lo que reduce enormemente las posibilidades de que se hagan efectivos en algún momento.

V. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY CONCURSAL

La nueva Ley Concursal, siguiendo las nuevas tendencias y a similitud de la normativa de países de nuestro entorno, adopta una postura autónoma de aplicación, frente a la dispersión normativa que hasta su entrada en vigor ha caracterizado esta materia.

De esta manera, la Ley se basa en los principios de unidad legal, unidad de disciplina y de unidad de sistema.

Efectivamente, por lo que se refiere al principio de unidad legal, éste significa que se recoge en el mismo Texto, tanto la parte sustantiva como la procesal, tal y como cabía esperar tras la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero, que no sólo no contiene precepto alguno que haga referencia al Derecho Concursal, sino que explícitamente en su Disposición Derogatoria Única declara vigente los preceptos de la Ley antigua, reguladora de la materia «hasta la entrada en vigor de la Ley Concursal».

La Unidad de Disciplina se recoge en el artículo primero de la Ley, que establece que «la declaración de concurso procederá respecto de cualquier deudor, sea persona natural o jurídica», es decir, la nueva Ley termina con la arcaica distinción entre deudor civil y comerciante, acercándonos así a la legislación de los países de nuestro entorno y exceptuando tan sólo de su aplicación a las «Entidades que integran la organización del Estado, Organismos Autónomos y demás de Derecho Público».

Además, la nueva Ley termina con el carácter sancionador o represor de la actividad mercantil, que era sancionada con mayor rigor que la civil. Este hecho se trasladaba al ámbito social hasta el punto que en épocas pasadas al quebrado se le imponía un crespón negro por fuera de su domicilio, es decir, prácticamente se decretaba la muerte civil del empresario.

De esta forma, la nueva Ley ha superado el carácter punible de la quiebra de tal manera que la nueva regulación en su Título VI sólo contempla las responsabilidades civiles, que amplía a determinados sujetos, como los socios de responsabilidad ilimitada, administradores, liquidadores, etc..., sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de determinados delitos (alzamiento de bienes, falsedad documental, etc...).

La Ley establece el principio de unidad de sistema para toda clase de concursos reduciendo los plazos cuando se trate de pequeños patrimonios.

La Ley se caracteriza por el empeño que denota en que las situaciones de insolvencia sean puestas de manifiesto, evitando demoras injustificadas en la declaración concursal que puedan convertir esta situación en irreversible, en detrimento de la economía de la empresa y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo.

A tal fin, tras la distinción tradicional entre concurso voluntario y necesario antes reflejada, se dispone la obligación por parte del deudor de pre-

sentar su solicitud ante el Juzgado competente, en cuanto advierta la imposibilidad de atender al cumplimiento de sus obligaciones y en el supuesto de falta de iniciativa del deudor, se otorga al acreedor instante del concurso —en estos casos necesario— diversos privilegios, tales como integrarse en la Comisión Judicial, con las facultades y deberes de ésta dentro del procedimiento, además de que un 25 por 100 de su crédito adquiera la condición de crédito preferente.

El presupuesto objetivo del concurso es la insolvencia, concebida como el estado patrimonial del deudor que no puede cumplir regularmente sus obligaciones. Los legitimados para solicitarlo son el deudor, sus acreedores, y si se trata de una persona jurídica, quienes respondan personalmente de sus deudas, que han de basarse en alguno de los hechos que como presuntos reveladores de insolvencia enuncia la Ley: desde la ejecución infructuosa hasta el sobreseimiento sectorial según afecte al conjunto de obligaciones o alguna de las clases que la Ley considera especialmente sensibles en el pasivo del deudor, entre otros hechos tasados.

Por otra parte, la inhabilitación del deudor se reserva para los supuestos de concurso calificado como culpable.

Otro elemento determinante es la ordenación del procedimiento denominado «incidente concursal» caracterizado por su brevedad y que además al ajustarse al trámite del juicio verbal, una vez contestada la demanda asegura la rápida solución de aquellas incidencias que puedan surgir a lo largo del procedimiento, lo que, sumado a la poda de los recursos, en muchos casos quedan reducidos al de reposición y aun los de apelación se sustanciarán en un solo efecto, lo que, salvo en casos excepcionales en los que medie la casación, garantiza el fin de aquellos procesos concursales —léase quiebras— que se prolongaban años y años y que ni los propios instantes alcanzaban a ver conclusos.

Las notas esenciales de la reforma son, a grandes rasgos, las siguientes:

1. Se supera la distinción entre comerciante y no comerciante en las situaciones de insolvencia, sin perjuicio de que se respeten determinadas especialidades del concurso de empresarios de su estatuto específico (llevanza de la contabilidad, inscripción en el Registro Mercantil, declaración del concurso que procede respecto de cualquier deudor, sea persona física o jurídica).
2. Creación de una jurisdicción especializada, los Juzgados de lo Mercantil.
3. Al Juez se le atribuyen amplias facultades en la graduación de los efectos del concurso, adopción de medidas cautelares, como el embargo de los bienes de los administradores. La Jurisdicción del Juez se extiende a todas las cuestiones prejudiciales administrativas relacionadas con el concurso.
4. Aunque se establece un proceso concursal único se distingue entre concurso necesario y voluntario.
5. Se estimula la declaración del concurso imponiendo sanciones al deudor por incumplimiento del deber de solicitarlo y concediendo

al acreedor que inste la declaración un privilegio general sobre su crédito hasta la cuarta parte de su importe.

6. Flexibilidad del procedimiento, que tiene una fase común que puede desembocar en el convenio o en la liquidación.
7. Búsqueda de la continuidad de la empresa.
8. En cuanto a los efectos de la declaración del concurso se prevé la paralización de las acciones individuales de los acreedores contra el patrimonio del concursado con excepciones.
9. Las acciones ejecutivas, incluidos los apremios administrativos o tributarios, quedan en suspenso si se hallan en tramitación, salvo las providencias de apremio acordadas con anterioridad a la declaración de concurso, y no pueden iniciarse una vez declarado el concurso.
10. Se sigue un criterio intermedio en cuanto a las garantías reales.
11. El procedimiento concursal desemboca en fase de liquidación a instancia del deudor o a instancia de los acreedores cuando no se alcanza el convenio o éste se frustra. En estos casos se procede a la determinación de la masa activa (bienes integrantes de la masa de la quiebra) y de la masa pasiva (créditos).
12. Órganos del concurso son el Juez, la administración judicial y la junta de acreedores. Si bien hay que aclarar que la Ley simplifica la estructura orgánica del concurso. Sólo el Juez y la administración constituyen los órganos necesarios del procedimiento, la Junta de Acreedores únicamente se constituye en la fase de convenio cuando no se haya aprobado por el sistema de adhesión una propuesta anticipada.
13. Igualdad de tratamiento de los acreedores, salvo excepciones.
14. Fases del procedimiento del concurso son declaración del concurso, administración, determinación de la masa activa, determinación de la masa pasiva, aprobación del convenio, calificación del concurso y sus efectos.
15. Deber del deudor de colaborar con los órganos del concurso, no interrumpiéndose el ejercicio de la actividad profesional del deudor por la declaración del concurso.
16. En caso de concurso de persona jurídica, durante la tramitación del concurso se mantienen los órganos de la persona jurídica.
17. En cuanto a las soluciones del concurso, el convenio es la solución normal del concurso, y la solución alternativa es la liquidación.

VI. ESPECIAL REFERENCIA A LOS JUZGADOS DE LO MERCANTIL

Sin duda, la novedad primordial de las dos leyes en las que confluye la reforma procesal en España es la creación de órganos especializados en la materia en los que se concentrarán una serie de materias que hasta ahora estaban atribuidas a diferentes órganos jurisdiccionales, lo que retrasaba notablemente la resolución de los conflictos.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Reforma Concursal señala los objetivos que deben lograrse con la creación de los Juzgados de lo Mercantil:

En primer lugar, que la totalidad de las materias que se susciten dentro de su jurisdicción sean resueltas por titulares con conocimiento específico y profundo sobre la materia, lo que ha de facilitar unas resoluciones de calidad en un ámbito de indudable complejidad técnica.

En segundo término, ello ha de contribuir a que estas mismas resoluciones se dicten con mayor celeridad, pues ese mejor conocimiento del Juez en la materia se traducirá en una mayor agilidad en el estudio y resolución de los litigios.

En tercer lugar, se conseguirá más coherencia y unidad en la labor interpretativa de las normas, siendo posible alcanzar criterios más homogéneos, evitándose resoluciones contradictorias en un ámbito de indudable vocación europea, lo que generará una mayor seguridad jurídica.

Por último, la creación de estos Juzgados, especializados dentro del orden jurisdiccional civil supondrá una redistribución del trabajo que correlativamente favorecerá el mejor desarrollo de las previsiones de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por todo ello esta especialización debe tener su implantación igualmente en la segunda instancia; para ello bastará que una o varias Secciones de Audiencias Provinciales, en función del volumen de trabajo, asuman en exclusiva el conocimiento de los asuntos propios de esta jurisdicción mercantil, experiencia que, como acaba de señalarse, ya ha sido llevada en algunas Audiencias. Esta exclusividad contribuirá aún más a la unificación interpretativa de las normas sometidas a su consideración.

Tan importantes reformas implican la necesaria modificación de la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

Los Juzgados de lo Mercantil se crearán especialmente en aquellas capitales de provincia en las que, tanto por ser núcleos en donde los procedimientos concursales son estadísticamente más frecuentes, como por tener atribuido el conocimiento exclusivo de determinadas pretensiones con exclusividad al resto (sedes del Tribunal Superior de Justicia), resulte así conveniente para el adecuado cumplimiento de la función jurisdiccional con respecto a los plazos procesales. Por otro, nada impedirá la reconversión de Juzgados Civiles en estos mercantiles de nueva creación en aquellas provincias donde, en atención al volumen de asuntos, no sea necesaria la ampliación de planta; sin perjuicio además, de que en algún Juzgado pueda extender su jurisdicción a otra provincia, dentro de una misma Comunidad Autónoma, si eso resulta conveniente en función del volumen de asuntos.

Del mismo modo y por el mismo principio de eficacia y adecuación de medios, y en aquellos casos en que condiciones objetivas así lo aconsejen, se podrán establecer Juzgados de lo Mercantil en poblaciones distintas a la capital de provincia.

En cuanto a su competencia ésta viene determinada en el nuevo artículo 86 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial creado por la Ley Orgánica

de Reforma Concursal. Estos Juzgados conocerán de cuantas cuestiones se susciten en materia concursal, en los términos de su Ley reguladora. En todo caso, la jurisdicción del Juez del concurso será exclusiva y excluyente en las siguientes materias:

1. Las acciones civiles con trascendencia patrimonial que se dirijan contra el patrimonio del concursado.
2. Las acciones sociales que tengan por objeto la extinción, modificación o suspensión colectivas de los contratos de trabajo en los que sea empleador el concursado, así como la suspensión o extinción de contratos de alta dirección.
3. Toda ejecución frente a los bienes y derechos de contenido patrimonial del concursado, cualquiera que sea el órgano que la hubiera ordenado.
4. Toda medida cautelar que afecte al patrimonio del concursado, excepto las que se adopten en los procesos civiles que quedan excluidos de su jurisdicción.
5. Las que en el procedimiento concursal debe adoptar en relación con la asistencia jurídica gratuita.
6. Las acciones tendentes a exigir responsabilidad civil a los administradores sociales, a los auditores o, en su caso, a los liquidadores, por los perjuicios causados al concursado durante el procedimiento.

Los Juzgados de lo Mercantil conocerán, asimismo, de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil, respecto de:

- a) Competencia desleal, propiedad industrial, propiedad intelectual y publicidad, así como todas aquellas cuestiones que dentro de este orden jurisdiccional se promuevan al amparo de la normativa reguladora de las sociedades mercantiles y cooperativas.
- b) Las pretensiones que se promuevan al amparo de la normativa en materia de transportes, nacional o internacional.
- c) Aquellas pretensiones relativas a la aplicación del Derecho Marítimo.
- d) Las acciones relativas a condiciones generales de contratación en los casos previstos en la legislación sobre esta materia.
- e) Los recursos contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de recurso contra la calificación del Registrador Mercantil, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria para este procedimiento.
- f) Los procedimientos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea y su derecho derivado.
- g) Cuantas incidencias o pretensiones se promuevan como consecuencia de la aplicación de la normativa vigente sobre arbitraje en las materias a las que se refiere este apartado.

Por otra parte, la formación de los Jueces de lo Mercantil correrá a cargo del Consejo General del Poder Judicial que ya ha firmado convenios con varios organismos para que sean ellos los que formen a los jueces en

esas materias. Así por ejemplo se puede citar el Acuerdo con el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) firmado el pasado 4 de julio de 2003.

Hay que tener en cuenta que en los nuevos Juzgados Mercantiles un solo Juez deberá conocer y resolver todas las cuestiones relacionadas con la quiebra y suspensión de una empresa, por ejemplo, y para ello deberá ser un experto en esos temas.

Por lo tanto, al Consejo General del Poder Judicial le compete la formación de los Jueces de lo Mercantil, así como la adjudicación de plazas.

El Consejo ha emitido un informe en el que propone una serie de medidas para especializar a los Jueces en materia mercantil.

Para empezar, todo aquel que quiera ocupar una plaza en estos Juzgados de nueva creación deberá pertenecer a la carrera judicial por un período mínimo de un año. Según el Consejo General del Poder Judicial, «la experiencia generalista del aspirante durante ese período parece imprescindible para acometer su formación especializada». Después deberán superar unas pruebas selectivas con un programa que comprenderá entre 80 y 100 temas.

El Consejo también propone crear para los opositores que hayan superado la prueba un curso teórico-práctico que será flexible en su duración, dependiendo de la experiencia con la que cuente cada Juez. Las prácticas consistirán en dictar un número de resoluciones, que serán evaluadas por el Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial.

La parte teórica, según el Consejo, deberá aportar al Juez en formación conocimientos sobre análisis financiero y contable, tramas de ingeniería financiera y funcionamiento de mercados financieros, entre otras materias. En el caso de que las plazas no fueran cubiertas a través de las pruebas selectivas, se ocuparán por los Jueces que más experiencia tengan en la jurisdicción civil. Y si así tampoco se cubren, se aplicarán criterios de antigüedad.

El Consejo General del Poder Judicial también considera que sería conveniente conceder un plazo máximo de un año para que los Jueces ocupen las plazas en los nuevos órganos judiciales. De esta manera podrán optar a destinos que sean más acordes a sus intereses personales y familiares.

En cuanto al número de los Juzgados que se van a crear, aún no hay ninguna estimación exacta, si bien se habla de una cifra entre 62 y 68.

El Consejo General del Poder Judicial antes de pronunciarse sobre este asunto pretende protocolizar de forma uniforme las distintas clases de procedimientos civiles para poder conocer el número de asuntos en materia mercantil que se registran en las distintas provincias y localidades.

El Consejo General del Poder Judicial quiere así contar con una estimación sobre cómo va a afectar cualitativa y cuantitativamente las nuevas competencias asignadas a los Juzgados Mercantiles.

El estudio se realizará a nivel nacional para conocer la realidad de cada provincia «y realizar una prospección razonable de la litigiosidad futura de cada territorio, lo que permitirá no sólo conocer la realidad presente, sino realizar previsiones a corto y medio plazo con aproximación fundada en reglas científicas», según se especifica en el informe.

El Pleno opina que sería conveniente que la implantación de los Juzgados de lo Mercantil se hiciera de manera gradual, analizando los resultados de cada fase y proyectándolos razonablemente sobre las siguientes a fin de garantizar la máxima eficacia de aquélla.

El artículo 2 de la Ley Orgánica para la reforma Concursal añade un nuevo artículo 86 bis en la Ley Orgánica del Poder Judicial con la siguiente redacción:

«1. Con carácter general, en cada provincia, con jurisdicción en toda ella y sede en su capital, habrá uno o varios Juzgados de lo Mercantil.

2. También podrán establecerse en poblaciones distintas a la capital de provincia cuando, atendidas, la población, la existencia de núcleos industriales o mercantiles y la actividad económica lo aconsejen, delimitándose en cada caso al ámbito de su jurisdicción.

3. Podrán establecerse Juzgados de lo Mercantil que extiendan su jurisdicción a dos o más provincias de la misma Comunidad Autónoma, con la salvedad de lo previsto en el apartado 4 de este artículo.»

Por otra parte, la creación de los Juzgados de lo Mercantil no se queda sólo en adjudicar plazas a los que sean sus titulares y formarlos. Conlleva también constituir una oficina judicial adecuada que responda a las necesidades de estos órganos judiciales especializados. De este asunto se ocupa también el órgano de gobierno de Jueces y Magistrados.

El Consejo apuesta por una oficina judicial específica para los Juzgados Mercantiles, cuya estructura se diseña en función del alcance y extensión de su jurisdicción.

La oficina judicial no debe ser una reproducción mimética de las que ya existen, sino que se debe formar teniendo en cuenta peculiaridades de toda índole derivadas de su implantación territorial.

El Pleno del Consejo considera que sería lógico que la oficina judicial de estos órganos estuviera constituida por una pequeña unidad de apoyo directo al Juez, una secretaría común a los distintos órganos de este tipo a la que estuvieran adscritos todos los expertos económicos de los que el Juez debería auxiliarse para obtener conocimientos periciales necesarios para su función, con conexiones informáticas con todas aquellas entidades e instituciones que fueran necesarias para que el Juez pudiera recabar en tiempo real todos los datos que resultasen precisos.

Finalmente, el Consejo también considera conveniente y de gran utilidad, en la formación de los nuevos Jueces mercantiles la creación de un «foro virtual» que permita una comunicación constante entre ellas.

En definitiva un modelo que también se experimentó en su día con los titulares de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Finalmente, hemos de referirnos a la creación por la Ley de Reforma Concursal del denominado Tribunal de Marcas. La mencionada Ley lo configura en el apartado 4.º del nuevo artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que la misma modifica:

«Los Juzgados de lo Mercantil de Alicante tendrán competencia, además, para conocer, en primera instancia y de forma exclusiva, de todos aquellos litigios que se promuevan al amparo de lo previsto en los Reglamentos 40/1994, del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria, y 6/2002, del Consejo de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios. En el ejercicio de esta competencia, dichos Juzgados extenderán su jurisdicción en todo el territorio nacional, y a estos solos efectos se denominarán Juzgados de Marca Comunitaria.»

El Tribunal de Marcas de Alicante entrará en funcionamiento el próximo 1 de septiembre de 2004.

El Juzgado Decano de Alicante y una Sección de la Audiencia Provincial componen el Tribunal de Marcas Comunitarias en España que extenderá su jurisdicción a todo el territorio nacional. Este órgano judicial asumirá los pleitos sobre marcas si el demandado es español; si la empresa demandante es española y la demandada no está registrada como empresa en la Europa Comunitaria, y siempre que litiguen dos empresas que no tengan domicilio ni establecimiento comunitario, pero que el conflicto se origine con ocasión de una marca registrada en la Unión Europea.

El Tribunal de Marcas de Alicante resolverá los conflictos entre empresas españolas y las europeas y los que impliquen a empresas mercantiles no comunitarias que hayan registrado la marca en la OAMI.

Inoperatividad práctica del RAMINP tras la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación de impacto ambiental de la Comunidad de Madrid

El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante, RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, otorga básicamente y a grandes rasgos, dos tipos de licencias o autorizaciones: la llamada por la doctrina licencia de apertura, es decir, de instalación o establecimiento de la actividad, y una vez obtenida ésta, previa la comprobación correspondiente, se concede la segunda, también considerada por la doctrina a los solos efectos didácticos como licencia de funcionamiento o de ejercicio de la actividad.

A estos dos tipos de licencia se refiere el RAMINP en su Capítulo Primero del Título II, artículo 29 y siguientes.

Efectivamente, el artículo 29 dispone lo siguiente:

«Al solicitar la licencia municipal exigida por la legislación de Régimen Local si se trata de establecer una actividad que pueda estar comprendida en este reglamento, y, en todo caso, que figure en el Nomenclátor adjunto, se presentará por triplicado la instancia dirigida al Alcalde correspondiente y la siguiente documentación...»

El artículo 30 y siguientes se refieren a la tramitación municipal de la misma, que no merecen mayor comentario en lo que al presente caso respecta.

No obstante, el artículo 34 se refiere ya a los trámites que anteceden a la concesión de la segunda licencia al disponer que *«obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse, sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente...»*.

Y, por último, el artículo 37 termina diciendo que *«el Alcalde, previos los Informes correspondientes, otorgará o denegará la concesión de esta licencia de ejercicio de actividad»*.

* Letrada de la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, y a la vista de los preceptos anteriormente transcritos del RAMINP, el esquema de concesión de autorizaciones o licencias para poder llevar a cabo las actividades o industrias calificadas en el mismo como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, sería el siguiente:

- Primero: concesión de licencia municipal de establecimiento de actividad (de apertura).
- Segundo: giro de la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente, como requisito previo al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- Tercero: concesión de licencia municipal de funcionamiento o ejercicio de la actividad.

En este sentido, en el terreno práctico, pongamos el caso de la licencia municipal para el ejercicio de cualquier actividad comprendida en la Reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en concreto, para la actividad específica de «desguace y chatarrería», concedida a una empresa XXX, S. A., el día 22 de febrero de 1999.

Se sitúa, según el esquema anterior, en la tercera fase de concesión de estas licencias y adquiere, en consecuencia, la denominación de licencia municipal de funcionamiento o ejercicio de la actividad, que sólo se otorga, como ha quedado expuesto, previa la obtención de la licencia de apertura y habiéndose efectuado la comprobación oportuna.

Una vez sentado lo anterior, tema aparte y diferente lo constituye el hecho de que determinadas actividades deban someterse a procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con lo establecido en la legislación de la Comunidad de Madrid aplicable en la materia, en el ejercicio de la competencia estatutariamente atribuida de dictar normas adicionales de protección.

Son, por tanto, dos temas distintos, pero que la legislación comunitaria ha conectado, toda vez que regula esos procedimientos de evaluación ambiental de tal forma que supedita la concesión de esas licencias municipales del RAMINP a la existencia de la resolución que pone fin al procedimiento de que se trate.

Así lo exigía la actualmente derogada Ley 10/1991 y lo exige también la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que la dejó sin vigor.

En particular, y volviendo al ejemplo anteriormente expuesto, la actividad que nos ocupa, desguace y chatarrería, venía sometida por la Ley 10/1991 al procedimiento de calificación ambiental.

A este procedimiento le resulta de aplicación, de conformidad con lo dispuesto en las normas de Derecho Transitorio de la nueva Ley 2/2002, el régimen jurídico de esta Ley 10/1991, si se encontraba en trámite a la entrada en vigor de la Ley 2/2002 (es decir, el día siguiente al 24 de julio de 2002, según su Disposición Final Quinta).

En otro caso, se sujeta directamente a los procedimientos contemplados en la Ley 2/2002 si figura en sus Anexos.

En el supuesto que nos ocupa, la determinación de la sujeción de esta actividad exigiría un estudio detallado del caso, toda vez que se circunscribe en el Anexo IV, apartado 62, de la Ley 2/2002.

A mayor abundamiento, el RAMINP ha dejado de ser operativo, tras la entrada en vigor de esta Ley 2/2002.

Los preceptos de la Ley 2/2002 que sirven de argumento jurídico a lo anteriormente expuesto son los siguientes:

★ El artículo 36, relativo al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, es del tenor literal siguiente:

«1. La Declaración de Impacto Ambiental favorable constituye requisito previo e indispensable para el otorgamiento de cualquiera de las autorizaciones o licencias que los proyectos o actividades sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental precisen para su ejecución, siendo, asimismo, el contenido de dicha Declaración de Impacto Ambiental vinculante para tales autorizaciones o licencias.

2. Las licencias o autorizaciones otorgadas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior serán nulas de pleno derecho.»

★ El correlativo artículo 47, referido esta vez al procedimiento de Evaluación Ambiental se manifiesta en el mismo sentido cuando en su apartado 4.º dispone lo siguiente:

«4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 de esta Ley, el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades favorable será un requisito previo e indispensable para la concesión de cualquier licencia municipal relacionada con el proyecto o actividad en cuestión, siendo, asimismo, el contenido de dicho Informe vinculante para tales licencias.

5. Las licencias municipales otorgadas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior serán nulas de pleno derecho.»

★ El Anexo IV, referido a Proyectos y Actividades a estudiar caso por caso por el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, incluye los siguientes:

Gestión de residuos.

60. Instalaciones destinadas a la valorización o eliminación de residuos no incluidas en otros epígrafes.

61. Instalaciones para el almacenamiento, clasificación, trituración, compactación y operaciones similares con residuos peligrosos y no peligrosos.

62. Almacenamiento de chatarra, incluidos vehículos desechados.

★ Y por si el apartado anterior no fuera suficientemente meritorio, el Anexo V, apartado 26, no perdona:

ANEXO V.

ACTIVIDADES O PROYECTOS CON INCIDENCIA AMBIENTAL SOMETIDOS AL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE ACTIVIDADES EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

26. *Todas aquellas actividades establecidas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, cuando no estén recogidas en otros anexos de esta Ley.*

★ En cuanto a las normas de Disposición Transitoria de la Ley 2/2002, la Disposición Transitoria Primera, bajo la rúbrica «Régimen transitorio de los procedimientos de Evaluación Ambiental», establece:

«1. Los procedimientos que, a la entrada en vigor de esta Ley, se encuentren en tramitación continuarán rigiéndose por la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.»

★ La Disposición Adicional Cuarta de la mencionada Ley, bajo la rúbrica «Inaplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas», añade:

«A la entrada en vigor de esta Ley, quedará sin aplicación directa, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.»

Por otra parte, el Anexo III, en su apartado 49 de la ya derogada Ley 10/1991, sometía la actividad de almacenamiento de chatarra y desguace de vehículos al procedimiento de calificación ambiental y su artículo 10.2 era tajante al disponer que «la Calificación Ambiental determinará la conveniencia o no de otorgar las licencias de apertura de actividades industriales y mercantiles, tanto públicas como privadas».

En consecuencia, y siguiendo el hilo conductor del caso práctico enunciado, este desfase entre la vieja legislación y la nueva sienta un precedente, extrapolable a cualquier otro supuesto en el que concurren idénticas o similares circunstancias, caracterizado por lo siguiente:

- Una licencia municipal concedida el día 22 de febrero de 1999 a la empresa XXX, S. A., es una licencia de funcionamiento o ejercicio de la actividad contemplada en el RAMINP, que no exime en absoluto a dicha empresa de la obligación de someterse a los procedimientos de evaluación ambiental previstos en la legislación de la Comunidad de Madrid.
- Se da la circunstancia de que esta actividad estaba sujeta al procedimiento de Calificación Ambiental contemplado en la hoy derogada Ley 10/1991.
- Si se inició dicho procedimiento conforme a la Ley 10/1991 y todavía continuaba su tramitación a la entrada en vigor de la Ley 2/2002, a pesar de la derogación expresa que hace la segunda de la primera, continúa rigiéndose el expediente por la Ley 10/1991, por aplicación directa de las normas de Derecho Transitorio de la nueva Ley 2/2002. En este sentido, la resolución que pone fin al mismo ha de efectuarse con carácter previo al otorgamiento de la licencia, que si se concede

antes o durante la tramitación del procedimiento y no al final, una vez recaída la resolución mencionada, deviene nula de pleno derecho.

- Si no se llegó a iniciar procedimiento alguno durante la vigencia de la Ley 10/1991, a la entrada en vigor de la Ley 2/2002, esta actividad se sujeta a los procedimientos en ella establecidos y la licencia municipal del 99 carece total y absolutamente de eficacia, por los mismos motivos que los expresados en la afirmación anterior, toda vez que la nueva legislación, como no podía ser menos, toma el relevo de la anterior.

La necesidad de exponer el supuesto práctico tiene su fundamento en el hecho de que, de esta forma y examinando caso por caso al producirse, se concluye que, actualmente y tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, se produce lo que en Derecho se podría denominar una derogación tácita de una vieja legislación —el RAMINP— por otra nueva posterior —la Ley 2/2002—, al dejar esta última, prácticamente sin efecto, las licencias municipales concedidas.

La Ley 6/2003, de 20 de marzo, del Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid en el marco de la tributación autonómica de carácter medioambiental

Sumario: I. LOS TRIBUTOS PROPIOS COMO FUENTE DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—II. LOS TRIBUTOS EXTRAFISCALES. EN ESPECIAL, LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES Y EL PRINCIPIO «QUIEN CONTAMINA, PAGA».—III. LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES SOBRE RESIDUOS. EXPERIENCIA EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.—IV. ANTECEDENTES EN ESPAÑA DE LA IMPOSICIÓN SOBRE RESIDUOS.—V. EL IMPUESTO SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—5.1. Naturaleza del impuesto.—5.2. Hecho imponible. Supuestos de no sujeción y exenciones.—5.3. Obligados tributarios.—5.4. Devengo, lugar de realización, prescripción.—5.5. Cuantificación del impuesto.—5.6. Normas para la aplicación del impuesto.—VI. CONCLUSIONES.

I. LOS TRIBUTOS PROPIOS COMO FUENTE DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas (CCAA) gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de acuerdo con el artículo 156 de la Constitución Española (CE). La autonomía financiera no constituye, sin embargo, un principio absoluto pues como sucede con el resto de mandatos constitucionales, se inserta en un esquema de pesos y contrapesos, que en el caso del poder financiero autonómico incluye, entre otros, los principios de solidaridad entre todos los españoles y coordinación con la Hacienda estatal.

* Inspector de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Jefe del Servicio de Estudios de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda.

Como expresión más genuina de la autonomía financiera, las CCAA tienen la posibilidad de crear sus propios tributos, de conformidad con los artículos 133.2¹ y 157.1.b) CE. Este último precepto incluye entre las fuentes financieras de las CCAA «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales».

Sin lugar a dudas, la autonomía financiera de las Comunidades es un instrumento o, desde otro punto de vista, una consecuencia de la autonomía política que les reconoce el artículo 137 de la Constitución. Ahora bien, según ha destacado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el principio de autonomía no exige que las CCAA obtengan todos sus ingresos a partir de un sistema tributario propio, dado que la propia Constitución establece un esquema de posibles fuentes de ingreso, cuya importancia relativa dependerá de la opción que adopte el legislador en la Ley Orgánica de Financiación de CCAA (Ley 8/1980, de 22 de septiembre, modificada entre otras por las Leyes 5 y 7/2001) y en la Ley por la que se instrumente en cada momento el sistema de financiación (en la actualidad esta norma es la Ley 21/2001, de 27 de diciembre). En este sentido, el Tribunal Constitucional (STC 289/2000, FJ 3.º) ha afirmado que:

«... no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de «corresponsabilidad fiscal» y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público»².

Por lo tanto, aunque las reglas constitucionales sobre la financiación autonómica no exigen que ésta se nutra exclusivamente de tributos propios, ya que prevé otros mecanismos de financiación igualmente legítimos, no todos ellos son tan respetuosos con la autonomía financiera, lo que nos permite concluir que los tributos propios autonómicos deben jugar un papel relevante en la obtención de los recursos que las CCAA destinan al cumplimiento de los fines constitucional y estatutariamente encomendados.

Siendo cierto que el sistema de financiación autonómico español responde a un modelo *mixto*, híbrido de los de unión y separación³, no lo es menos que ha de mantenerse siempre un equilibrio que permita respetar simultáneamente los principios de autonomía y solidaridad, sin perder en

¹ El artículo 133.2 CE prevé que: «Las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

² Cabe apuntar en este sentido también otros pronunciamientos del Alto Tribunal, como las SSTC 63/1986, FJ 11.º; 201/1988, FJ 4.º, y 96/1990, FJ 14.º, en las que se afirma que la autonomía financiera exige libertad para establecer el plan de ingresos y gastos de estos entes territoriales «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas».

³ Vid. J. M. Lago Montero, *El Poder Tributario de las CCAA*, Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 31.

ningún caso el horizonte de la suficiencia financiera que deben tener garantizada las Haciendas autonómicas⁴. J. M. Lago Montero⁵ clasifica las fuentes de ingreso del artículo 157.1 en «bloque de la suficiencia»⁶, «bloque de la autonomía»⁷ y «bloque de la solidaridad»⁸. Pues bien, a pesar de que la Constitución no disponga directamente el peso relativo que cada fuente ha de tener en la financiación autonómica, parece indudable que en todo caso debe guardarse un equilibrio que preserve los tres principios enunciados.

Lo anterior implica que un modelo de financiación que limitara en exceso el recurso de las CCAA a sus propios tributos podría calificarse de inconstitucional, aunque no se nos oculta la dificultad de alcanzar dicha conclusión, habida cuenta la imprecisión con que se encuentra enunciado el principio de autonomía financiera.

Lo cierto es que, sin ningún género de duda, los tributos propios constituyen la manifestación más genuina de la autonomía financiera de las Comunidades. Y ello no porque en los tributos cedidos las CCAA no ejerzan también su autonomía financiera, entendida como atribución de competencias normativas y gestión que les haga posible articular su propio sistema de ingresos y gastos. De hecho, ya con la entrada en vigor de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos a las CCAA, éstas recibieron competencias normativas sobre los tributos cuyo rendimiento se les había cedido desde la anterior Ley de Cesión (Ley 30/1983), incluyendo el tramo autonómico del IRPF, que se les cedía a partir de 1 de enero de 1997 con carácter novedoso en relación con el sistema anterior.

Las competencias normativas autonómicas en materia de tributos cedidos, en las que se profundiza con el sistema vigente desde 1 de enero de 2002⁹, hasta al punto de dar capacidad a las Comunidades para, por ejemplo, fijar un tipo de gravamen único en el Impuesto sobre el Patrimonio, regular con libertad el tramo autonómico del IRPF o aprobar deducciones y bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones (que suponen la práctica eliminación del gravamen por este impuesto para ciertos grupos de contribuyentes), constituyen sin duda pasos a favor de un mayor grado de autonomía financiera de las Comunidades.

⁴ Aunque no se puede ocultar que el principio de suficiencia, implícito en la expresión constitucional «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» del artículo 156 CE y plasmado de forma expresa en el artículo 2 LOFCA es un principio de difícil precisión objetiva porque no está fijado el nivel al que las Comunidades deben prestar los servicios públicos.

⁵ *Op. cit.*, p. 30.

⁶ Letra a): «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado».

⁷ Letra b): «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales».

⁸ Letra c): «transferencias del Fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado».

⁹ Aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y regulado en la Ley Orgánica 7/2001, de modificación de la LOFCA, y Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

Por lo anterior, no se puede ocultar que el concepto de tributo cedido se difumina progresivamente¹⁰, a medida que las CCAA pueden configurar con mayor libertad los elementos cuantitativos de los tributos cuyo rendimiento se les atribuye. No obstante, el que la competencia para resolver las reclamaciones económico-administrativas y que las condiciones de la cesión (competencias normativas, delegación de la gestión, etc.), se mantengan en el ámbito de decisión del Estado, determinan que el margen de maniobra de las Comunidades en materia de tributos cedidos siga siendo bastante más limitado que en el campo de los tributos propios.

La potestad normativa y las competencias de gestión en los tributos propios corresponden desde el primer momento a Comunidad Autónoma que los establece. Así lo dispone el artículo 19 LOFCA cuando afirma que: «La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo». Los tributos propios se caracterizan en consecuencia, por aprobarse mediante Ley de la Asamblea o Parlamento autonómico y corresponder su gestión así como el rendimiento íntegro de su recaudación a la Comunidad Autónoma titular del mismo.

Sin embargo, los escollos que ha de salvar una Comunidad para la aprobación de figuras tributarias propias no hacen sencilla esta tarea. Debemos distinguir en primer lugar según se trate de impuestos, tasas o contribuciones especiales, pues aunque los límites fijados por la LOFCA para la creación de tributos autonómicos son comunes a las tres figuras, en la práctica se proyectan con diferente intensidad en cada una de ellas. En este sentido, conviene tener presente que tanto las tasas como las contribuciones especiales se distinguen de los impuestos, fundamentalmente, porque en el supuesto de hecho (hecho imponible) aquéllas toman en consideración una determinada actividad administrativa¹¹. Por tanto, allí donde la actividad que legitima la exacción de una tasa o una contribución especial corresponda realizarla a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el reparto de competencias materiales que establece el Título VIII de la Constitución y los Estatutos de Autonomía (el denominado «bloque de la constitucionalidad»), no habrá dificultades en admitir la creación de tasas y contribuciones espe-

¹⁰ Sobre esta cuestión se puede consultar el artículo de R. Calvo Ortega, «Tributos Cedidos: concepto, evolución y problemas actuales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, mayo-agosto de 2003, pp. 261 y ss.

¹¹ En las tasas el supuesto de hecho, según el artículo 2.2.a) de la nueva LGT, consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. En las contribuciones especiales, de acuerdo con la letra c) del artículo 2.2 de la nueva LGT, el supuesto de hecho lo constituye la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

ciales autonómicas. Particularmente, en relación con las tasas, las Comunidades han sido bastante prolíficas en su regulación, bien *ex novo*, bien asumiendo como propias las que recaen sobre servicios prestado por el Estado y transferidos a las Comunidades¹².

En cambio, la creación por las CCAA de impuestos propios presenta mayores dificultades. Además de respetar los principios recogidos en el artículo 31 de la Constitución: capacidad económica, igualdad¹³, generalidad, progresividad y no confiscatoriedad (principios materiales) y reserva de ley (principio formal), del Título VIII de la Constitución se desprenden principios o límites adicionales, como el de neutralidad, en virtud del cual «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (art. 139.2 CE), que se particularizan especialmente para el ámbito tributario cuando la Carta Magna afirma que «Las CCAA no podrán, en ningún caso, adoptar medidas *tributarias* sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157.2 CE).

Pero, sin duda, son los límites previstos en la LOFCA los que han condicionado severamente el desarrollo del sistema tributario autonómico en nuestro país, hasta el punto de que, según ha manifestado J. M.^a Lago Montero¹⁴: «No existe, a nuestro juicio, un sistema tributario autonómico propio merecedor de tal nombre, dada la desconexión y heterogeneidad de las figuras que componen el conglomerado tributario autonómico.» En parecidos términos se pronuncian J. Martín Queralt, C. Lozano, G. Casado y J. M. Tejerizo¹⁵: «La segunda consideración de carácter general, ya sobre las Comunidades de régimen común, podría sintetizarse en destacar la ausencia de un sistema tributario autonómico en sentido pleno, esto es, de un conjunto ordenado, coherente y sistemático de tributos regionales. Los límites a la creación de tributos propios y plasmados en la LOFCA, especialmente en sus artículos 6 y 9, han provocado que tras veinte años desde la implantación del modelo se pueda considerar prácticamente irrelevante la Hacienda autonómica propia en el marco del conjunto de las Haciendas públicas.»

Lo anterior se explica fundamentalmente por los límites específicos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la LOFCA. Se trata de dos límites que se proyectan, respectivamente, sobre las relaciones de la Hacienda autonómica con la estatal (art. 6.2) y con la Hacienda local (art. 6.3).

¹² El artículo 7.2 LOFCA dispone que «Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las CCAA bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades.»

¹³ Particularizado luego para ámbito autonómico por los artículos 138.2 CE: «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», y 139.1 CE: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.»

¹⁴ *Op. cit.*, p. 128.

¹⁵ *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 13.^a ed., Tecnos, Madrid, p. 672.

En virtud del artículo 6.2 LOFCA, «Los tributos que establezcan las CCAA no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado», mientras que según el artículo 6.3, «las CCAA podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

La simple lectura de ambos apartados del artículo 6 ofrece una explicación cabal de por qué no podemos hablar hoy, veinticinco años después de la creación de las CCAA, de un verdadero sistema tributario autonómico. Y es que si, a pesar del reconocimiento a las CCAA de la capacidad de crear nuevos tributos, como hace el artículo 133.1 CE y recuerda el 6.1 LOFCA, a renglón seguido se les prohíbe someter a tributación hechos imponible gravados por el Estado o materias imponible reservadas a las Corporaciones Locales, es evidente que el margen ofrecido a las Comunidades es bien estrecho, habida cuenta que cuando en 1980 se aprueba la LOFCA (el art. 6 conserva la redacción original), el Estado y las Haciendas locales habían sometido a gravamen, con mayor o menor acierto, prácticamente todas las manifestaciones de riqueza imaginables.

En todo caso, merece la pena profundizar, siquiera brevemente, en el alcance de ambos límites, poniéndolos en relación con la fiscalidad medioambiental y en especial con el Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid. Sobre todo porque ni la restricción del apartado 2 ni la contenida en el apartado 3, del artículo 6 LOFCA, se perfilan con la claridad que sería deseable, de modo que una Comunidad Autónoma desconoce *a priori* si el impuesto propio que introduce en su sistema tributario excede o no los límites marcados por la LOFCA, lo que genera inseguridad jurídica en el legislador autonómico a la hora de aprobar el tributo así como en la Administración tributaria autonómica y los contribuyentes llamados a aplicarlo.

En relación con el artículo 6.2 LOFCA, las diversas interpretaciones han basculado en torno a dos polos: uno, que interpreta la expresión «hechos imponible» como materia imponible, el objeto material o riqueza gravada, de tal forma que el citado precepto vendría a prohibir impuestos autonómicos sobre materias ya gravadas por el Estado; la otra interpretación extrema concibe la expresión utilizada por la LOFCA en el sentido técnico-jurídico del artículo 20 de la nueva Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria¹⁶, como presupuesto fijado por la Ley para configurar el tributo y cuya realización determina el nacimiento de la obligación tributaria.

¹⁶ Publicada en el BOE de 18 de diciembre de 2003 en sustitución de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre. Si bien la nueva Ley no entrará en vigor hasta 1 de julio de 2004 (DF 11.ª), en el presente trabajo nos referiremos fundamentalmente al nuevo texto legal, señalando, cuando introduzca elementos

Según la primera interpretación, el poder tributario autonómico, entendido como capacidad para crear nuevos impuestos, sería prácticamente nulo. De acuerdo con la segunda, por el contrario, el límite sería prácticamente inexistente, puesto que bastaría una pequeña diferencia en la definición del presupuesto normativo para que el tributo autonómico ya fuera distinto del estatal y, por tanto, plenamente acorde con la LOFCA. Incluso, si consideramos que en el hecho imponible se integra como un elemento esencial el aspecto territorial, como ámbito en el que se exige el gravamen, sería del todo imposible que coincidiera el hecho imponible de un tributo autonómico con el estatal, ya que aunque sólo fuera por la aplicación territorial del mismo nos encontraríamos ante un impuesto diverso, que limita sus efectos al territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, con lo que, desde esta óptica, un tributo autonómico nunca se superpondría sobre uno del Estado.

J. M. Lago Montero¹⁷ mantiene una tesis intermedia, según la cual lo prohibido por el artículo 6.2 LOFCA es la coincidencia de los elementos configuradores esenciales del tributo autonómico y de un tributo estatal. Este artículo quiere evitar, en definitiva, la equivalencia entre ambos tributos, equivalencia que habrá que analizar caso por caso.

Cuando más claramente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre esta cuestión ha sido probablemente en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, pronunciada con ocasión del recurso planteado contra el Impuesto andaluz sobre Tierras Infrautilizadas aprobado por la Ley andaluza 3/1984, de 3 de julio, de reforma agraria. El Tribunal parece apostar por la tesis defendida por el profesor Lago Montero y otra prestigiosa doctrina, pero con una particularidad de trascendental importancia: para realizar el «examen de equivalencia» al que aludíamos, es determinante que el tributo estatal sea de carácter fiscal y el autonómico de naturaleza extrafiscal. De lo argumentado por el Tribunal se puede desprender que tal disparidad constituye un factor determinante de la constitucionalidad del impuesto autonómico. En pronunciamientos posteriores, como la STC 289/2000 relativa al Impuesto balear sobre Instalaciones que inciden en el medio ambiente¹⁸, el Tribunal

novedosos, cuál es la actual regulación, todavía vigente, y la que incorpora la nueva Ley, que será la única aplicable a partir de julio de 2004.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 50. En el mismo sentido que este autor se pronuncian J. J. Ferreiro Lapatz, *La Hacienda de las CCAA en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985, pp. 105-111, y en *Curso de Derecho Financiero Español*, 21.ª ed., Marcial Pons, 1999, p. 295, en la cual, citado por Lago Montero, señala que «la prohibición de gravar hechos imponderables creados por el Estado ha de ser entendida como una prohibición de tributos autonómicos cuyos elementos configuradores esenciales sean básicamente iguales los de un tributo estatal de modo que no impida a las CCAA establecer tributos sobre materias o tipos de riqueza gravados por el Estado, y, por tanto, de hecho, el establecimiento de tributos propios». En el mismo sentido se pronuncia A. Rodríguez Bereijo, «Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las CCAA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, p. 75, y en «Los límites constitucionales del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *El sistema económico de la Constitución Española*, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994.

¹⁸ Aprobado por Ley 12/1991, del Parlamento de las Islas Baleares y declarado inconstitucional por dicha STC.

incide en la necesidad de efectuar un «examen de extrafiscalidad» o, lo que es lo mismo, contrastar que la estructura es coherente con los fines proclamados para el tributo.

Lo cierto en cualquier caso es que el artículo 6.2 representa un obstáculo importante a la creación de tributos propios autonómicos y relega a éstos al ámbito de la extrafiscalidad, un terreno que sin duda necesita de mayor desarrollo, y particularmente en materia medioambiental, pero que es insuficiente para articular por sí solo un sistema tributario autonómico digno de tal nombre y con suficiente capacidad recaudatoria. La posibilidad de desarrollar un sistema tributario autonómico pasaría por la previa retirada del Estado de ciertos hechos impositivos o bien, como postula parte de la doctrina¹⁹ la creación de hechos impositivos compartidos, lo cual puede parecer una opción preferible a la creación de nuevos tributos.

En relación con las Haciendas locales, el artículo 6.3 LOFCA utiliza la expresión «materias», si bien la prohibición para el poder tributario autonómico no es absoluta, porque se faculta a la Ley (estatal) para habilitar la «invasión» de tales materias por el tributo autonómico, en los términos que disponga en cada caso y estableciendo las medidas de compensación o coordinación adecuadas.

Dejando aparte ahora la posible habilitación legal y los casos en que se ha producido dicha autorización²⁰, lo cierto es que el artículo 6.3 utiliza términos distintos para trazar la línea divisoria del poder tributario autonómico y local —materia imponible— que los empleados en relación con los tributos estatales —hecho imponible— y así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, que en su STC 289/2000 (FJ 4.º) afirma textualmente que la materia imponible es «... toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico. De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos impositivos,

¹⁹ Éste es el criterio de R. Falcón y Tella, «Corresponsabilidad fiscal: cuatro opiniones y un criterio común», en *Perspectivas del Sistema financiero*, núm. 51, 1995, p. 176, citado por J. M. Lago Montero, *op. cit.*, p. 53. Por su parte, J. M. García-Margallo y Marfil, *Financiación de las CCAA y corresponsabilidad fiscal*, Fundació Bancaixa, Valencia, 1996, pp. 81-82, pone de relieve que los límites a los tributos propios autonómicos son aportación de la LOFCA y no vienen impuestos por la Constitución, por lo que son más fáciles de modificar que los límites constitucionales.

²⁰ Que han sido escasos, puesto que tan sólo se preveía inicialmente en relación con el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica. Luego se extendió la habilitación al impuesto municipal sobre gastos sueltos, si bien en este caso fue para salvar la legalidad del impuesto extremeño sobre aprovechamientos cinegéticos, mediante una modificación de la DA 5.ª de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introducida por la Ley 18/1991, del IRPF. Por otro lado, C. Checa González, *Los Impuestos Propios de las CCAA*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 94-95, ha criticado severamente la remisión en blanco que hace el artículo 6.3 LOFCA a una Ley ordinaria, ya que deja en manos de legislador estatal (que aprueba la legislación de Haciendas locales) la determinación de la frontera entre el tributo autonómico y el local, por la vía de deferir a una previa habilitación la legitimidad del tributo autonómico. Invoca para ello las SSTC 101/1991, de 13 de mayo, y 137/1986, de 6 de noviembre, la última de las cuales señala expresamente que «... habría de reputarse ilegítimo todo reenvío en blanco o remisiones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica».

determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. En suma, al “hecho imponible” —creación normativa— le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación».

La vulneración del artículo 6.3 condujo al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional el Impuesto balear sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente aprobado por Ley 12/1991, del Parlamento Balear. Sin embargo, al parecer mayoritario de la Sala, que expresa la Sentencia 289/2000, ya citada, por la que se declaró la inconstitucionalidad del citado tributo, se formuló un voto particular cuyo criterio ha recogido y respaldado un sector de la doctrina, para el cual la vulneración del artículo 6.3 LOFCA sólo se produce cuando el tributo autonómico merma la recaudación que obtienen los entes locales por el tributo con el que se solapa el impuesto autonómico.

En esta línea, C. Checa González²¹ entiende que el artículo 6.3 LOFCA busca un equilibrio entre los intereses tributarios de los entes locales y de las CCAA, no prohibiendo en todo caso que éstas introduzcan tributos sobre materias gravadas por los entes locales (fuera de los casos de habilitación legal, claro está), sino velando por que los ingresos de éstos no se menoscaben a resultas del ejercicio que hagan aquéllas de sus competencias financieras. Por consiguiente, este autor considera que no cabe formular reparo alguno para que una Comunidad no utilice como objeto de gravamen alguna materia imponible local, especialmente la inmobiliaria, siempre que no minore con ello la recaudación que los Municipios obtienen de los distintos impuestos propios que recaen sobre dicho objeto imponible. El parámetro de constitucionalidad para este autor sería comprobar si tras la introducción del impuesto autonómico la recaudación de las Corporaciones Locales ha disminuido; si no es así, el impuesto autonómico sería acorde con la LOFCA, ya que de la lectura completa del artículo 6.3 se desprende que lo que ésta pretende es evitar que las CCAA, en uso de una capacidad legislativa de la que los Municipios carecen, agraven la endémica insuficiencia financiera de las Haciendas locales.

Por otro lado, el límite del artículo 6.3 LOFCA ha sido recientemente invocado en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Impuesto catalán sobre los grandes establecimientos comerciales, aprobado por Ley del Parlamento Catalán 16/2000, de 29 de diciembre²², recurso que, sin embargo, todavía está pendiente de resolución.

Dentro del marco de los límites anteriores, las CCAA han creado numerosas figuras tributarias propias, aunque, según hemos señalado anterior-

²¹ *Los Impuestos Propios de las CCAA*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 97.

²² Recientemente, por Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales el Principado de Asturias ha introducido un impuesto similar.

mente, con escaso peso recaudatorio en relación con el volumen del gasto público autonómico²³.

J. M. Lago Montero²⁴ clasifica las figuras tributarias propias de las CCAA, atendiendo a la riqueza sectorial gravada, en *a)* impuestos sobre el *juego*, *b)* impuestos sobre las *explotaciones agrarias* y *c)* impuestos de carácter *medioambiental* que gravan patrimonios y consumos contaminantes. Por su parte, D. Gómez Díaz y A. Iglesias Suárez²⁵ proponen como criterio de clasificación el siguiente: *a)* impuestos sobre explotaciones agrarias²⁶; *b)* impuestos sobre el juego²⁷; *c)* impuestos sobre el consumo de energía no renovables, entre los que se incluye, fundamentalmente, el impuesto canario sobre Combustibles derivados del Petróleo, que constituye sin duda el impuesto propio autonómico de mayor capacidad recaudatoria²⁸; *d)* tributación sobre el deterioro del medio ambiente que incluye los cánones sobre el agua²⁹, fiscalidad

²³ Gasto público autonómico que, según las estimaciones del Ministerio de Hacienda, se encuentra en la actualidad en torno al 33 por 100 del gasto público total, pudiendo alcanzar en los próximos años el 40 por 100, según la misma fuente.

²⁴ *Op. cit.*, p. 129.

²⁵ *La imposición propia como ingreso de las Haciendas autonómicas en España*, Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, núm. 11/03, p. 30.

²⁶ Que permite a su vez distinguir dos modalidades: 1) impuestos sobre tierras con bajo nivel de aprovechamiento, que constituye el grupo principal, en el que se engloban el Impuesto andaluz sobre Tierras Infrutilizadas, aprobado por Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria; el Impuesto extremeño sobre Dehesas calificadas de Deficiente Aprovechamiento, regulado en la Ley 1/1986, de 2 de mayo; el Impuesto extremeño sobre Tierras calificadas como Regadíos Infrutilizados, aprobado por Ley 3/1987, de 8 de abril, y el Impuesto asturiano sobre Fincas o Explotaciones Agrarias Infrutilizadas, regulado en la Ley 4/1989, de 21 de julio; 2) en el segundo grupo se incluiría el Impuesto sobre Aprovechamientos Cingéticos, existente sólo en Extremadura (Ley 8/1980, de 21 de diciembre). Aunque no es tierra rústica, dentro de este bloque podríamos incluir el Impuesto extremeño sobre Solares sin edificar y Edificaciones ruinosas, aprobado por Ley 7/1997, de 7 de mayo, ya que el fundamento es similar al de los citados tributos: la función social de la propiedad, reconocida en el artículo 33 de la Constitución.

²⁷ En el que se incluyen las siguientes figuras: 1) impuestos sobre el juego del Bingo, ya sea sobre la práctica del Juego (Cataluña, Ley 21/1984, de 24 de octubre; Comunidad Valenciana, Ley 14/1985, de 27 de diciembre; Cantabria, Ley 3/1988, de 26 de diciembre; Galicia, Ley 7/1991, de 19 de junio; P. Vasco, Ley 16/1992), y 2) los que recaen sobre los premios (Castilla-La Mancha, Ley 4/1984, de 14 de diciembre; Murcia, Ley 13/1984, de 27 de diciembre; Baleares, Ley 13/1990, de 29 de noviembre; Asturias, Ley 2/1992, de 30 de diciembre; Madrid, Ley 12/1994, de 27 de diciembre, y Andalucía, Ley 17/1999, de 28 de diciembre). Se podría citar, aunque ya no está en vigor, el Impuesto Balear sobre las Loterías, aprobado por Ley 12/1990 y declarado inconstitucional por la STC 49/1995, por entender vulnerada la competencia estatal exclusiva sobre las loterías. Agotando la materia del juego como base para la creación de nuevos impuestos, la Ley 3/2000, de 8 de mayo, de la Comunidad de Madrid, introdujo el Impuesto sobre la instalación de máquinas recreativas en establecimientos de hostelería autorizados.

²⁸ Más de 40 millones de euros en 2000, según datos de D. Gómez Díaz y A. Iglesias Suárez, *op. cit.*, p. 73.

²⁹ Canarias, Ley 12/1990, de 26 de julio, que aprueba el Canon del Agua; Baleares, que por Ley 9/1990, de 27 de noviembre, crea el Canon de Saneamiento, denominación adoptada también por la Comunidad Valenciana (Ley 2/1992, de 26 de marzo), Galicia (Ley 8/1993, de 23 de junio), Asturias (Ley 1/1994, de 21 de febrero), La Rioja (Ley 7/1994, de 19 de julio), Aragón (Ley 9/1997, de 7 de noviembre) y Murcia (Ley 3/2000, de 12 de julio). Esta última Comunidad ha creado además un impuesto más original, que es el Impuesto sobre los Vertidos al Mar (Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente). Otras CCAA con tributos similares, sobre cuya denominación («canon») la doctrina ha vertido distintas críticas, son Asturias (Ley 1/1994, de 21 de febrero, por la que se regula el Canon de Saneamiento) y Cataluña (Ley 6/1999, de 13 de julio) que ha creado diversos tributos sobre el agua, que fundamen-

de la contaminación atmosférica³⁰ y gravamen sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, nombre genérico en el que se engloban figuras que no siempre tienen el mismo contenido ni estructura, como el Impuesto balear (declarado inconstitucional por la STC 289/2000), el Impuesto castellano-manchego (Ley 11/2000, de 26 de diciembre) y el Impuesto extremeño (Ley 7/1997, de 29 de mayo); e) Impuestos sobre los grandes establecimientos comerciales (Ley 16/2000, del Parlamento de Cataluña, Ley Foral 23/2001, de Navarra, y Ley 15/2002, del Principado de Asturias); f) Impuestos sobre el Turismo, categoría singular en la que se encuadra el Impuesto balear sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, aprobado por Ley 7/2001, de 23 de abril, pero que recientemente ha sido derogado por la Ley 7/2003, de 22 de octubre; y, como categoría singular, dado que sólo hay un caso hasta el momento, g) Impuestos sobre la Banca, en el que ubicamos el Impuesto extremeño sobre Depósitos en Entidades de Crédito, aprobado por Ley 14/2001, de 29 de diciembre, y que, como muchos de los anteriores, está actualmente recurrido por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional.

De lo anterior podemos deducir una progresiva diversificación de la materia gravada por los impuestos propios, a medida que han ido surgiendo figuras novedosas, como la que recae sobre las grandes superficies comerciales o sobre los depósitos en entidades de crédito. Todas ellas se enfrentan, sin embargo, a los límites del artículo 6 de la LOFCA, de modo que sin perjuicio de propugnar una interpretación del mismo que tenga en cuenta el principio de autonomía financiera, cabe proponer, con J. M. Lago Montero³¹, una reforma de las reglas de distribución de hechos y materias imponibles que dote de un espacio imponible más claro a los entes territoriales³².

talmente se resumen en: Incremento de Tarifa y Canon de Saneamiento, por un lado, e Impuesto sobre Infraestructuras Hidráulicas, por otro.

³⁰ Entre la que destaca, sobre todo, el Impuesto gallego sobre la Contaminación Atmosférica, aprobado por Ley 12/1995, de 29 de diciembre, y el Canon por emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera de Murcia (Ley 1/1995, de 8 de marzo). A los que se ha venido a unir, más recientemente, el Impuesto castellano-manchego sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente aprobado por Ley 11/2000, de 26 de diciembre.

³¹ *Op. cit.*, p. 142.

³² En esta línea se pronuncian D. Gómez Díaz y A. Iglesias Suárez, *op. cit.*, p. 76, cuando afirman que: «La doctrina federalista se encarga de recordarnos que la distribución óptima de recursos entre los diversos niveles de gobierno será aquella en que las fuentes de ingresos asignadas a cada tributo permitan la asunción de las tareas encomendadas y que los contribuyentes conozcan el coste que les supone mantener su jurisdicción. Admitido que los instrumentos que mejor se adecuan son los recursos propios, particularmente los de naturaleza tributaria, el avance en el ejercicio de la autonomía normativa producido respecto de tributos cedidos o compartidos debiera verse acompañada del firme compromiso político que permita la redefinición de la jerarquía tácitamente sentada entre las fuentes de ingreso regionales, impulsando definitivamente el establecimiento y exigencia de impuestos propios. Porque sólo desde la toma de conciencia común del carácter esencial que puede llegar a alcanzar este instrumento de financiación se tomará el empuje que obligue, cuanto menos, a plantear el primero de los condicionantes: la conveniencia de rebajar los límites impuestos a su exacción. Entre tanto, asistiremos a continuos episodios de tensión entre ejecutivo nacional y gobiernos autonómicos por hacer prevalecer sus intereses y mantener bajo su control la distribución de las fuentes impositivas...»

II. LOS TRIBUTOS EXTRAFISCALES. EN ESPECIAL, LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES Y EL PRINCIPIO «QUIEN CONTAMINA, PAGA»

Como anteriormente hemos indicado, la interpretación del Tribunal Constitucional sobre los límites de la LOFCA a la creación de tributos propios autonómicos ha conducido a las CCAA hacia el ámbito de los tributos extrafiscales y, especialmente, de los tributos con fines medioambientales.

El concepto de tributo extrafiscal se encuentra desde luego lejos de ser aceptado pacíficamente por la doctrina. A pesar de la tradicional distinción entre tributos fiscales y extrafiscales³³, la mayoría de los autores cuestionan hoy en día que pueda hablarse con fundamento de dos categorías de tributos que respondan a dicho criterio de distinción, procedente, por otra parte, de la legislación alemana. Se alega que todo tributo tiene una función político-económica y social, además de recaudatoria, sin la cual no podría hablarse de tributo. Cabría en este sentido hablar de tributos primordialmente fiscales o primordialmente no fiscales, según cuál sea su función principal, pero sin que sea posible catalogar una figura concreta como de una u otra clase.

La llamada función extrafiscal del tributo se enmarca así en el concepto de «Hacienda funcional» que, si bien no está expresamente reconocido en la Constitución, se puede extraer como consecuencia de la cláusula de Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), según apunta G. Casado Ollero³⁴.

Resulta muy sugerente, en este sentido, la opinión de G. Orón Moratal³⁵, para quien el tributo es un instituto jurídico-constitucional al servicio de los mandatos constitucionales y puede cumplir su función, bien indirectamente, aportando los recursos necesarios para financiar los gastos públicos, bien, directamente, afectando a los comportamientos de los ciudadanos para alcanzar los fines constitucionales.

³³ Sobre la extrafiscalidad, es clásica la obra de G. Casado Ollero, «Los fines no fiscales de los tributos en el Ordenamiento español», en *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma (homenaje a D. Fernando Sáinz de Bujanda)*, I, pp. 103 y ss., y la copiosa doctrina, nacional y extranjera, citada por este autor. En el caso concreto de los tributos ambientales, paradigma de tributos con fines extrafiscales, se pueden citar además, las siguientes obras: AAVV [A. Yábar Sterling (ed.)], *Fiscalidad ambiental*, Cedecs, Barcelona, 1998; AAVV [A. Yábar Sterling (dir.), P. M. Herrera Molina (coord.)], *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2002; S. Bokobo Moiche, *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*, Civitas, Madrid, 2000; D. Carbajo Vasco, «Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente: tipología, fiscalidad y para-fiscalidad», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 238, 1995, pp. 963 y ss.; J. Jiménez Hernández, *El tributo como instrumento de protección ambiental*, Comares, Granada, 1998, y «El tributo ecológico y su carácter extrafiscal. Un estudio de las figuras autonómicas», *Impuestos*, núm. 1, 1996, pp. 85 y ss.; M. Magadán Díaz y J. Rivas García, *Fiscalidad ambiental autonómica*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 2001, y T. Rosembuj, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

³⁴ *Op. cit.*, p. 461.

³⁵ G. Orón Moratal, «Notas sobre el concepto de tributo y el deber constitucional de contribuir», en *Sistema económico en la Constitución Española*, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, p. 156.

La función extrafiscal del tributo ha sido expresamente reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Sentencias, entre otras, 27/1981, de 20 de julio; 49/1984, de 5 de abril; 19/1987, de 17 de febrero; 37/1987, de 26 de marzo; 186/1993, de 7 de junio. En todo caso, dado que el Tribunal Constitucional parece utilizar el criterio de la extrafiscalidad como elemento a favor de la constitucionalidad de ciertos tributos autonómicos, habrá que atender a la estructura concreta del impuesto autonómico, de modo que la función «predominantemente» extrafiscal del mismo no dependa de cómo lo caracteriza nominalmente la ley, sino de la estructura jurídica del tributo³⁶.

Además de lo anterior, el tributo extrafiscal, tanto estatal como autonómico, debe contar con el necesario respaldo constitucional, es decir, los objetivos de política económica o social que persiga deben estar consagrados constitucionalmente. Así lo pone de manifiesto la nueva LGT, cuyo artículo 2.1, segundo párrafo, dispone que: «Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución»³⁷.

Dentro de los fines extrafiscales de los tributos, podemos destacar los objetivos de carácter medioambiental, que encuentran su expreso respaldo constitucional en el artículo 45.1 y 2 de nuestra Carta Magna: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva...»

La fiscalidad ambiental supone, por una parte, una proyección del deber de contribuir (art. 31 CE) y, por otra, el cumplimiento del mandato constitucional de preservar el medio ambiente. Del principio ambiental que se contiene en el artículo 45 CE se extrae el principio informador básico de la tributación ambiental: «quien contamina, paga», que, aunque no aparece

³⁶ La STC 289/2000, FJ 5.º, señala que: «No cabe admitir, pues, que el IBIAMA (Impuesto Balear sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente) grave efectivamente la actividad contaminante producida por determinadas instalaciones. En rigor, frente a lo que sostienen los representantes del Gobierno y del Parlamento de las Islas Baleares, como comprobaremos a continuación en un análisis comparativo de los distintos *elementos que configuran* el IBI e IBIAMA, lo gravado es la mera titularidad de tales bienes inmuebles, incurriendo así en la prohibición establecida por el artículo 6.º, 3, LOFCA, al solaparse con la materia imponible reservada a las Haciendas Locales con relación al IBI.» Lo determinante para el Tribunal Constitucional son, por tanto, los elementos integrantes del tributo, es decir, el hecho imponible, el contribuyente y demás obligados tributarios y los medios de cuantificación del tributo; y no los fines, más o menos sinceros, que proclame la Exposición de Motivos o incluso el articulado de la Ley.

³⁷ El artículo 4 de la todavía vigente LGT dispone que: «los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumento de política económica general, atender las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional».

recogido expresamente en la Constitución española, sí consta, por ejemplo, en el Tratado de la Unión Europea (art. 130 R 2) ³⁸.

Desde el punto de vista jurídico, como afirma P. M. Herrera Molina y F. Serrano Antón ³⁹, el principio «quien contamina paga» tiene un contenido complejo que puede sintetizarse del siguiente modo: los costes sociales derivados del deterioro ambiental deben recaer sobre los sujetos que contaminan. Y, como apuntan estos autores, lo anterior se instrumentaría a través de medidas administrativas, pero también mediante el recurso al instrumento tributario. Los citados autores destacan las dos vertientes —preventiva y resarcitoria— del principio, descartando la tercera faceta —autorización para destruir el medio a cambio de precio— que algunos ⁴⁰ habían puesto de manifiesto.

La normativa de la Comunidad Europea ⁴¹, aparte de consagrar expresamente en el Tratado de la Unión (art. 130 R) el principio «quien contamina, paga», ha incluido en los Programas Comunitarios de Acción y en sus Directivas en materia de residuos, el deber de los Estados miembros de fomentar la valorización de residuos mediante su reutilización y reciclado. Y entre las medidas auspiciadas desde las Instituciones Europeas destaca el recurso a los instrumentos fiscales por parte de los Estados miembros para reforzar la política medioambiental mediante el gravamen de las actividades contaminantes. Así se desprende de la «Directiva Marco» en materia de residuos (Directiva 91/156/CE) ⁴².

Los Consejos Europeos de Gotemburgo (junio de 2001) y de Barcelona (marzo de 2002) también han insistido en la importancia de los Programas

³⁸ «(...) La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.»

³⁹ Vid. P. M. Herrera Molina y F. Serrano Antón, «La protección fiscal del medio ambiente en la Comunidad Europea a la luz de la Constitución», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994, pp. 47 y ss. En general, sobre el principio «quien contamina, paga» puede leerse también P. M. Herrera Molina, «El principio quien contamina, paga desde la perspectiva jurídica», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 122, 1995.

⁴⁰ S. Ball y S. Bell, *Environmental Law*, Blackstone Press, Londres, p. 85.

⁴¹ Vid. sobre esta materia VVAA, *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, op. cit., pp. 305 y ss., y la abundante bibliografía citada en esta obra, en la que, por otro lado, puede leerse: «Aunque no existen todavía iniciativas nacionales completas en esta dirección, algunas experiencias europeas merecen destacarse. Países como Suecia y Dinamarca han introducido ya en sus ordenamientos aproximaciones a una Reforma Fiscal Ecológica no desdeñables. También Francia y los Países Bajos son otros miembros de la UE que la OCDE ha destacado como ejemplos de medidas parciales en la misma dirección.» Vid. igualmente D. Carbajo Vasco, «Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 71, 1990, pp. 41 y ss.

⁴² Esta misma inquietud se ha puesto de manifiesto en la Conferencia de Río de 1992, en el V Programa de Acción de la Unión Europea «Hacia un desarrollo sostenible» y en la Resolución del Consejo de la Unión, de 24 de febrero de 1997, sobre estrategia comunitaria en la gestión de residuos. En concreto, el V Programa, ha jerarquizado las opciones de gestión de residuos anteponiendo la prevención, reutilización y reciclado a la tradicional eliminación en vertedero.

de Acción en materia medioambiental como instrumentos clave para avanzar en la línea de un desarrollo sostenible⁴³.

En el marco de la anterior normativa comunitaria, la legislación básica sobre protección del medio ambiente corresponde al Estado, de acuerdo con lo que establece el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española. Recientemente, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, ha incorporado a nuestro Ordenamiento interno la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, del Consejo, desarrollada por la Decisión de la Comisión de 17 de julio de 2000.

Igualmente, debe citarse la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos⁴⁴, y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, con el que se atiende a las exigencias de la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, del Consejo⁴⁵.

III. LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES SOBRE RESIDUOS. EXPERIENCIA EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

De acuerdo con las indicaciones de la normativa comunitaria, los países más avanzados de la Unión han optado decididamente por la creación de tributos sobre residuos. En particular, tributos similares al Impuesto sobre Depósito de Residuos están vigentes en el Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Suecia y Finlandia, además de otros países no pertenecientes a la Unión, como es el caso de Suiza, Noruega o Estados Unidos.

El abanico de países se amplía considerablemente si incluimos los que aplican tributos medioambientales sobre objetos distintos al vertido de residuos, como son las emisiones a la atmósfera de CO₂ o SO₂, la utilización de pesticidas, impuestos sobre uso del carbón, etc. Todo lo cual indica que nos encontramos ante una auténtica «Reforma Fiscal Verde» encabezada por las regiones y los países más innovadores y desarrollados del Mundo.

La OCDE, a través de su Comité de Asuntos Fiscales y del Comité de Política Ambiental, ha desempeñado un papel crucial como catalizador en la aprobación de tributos medioambientales por los países miembros, llevando a cabo estudios que demuestran la eficacia de estos impuestos para los fines perseguidos⁴⁶.

⁴³ En esta misma dirección y apuntando directamente al instrumento fiscal, la Comunicación de la Comisión COM (2000) 576 final, proponía la fijación de un precio por contaminación, a través de impuestos o cánones, a los que ya se había referido la Comunicación (97) 9 final de la Comisión como una de los modos para reforzar la eficacia de la política de protección del entorno.

⁴⁴ La Ley 10/1998, de Residuos, fue la que implementó la «Directiva Marco», estipulando expresamente que las Administraciones públicas pueden establecer las medidas económicas, financieras y fiscales adecuadas para el fomento de la prevención, la reutilización, reciclado y otras formas de valorización de residuos (art. 25).

⁴⁵ Completa el panorama legislativo en esta materia el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición (2001-2006) así como el Acuerdo de 21 de febrero de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integrada de los Residuos de Construcción y Demolición de la Comunidad de Madrid 2002-2011.

⁴⁶ *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, OECD.

Centrándonos en el examen de algunos impuestos sobre residuos en el Derecho Comparado, podemos citar, en primer lugar, el caso de *Alemania*⁴⁷, donde algunos Länder han previsto tributos en este campo, como el creado en Hessen sobre residuos especiales (*Sonderabfallabgabe*), que grava la entrega de residuos para su eliminación, tratamiento o almacenamiento. En Renania del Norte-Westfalia se estableció una tasa por autorización de reciclado de residuos especiales, sobre la consideración de que quien obtiene beneficios de los residuos debe financiar la conservación de la naturaleza. En algunos municipios de Länder, como Hessen, Baja Sajonia, etc., existían impuestos sobre envases y embalajes distribuidos por establecimientos de comida rápida, aunque el *BverfG* los declaró inconstitucionales por oponerse a los criterios básicos de la legislación federal sobre residuos, basada en un sistema de acuerdos con los agentes económicos y no en medidas coactivas (Sentencia de 7 de mayo de 1998)⁴⁸.

Austria introdujo en 1989, en el marco de una Ley sobre el desarrollo de lugares contaminados, un tributo sobre el depósito de residuos, cuyos tipos de gravamen se diferenciaron a partir de 1997, en función de la clase de residuo y del cumplimiento por el vertedero de ciertos estándares medioambientales. En 1997 había 21 vertederos que no cumplían con las especificaciones correspondientes, mientras que esa cifra se elevaba a sólo 4 en 1999. Los residuos en general son gravados en este país con 10,9 €/Tm y los de construcción y demolición con 5,8 €/Tm, salvo que se depositen en lugares determinados, en cuyo caso son gravados con 9,3 €/Tm.

En *Bélgica*, las regiones, a las que corresponde la competencia para la protección del medio ambiente y la gestión de los residuos también han implantado, con distintos tipos impositivos, gravámenes sobre el depósito de residuos.

Dinamarca fue pionera, en 1986, en la introducción de cargas tributarias sobre residuos, alcanzando un notable éxito en orden a la disminución de los residuos vertidos y un correlativo aumento de la recuperación y reutilización. El tipo general al que se exige el impuesto en este país es de 50,34 €/Tm. En 1993 se elevó el nivel general del impuesto sobre residuos, estableciéndose una diferenciación entre residuos para incineración y para reciclado. El peso de este gravamen subió nuevamente en 1997, siendo mayor la subida para residuos incinerados o reciclados en plantas sin cogeneración. Por lo que se refiere a residuos peligrosos, si éstos se depositan en plantas de tratamientos especiales, están exentos de gravamen.

El impuesto danés se ha mostrado muy efectivo en la reducción de la cantidad de residuos, disminución que ha sido del 64 por 100 entre 1987 y 1993, sobre todo en los residuos de construcción. De forma paralela, el material de construcción reciclado se duplicó entre 1991 y 1995 (pasando

⁴⁷ Vid. J. M. González de la Fuente, «Tributos ambientales en Alemania», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 112, 1995, pp. 73 y ss., y W. Kluth, «Protección del medio ambiente mediante tributos ecológicos en la República Federal Alemana», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 93, 1997, pp. 47 y ss.

⁴⁸ Vid. AAVV, *La protección fiscal...*, op. cit., p. 311.

de 0,8 millones de toneladas a 1,6 millones). En el sector de la construcción, no sujeto a regulaciones, el cambio de actitud se ha debido fundamentalmente al papel decisivo del impuesto, que ha promovido la recuperación y reutilización. Uno de los principales éxitos de este impuesto ha sido una reducción del 26 por 100 en los residuos destinados a vertederos e incineradoras entre 1987 y 1998, gracias al incremento del reciclado.

Es en *Gran Bretaña* donde el impuesto sobre depósito de residuos (*Landfill Tax*) tiene un mayor peso, en términos de recaudación obtenida (aprox. 700 millones de euros en 2000). Este impuesto indujo a los agentes a cambiar sus patrones de conducta en el sector de los residuos —realizando inversiones para recuperar los residuos— efecto que se vio ampliado cuando subieron los tipos de gravamen, ahora situados en una media de en torno a 20 €/Tm. De 72 compañías que han sido estudiadas en este país, resultó que, a raíz de la introducción del tributo, el 64 por 100 reciclaba, reutilizaba o minimizaba la generación de residuos, cuando antes de su entrada en vigor sólo lo hacía un 29 por 100. El impuesto británico ha seguido elevándose progresivamente hasta 2004, desde el año 1996 en que se introdujo.

A la lista de países que exigen este tipo de impuesto se han ido incorporando Finlandia (tipo general de 15,15 €/Tm); Italia, donde existe un impuesto sobre residuos depositados en vertederos desde 1995; Suecia (desde principios de 1997, con un tipo general de 31,12 €/Tm); Suiza (tipo general de 9,94 €/Tm); Noruega (tipo general de 39,75 €/Tm); Países Bajos, que introdujeron una nueva tasa sobre los residuos depositados en vertederos que compensara la diferencia de precio existente con los residuos destinados a la incineración, los cuales se consideran preferibles desde la perspectiva ambiental y la República Checa (tipo general de 5,88 €/Tm y especiales de 58,76 €/Tm y 32,32 €/Tm).

Francia exige tributos a los residuos en el marco del impuesto general sobre actividades contaminantes⁴⁹ cuya implantación está prevista en tres fases: 1999, 2000 y 2001 con el fin de hacerlo recaer sobre un conjunto cada vez más amplio de emisiones de gases, residuos líquidos y sólidos, incluso el ruido.

En conclusión, los análisis realizados en los países que han estado aplicando impuestos sobre residuos acreditan su utilidad y eficacia en la reducción de la cantidad de vertidos y en el incremento de las actividades de reutilización, reciclado y valorización. En general, los países con cierta trayectoria en su aplicación han observado una rápida adaptación de los vertederos al nuevo tributo, una disminución en el volumen de residuos y un cambio de actitud en las empresas de aquellos sectores que generan mayor volumen de residuos. Finalmente, se ha podido constatar el aumento de las tareas de recuperación y reciclado, efecto que los estudios atribuyen fundamentalmente a la entrada en vigor del impuesto.

⁴⁹ A. Vaquera García, «La tributación con fines ecológicos: el reciente gravamen francés para la protección del ambiente atmosférico», *Información fiscal*, núm. 14, 1996, pp. 7 y ss.

Por último, algunos estudios económicos permiten hablar incluso de un *doble dividendo de la imposición ambiental*⁵⁰, allí donde se ha simulado la disminución de los impuestos más distorsionantes sobre los factores de producción (impuestos sobre rentas del trabajo y del capital, fundamentalmente) financiada con los ingresos de los nuevos tributos verdes, todo ello manteniendo el Presupuesto inalterado y consiguiendo un aumento del bienestar general, medido en términos económicos. Estos estudios han podido llevarse a cabo en países como Gran Bretaña, donde la recaudación está afectada a la reducción de las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores.

IV. ANTECEDENTES EN ESPAÑA DE LA IMPOSICIÓN SOBRE RESIDUOS

En nuestro país, la imposición ambiental ha tenido un recorrido más corto que en la mayoría de Estados de la Unión. Sin embargo, han alcanzado ya cierta tradición los gravámenes sobre las aguas y, más aisladamente, ciertos impuestos sobre la contaminación atmosférica (Galicia, Castilla-La Mancha). La fiscalidad del suelo ha tenido, en cambio, un desarrollo muy limitado, al menos en el terreno de los impuestos. Sólo era posible citar, como antecedente, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de la Región de Murcia, que introduce tres cánones de carácter ambiental, uno de los cuales tiene por objeto gravar la producción y el vertido de residuos sólidos industriales. En el terreno de las tasas, sin embargo, numerosos Municipios y CCAA han establecido figuras por las actividades de gestión de vertederos. No han faltado, sin embargo, los proyectos normativos de este tenor, particularmente sobre dos tipos de figuras tributarias: por un lado, el Impuesto Especial sobre Aceites Lubricantes; por otro, un Impuesto sobre Residuos Eliminados, ambas con carácter estatal, aunque por diversos motivos los anteproyectos y los trabajos del Ministerio de Medio Ambiente en esta dirección no llegaron a cristalizar en normas.

El 5 de febrero de 2001 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* una proposición de ley del Grupo Parlamentario Vasco relativa al establecimiento de un impuesto estatal sobre el vertido de residuos sólidos urbanos, con una estructura bastante similar a la que luego ha seguido la Ley 6/2003, del Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid, si bien con una diferencia esencial en cuanto al ámbito objetivo, dado que el impuesto madrileño deja fuera del gravamen (mediante la correspondiente exención) los residuos urbanos, cuya gestión sea competencia de los entes públicos, cuando la proposición del Grupo Vasco para implantar un impuesto estatal se centraba precisamente en este tipo de residuos. El tipo de gravamen que se proponía en la proposición de ley era de 21,035 euros por tonelada.

⁵⁰ Vid. sobre esta cuestión el interesante trabajo de M. E. Rodríguez Méndez, «Reforma Fiscal Verde y doble dividendo. Una revisión de la evidencia empírica», *Papeles de Trabajo editados por el Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 27, 2002.

Recientemente, la Junta de Andalucía ha incluido en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, un conjunto de normas sobre Fiscalidad Ecológica que pueden considerarse el primer texto normativo global sobre fiscalidad ecológica que se aprueba en España. La pretensión de la generalidad del Anteproyecto, sin embargo, se ha visto recortada en la Ley aprobada, ya que el Anteproyecto —que se denominaba «Ley General de Fiscalidad Ecológica»— establecía unos principios generales de fiscalidad ecológica y preveía expresamente la incorporación de nuevas figuras en el futuro, cuestiones estas que desaparecen en la Ley.

La Ley 18/2003, del Parlamento de Andalucía, regula cuatro impuestos ecológicos que responden a los tres ámbitos de actuación de la fiscalidad ambiental: el aire, las aguas y el suelo. Así, se crea un impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera que grava la emisión a la atmósfera de dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno y óxidos de azufre; en el campo de la fiscalidad del agua se establece un impuesto sobre vertidos a las aguas litorales y, en lo que más nos interesa, por cuanto comparte materia imponible con el impuesto madrileño, la Ley diseña dos impuestos sobre residuos: el impuesto sobre residuos radiactivos y el impuesto sobre residuos peligrosos.

Nuevamente se pueden comprobar las diferentes prioridades que tienen las instituciones de las distintas CCAA. Así, Andalucía se limita a proponer el gravamen de los residuos que considera más perjudiciales para el entorno, dejando fuera la mayoría de residuos sólidos. En cambio, la Ley 6/2003, de la Asamblea de Madrid tiene un ámbito objetivo mucho más amplio, si bien es cierto que como antes se ha puesto de manifiesto y más adelante reiteraremos, deja exentos los residuos urbanos, que representan cuantitativamente una parte considerable del total.

Por lo demás, la estructura de los impuestos sobre residuos previstos en la Ley 18/2003 son bastante similares a los del tributo previsto en la Ley 6/2003, de la Asamblea de Madrid, aunque los tipos son sustancialmente más altos en el caso andaluz: 7.000 euros por metro cúbico en el caso de residuos radiactivos y 35 o 15 euros en el resto de residuos peligrosos, según se trate de residuos susceptibles de valorización o no. Las características más relevantes son: *a)* grava el depósito de residuos peligrosos, pero sin citar como hecho imponible el abandono ilegal de los mismos; *b)* no estará sujeto el depósito para valorización; *c)* son sujetos pasivos a título de contribuyente quienes entreguen los residuos peligrosos en un vertedero o instalación para su depósito, actuando como sustitutos los titulares de la explotación de los vertederos o instalaciones, que deben repercutir la cuota sobre el contribuyente; *d)* la base se cuantifica por el peso de los residuos, a los que se aplica el tipo específico mencionado; *e)* el contribuyente tiene obligación de declarar el peso del residuo y el sustituto de verificarlo, y *f)* trimestralmente el sustituto debe autoliquidar el tributo e ingresarlo en la Consejería de Economía y Hacienda.

V. EL IMPUESTO SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (IDRCM)

5.1. Naturaleza del impuesto

Una vez estudiado el régimen de los tributos propios en la financiación autonómica y la misión de los tributos ambientales, particularmente los que recaen sobre residuos sólidos, corresponde examinar el Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid (IDRCM).

El contenido normativo de la Ley 6/2003, de 20 de marzo⁵¹, se estructura a través de diez títulos y veinticuatro artículos, a los que hay que añadir una Disposición Adicional, una Transitoria y dos Disposiciones Finales.

La Comunidad de Madrid es competente⁵² en materia de protección del medio ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.9.^a CE y en el artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía. En el ámbito de esta competencia se ha aprobado en la misma fecha la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, que pretende ser el eje normativo básico sobre el que gire la utilización racional de los recursos y la defensa del medio ambiente en nuestra Comunidad⁵³.

El IDRCM constituye un instrumento complementario que coadyuva al logro de los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad de Madrid, en la línea seguida por los países de nuestro ámbito geográfico y cultural.

El IDRCM se configura como un tributo propio de la Comunidad de Madrid, creado al amparo de lo dispuesto en los artículos 133.2 y 157.1.b) CE. Como en todo tributo propio autonómico, ha sido preciso salvar el escollo que supone la prohibición de doble imposición contenida en los artículos 6.2 y 6.3 de la LOFCA.

En especial, podría plantear problemas la doble imposición con algún tributo estatal, particularmente el IVA. La actividad de depósito de residuos constituye una prestación de servicios sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido siempre que se realice por un empresario o profesional en el ejercicio de su actividad, que será lo habitual. Dado que el hecho imponible del IDRCM se configura como el depósito de residuos, podría argumentarse que se está sujetando a gravamen la misma actividad que ya tributa en IVA.

La clave para dirimir si existe doble imposición entre el IDRCM y el IVA radica en valorar adecuadamente si la acción gravada en aquél, que es el depósito de residuos (recayendo el gravamen a título de contribuyente

⁵¹ Publicada en el *BO de la Comunidad de Madrid* de 31 de marzo y en el *BOE* de 29 de mayo.

⁵² Recordemos que la competencia material sobre un ámbito de la actuación administrativa es presupuesto para el ejercicio de la potestad tributaria sobre dicho ámbito.

⁵³ El reto medioambiental cobra especial trascendencia en un territorio como el de la Comunidad de Madrid, pequeña en extensión, pero donde convergen una alta densidad de población con una elevada renta *per capita*, todo lo cual es consecuencia, sin duda, del dinamismo de la economía madrileña pero también presenta su contrapartida en términos de coste para el entorno, como resultado de una fuerte demanda de recursos: aire, agua, energía, suelo... y un alto volumen de producción de residuos de todo tipo, que provoca un notable impacto ambiental del que se debe tomar conciencia.

sobre quien entrega), equivale a la actividad del gestor del vertedero, por la que deberá repercutir IVA al depositante. Lo cierto es que ambos impuestos enfocan la acción del depósito desde diferentes perspectivas: quien entrega⁵⁴, en el caso del IDRCM, quien gestiona, en el supuesto del IVA, siempre que sea empresario o profesional y concurren el resto de elementos integrantes del hecho imponible del IVA según el artículo 4 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, por la que se regula este supuesto.

Sin embargo, y a pesar de que la gestión de residuos constituye una actividad empresarial gravada por el IVA, lo cierto es que el IDRCM no recae sobre la gestión de residuos, sino sobre el mero depósito de los mismos, al margen de la actividad que posteriormente se desarrolle sobre ellos, como lo demuestra el hecho de que también tributa en el impuesto madrileño el abandono de residuos, que obviamente no plantea colisión alguna con el IVA, ya que no da lugar a ningún hecho imponible de este tributo. Luego parece claro que nos enfrentamos a diferentes hechos imponibles, pudiendo darse uno sin el otro, por lo que, a nuestro entender, no concurre la superposición de tributos prohibida por el artículo 6.2 LOFCA⁵⁵.

A la circunstancia de que la conducta gravada no coincide con la que tributa en el IVA, se une el marcado carácter extrafiscal del IDRCM, aspecto éste que el Tribunal Constitucional⁵⁶ ha considerado un factor distintivo a la hora de valorar la duplicidad impositiva de los tributos autonómicos con los tributos del Estado.

Tampoco creemos que se pueda plantear la superposición con materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales⁵⁷, ya que, a lo sumo, se podría argüir la existencia de tasas locales sobre el depósito de residuos, pero, como ya se apuntó más arriba, la eficacia de los límites del artículo 6 de la LOFCA en relación con las tasas es muy débil, pues al venir éstas supeditadas a una previa actividad administrativa, difícilmente puede sostenerse la superposición con un tributo —la tasa— motivado por la actividad de una Administración pública distinta de la acreedora del impuesto. Parece claro, en cualquier caso, que la tasa se devenga por la gestión de residuos y no por el efecto contaminante de su depósito, que es lo que pretende gravar el IVA.

Tampoco parece que exista superposición con el Impuesto sobre Acti-

⁵⁴ Aunque se introduzca la figura del sustituto, quien está llamado a soportar el impuesto es quien contamina, es decir, quien entrega los residuos en vertedero.

⁵⁵ No se ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/2003, habiendo transcurrido ya el plazo de tres meses que establece al efecto el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional. Se puede concluir, por tanto, que no se está gravando el mismo hecho imponible del IVA, y así lo ha entendido el propio Ministerio de Hacienda, motivo por el cual el Gobierno de la Nación no ha presentado contra el mismo recurso de inconstitucionalidad.

⁵⁶ Sentencia 37/1987, dictada con ocasión del recurso presentado contra el Impuesto andaluz sobre Tierras Infrutilizadas.

⁵⁷ Según C. Checa González, *op. cit.*, p. 87, dichas materias son: *a*) riqueza inmobiliaria, urbana y rústica; *b*) mera actividad empresarial, profesional o artística; *c*) titularidad de vehículos de tracción mecánica; *d*) realización de construcciones, instalaciones y obras, y *e*) plusvalías generadas por la transmisión de terrenos.

vidades Económicas⁵⁸, dado que la entrega de residuos no presupone el ejercicio de ninguna actividad económica, pudiendo muy bien realizarse por particulares, que deberán satisfacer el impuesto en cualquier caso.

Como es de rigor en toda norma tributaria especial, lo primero que hace la Ley 6/2003 es ubicar el tributo que establece, en primer lugar como propio de la Comunidad de Madrid y a continuación dentro de la tipología de tributos⁵⁹. En este sentido, el tributo creado corresponde a la categoría de impuesto⁶⁰, dado que no trae causa de ninguna actividad administrativa solicitada por el contribuyente (tasa) ni de un aumento en el valor de sus bienes derivado de una obra pública o del establecimiento o ampliación de un servicio público (contribución especial).

Dentro de los impuestos, el IDRCM se configura como real e indirecto⁶¹. *Real*, porque grava una conducta —el depósito de residuos— sin centrarse en la persona de quien la realiza, es decir, aisladamente considerada. *Indirecto*, porque dicha conducta constituye una expresión mediata de la capacidad de pago y además, en un tributo medioambiental como el que nos ocupa, una manifestación de la actividad contaminante que se pretende gravar, con absoluta independencia de la persona que la lleve a cabo.

La finalidad medioambiental que persigue el IDRCM se quiere afirmar desde el primer precepto de la Ley, ya que el artículo 1 dispone que «grava el depósito de residuos con la finalidad de proteger el medio ambiente». Sin embargo, y como ha señalado el Tribunal Constitucional, esta finalidad proclamada debe coincidir con la realmente pretendida o, más exactamente, con la que el tributo realmente persigue, cuestión ésta que hay que valorar a la luz de la estructura del mismo, fundamentalmente de su hecho imponible y elementos de cuantificación. En definitiva, como más arriba se ha indicado, habrá que confirmar que la estructura que se ha dado al IDRCM es coherente con la finalidad atribuida.

⁵⁸ El IAE es, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las Tarifas del impuesto. Su regulación está contenida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, modificada por la Ley 51/2002.

⁵⁹ Que se clasifican, cualquiera que sea su denominación, y de acuerdo con el artículo 26 de la vigente LGT y el artículo 2.2 de la nueva Ley 58/2003, en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

⁶⁰ La Ley 58/2003 define el impuesto como «tributo exigido sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente» [art. 2.2.c)].

⁶¹ Lo que se confirma por el derecho-deber del obligado al pago (sustituto del contribuyente) de repercutir la carga tributaria sobre el generador del residuo (depositante). Conviene resaltar, no obstante, siguiendo para ello a G. Casado Ollero, «El principio de capacidad y el control constitucional de la imposición indirecta (I)», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 32, 1981, p. 546, que «... la clasificación de los impuestos en directos e indirectos es tan universalmente reconocida como diversamente interpretada en la medida en que aún no han logrado aislarse unos criterios de diferenciación —quizá objetivamente inexistentes— que permitan separar con aceptación unánime ambas parcelas tributarias...». Uno de los criterios tradicionalmente seguidos para caracterizar los impuestos en directos e indirectos es la posibilidad de repercusión legal. No obstante, como señala el citado autor, el fenómeno de la repercusión legal no se produce en todos los impuestos indirectos, véase por ejemplo el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

El ámbito de aplicación del impuesto (art. 2) se circunscribe al territorio de la Comunidad de Madrid, como corresponde a su condición de tributo propio de esta Comunidad. Así lo impone no sólo el ámbito territorial en el que ejercen sus competencias las Instituciones autonómicas —en este caso, la Asamblea de Madrid—, sino el principio constitucional de territorialidad en el campo tributario, que prohíbe a las CCAA adoptar «medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157.2 CE)⁶².

Lo anterior no significa que el IDRCM no vaya a tener consecuencias sobre conductas realizadas fuera del territorio de la Comunidad de Madrid⁶³, ya que los residuos que se generen fuera de nuestra Comunidad pero que se depositen en vertederos situados en Madrid o sean abandonados en territorio de la Comunidad quedarán igualmente gravados por el impuesto. Lo cual no transgrede el principio de territorialidad, ya que la conducta gravada es el depósito, no la generación del residuo, por lo que el impuesto ha de recaer sobre todo residuo depositado o abandonado en Madrid con independencia del lugar en que se haya generado. Así lo confirma el artículo 10 de la Ley, según el cual se considera realizado el hecho imponible en el territorio de la Comunidad de Madrid cuando los residuos sean depositados en un vertedero situado en la Comunidad o se abandonen en territorio madrileño.

Se ha planteado la hipótesis de que la introducción aislada de un impuesto sobre depósito de residuos en una Comunidad como Madrid tenga como consecuencia el traslado de la actividad contaminante a las Comunidades limítrofes, mientras éstas no establezcan un tributo similar⁶⁴. Parece difícil *a priori* valorar este efecto, aunque prevemos que su incidencia no será muy

⁶² Este principio es desarrollado por el artículo 9 de la LOFCA, según el cual: «a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma; b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo; c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o de la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.»

⁶³ C. Borrero Moro, *La tributación ambiental en España*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 112, indica que: «El punto de conexión en los tributos ambientales será el territorio en el que se realice la actividad... Ahora bien, si el objetivo es la redistribución de los costes de la lucha contra la contaminación, el criterio debería aludir al espacio físico en el cual se produce el efecto contaminador. La configuración de los tributos ambientales obedece, generalmente, a ambas finalidades. Esta circunstancia, unida a la complejidad técnica que acarrea la consideración del espacio físico en que se producen la degradación ambiental, hacen imposible la configuración el aspecto espacial de este tenor...»

⁶⁴ C. Borrero Moro, *op. cit.*, p. 112, afirma en este sentido: «... lo cierto es que, con independencia del lugar en el que se graven las actividades (allí donde radique el foco emisor) y el ente público que obtenga el recurso patrimonial en el que se concrete el tributo, el efecto se extiende, o tiene potencialidad para ello, por un territorio superior, afectando al territorio de otros entes públicos. Éstos percibirán el perjuicio ambiental sin posibilidad de incidir en el problema, ni obtener los recursos monetarios necesarios para restaurar el medio. Esta circunstancia revela la dimensión internacional [interregional cabría añadir por nuestra parte] que tiene la protección ambiental en muchos de sus temas.»

significativa, dado los moderados tipos de gravamen con los que nace el IDRCM.

Por otro lado, la aplicación del IDRCM puede superponerse a otros tributos que también tengan como punto de referencia los residuos. Nos referimos en concreto a las tasas, ya sean estatales, autonómicas o locales, que puedan resultar aplicables a las operaciones gravadas. Efectivamente, además de tasas municipales por recogida de residuos y basuras, a las que antes nos hemos referido, la propia Comunidad de Madrid tiene establecida una tasa por autorización de gestión de residuos peligrosos y una tasa por eliminación de residuos urbanos o municipales en instalaciones de la Comunidad de Madrid⁶⁵.

En particular, el hecho imponible de la tasa por eliminación de residuos urbanos o municipales en instalaciones de la Comunidad de Madrid está constituido por la prestación del servicio de eliminación de residuos (art. 203 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos), servicio de solicitud obligatoria para el contribuyente a tenor de la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, la compatibilidad del IDRCM y de la tasa se explica por el hecho de que el primero recae sobre el depósito y el abandono de residuos, como conductas nocivas para el medio ambiente y que se quieren desincentivar, en tanto que la tasa retribuye el servicio de eliminación de los residuos prestado por la Administración, ya sea directamente, ya sea mediante concesión administrativa u otro sistema de gestión de servicios públicos⁶⁶.

Así pues, la superposición del impuesto y la tasa sólo tendrá lugar en el caso del depósito en vertedero, no en el abandono ilegal de residuos. En este segundo supuesto, el impuesto se devenga, según expondremos, en el momento de abandonar los residuos, sin que con ocasión de este abandono se exija tasa alguna, que sí se devengará, en cambio, cuando en cumplimiento de la normativa medioambiental correspondiente el poseedor de los residuos abandonados los entregue en vertedero⁶⁷, para lo cual habrá de satisfacer la correspondiente tasa.

No existe, en definitiva, doble imposición en sentido estricto con la tasa, ya que el impuesto, a diferencia de aquélla, no trae causa de ninguna actividad administrativa (en este caso la eliminación obligatoria de los residuos en una planta gestionada directa o indirectamente por la Comunidad de

⁶⁵ Tasas reguladas en el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. En concreto, la tasa por autorización de gestión de residuos peligrosos se regula en los artículos 199 a 202 de dicha norma y la tasa por eliminación de residuos urbanos o municipales en instalaciones de Transferencia o Eliminación de la Comunidad de Madrid encuentra su sede de regulación en los artículos 203 a 210 del mismo cuerpo legal.

⁶⁶ El artículo 2.2.b) de la nueva LGT añade, tras la definición de tasas, que: «Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de Derecho Público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.»

⁶⁷ El artículo 25 de la Ley 5/2003, de Residuos, incluye entre las obligaciones de todo poseedor de residuos el entregarlos a un gestor de residuos (vertedero) y sufragar los costes de la gestión.

Madrid), sino que se exige por depositar en vertedero los residuos generados, como conducta que se quiere gravar para incentivar otras como la valorización, reciclaje y reutilización que son socialmente más aconsejables (y que por este motivo se dejan fuera del ámbito del impuesto).

Así, la Ley no es del todo precisa cuando afirma que el impuesto es compatible con cualquier tasa *aplicable a las operaciones gravadas*, ya que la operación gravada en el IDRCM es el depósito en vertedero en sí mismo considerado, mientras que el hecho imponible de la tasa es el servicio público de eliminación de residuos, solicitud que por tener carácter obligatorio da lugar a una tasa y no a un precio público. No es aplicable, por tanto, a los mismos hechos gravados por el impuesto.

5.2. Hecho imponible. Supuestos de no sujeción y exenciones

El hecho imponible del IDRCM lo constituye el depósito en tierra de residuos. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley del Impuesto, que remite a los conceptos acuñados en la legislación sustantiva de carácter medioambiental, debe entenderse por residuo a estos efectos:

«Cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anexo de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse. En todo caso, tendrán tal consideración aquellos que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos aprobado por las instituciones comunitarias» (art. 3 Ley 5/2003).

Junto a esta definición general, la Ley ha querido identificar los actos más típicamente sujetos al impuesto, que son, por un lado, la entrega de residuos en vertederos públicos o privados; y, por otro, el abandono de residuos en lugares no autorizados por la normativa sobre residuos de la Comunidad de Madrid.

En esta definición del hecho imponible, contenida en el artículo 4 de la Ley del Impuesto, llama la atención la tipificación, junto a la entrega en vertedero, del supuesto de abandono ilegal de los residuos en lugares no autorizados. Se trata de un caso de gravamen de actos ilícitos en el que, sin perjuicio de la infracción medioambiental a que esta conducta dará lugar, se debe exigir el impuesto, ya que el efecto contaminante del depósito se produce aun con mayor intensidad que con la entrega en vertedero.

Como es conocido, la institución del tributo se aparta claramente de la sanción, pues su finalidad no es reaccionar frente a una vulneración del Ordenamiento, sino instrumentar el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y, en el caso de un tributo medioambiental como el IDRCM, lograr objetivos de política sectorial, disminuyendo la entrega de residuos en vertederos frente a otros destinos de los residuos más respetuosos con el entorno.

Es decir, siendo la entrega de los residuos para su tratamiento en vertedero un comportamiento perfectamente lícito, regulado en la Ley 5/2003, y que da lugar a la prestación de un servicio por la Administración pública por el que se exige la correspondiente tasa, los poderes públicos están legitimados para gravarlo por entender que así se incentivan otros tratamientos, no sólo lícitos, sino más aconsejables desde el punto de vista del interés colectivo, como son el reciclaje, la reutilización y la valorización energética.

Sin embargo, lo anterior no implica que la conducta ilícita de abandonar los residuos en lugares no autorizados no deba ser igualmente gravada, dado que la causa del impuesto concurre en estos casos con mayor motivo que en la entrega a vertedero. Por tanto, junto a la sanción correspondiente por la comisión de un ilícito medioambiental, la tipificación del abandono como hecho imponible hace que sea exigible la cuota del IDRCM, dispensando así a estos residuos idéntico trato fiscal que a los entregados en vertedero. En el caso de que el abandono ilegal no sea declarado, como parece lógico suponer que sucederá, se exigirá, junto a la cuota del IDRCM, la sanción tributaria por falta de declaración (en ambos casos por la Administración tributaria) y, por otro lado, se aplicarán las sanciones medioambientales por la Consejería competente en esta materia⁶⁸.

La previsión expresa de esta conducta —abandono ilegal— permite a la Ley disponer el régimen de aplicación del impuesto en estos casos (sujeto pasivo, devengo, plazo de declaración), aunque estrictamente no habría sido precisa, puesto que el abandono en lugares no autorizados encaja en la definición general del hecho imponible, como «depósito en tierra de residuos».

Para facilitar la identificación de los actos gravados, la Ley menciona en su artículo 5 una serie de supuestos de *no sujeción*⁶⁹:

«No estarán sujetos al presente impuesto:

- a) El vertido de efluentes líquidos a las aguas continentales o al Sistema Integral de Saneamiento.
- b) Las emisiones a la atmósfera ni la incineración de residuos.
- c) El depósito y almacenamiento de residuos con el fin de gestionarlos para su reutilización, reciclado o valorización. Cuando este depósito superase el plazo establecido para aquellas actividades por la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de residuos se devengará el impuesto.»

⁶⁸ El artículo 71, apartados b) y c), de la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid, tipifica como infracción muy grave el abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos o de cualquier tipo cuando se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o el medio ambiente, sancionadas con multa desde 31.001 hasta 3.000.000 de euros; mientras que la conducta se calificará como infracción grave, a tenor del artículo 72.b) y c) cuando no se haya puesto en peligro la salud de las personas o el medio ambiente, en cuyo caso la multa oscilará entre 602 hasta 31.000 euros, salvo si se trata de residuos peligrosos en los que la horquilla es de 6.020 a 301.000 euros.

⁶⁹ Utilizando la misma expresión que la vigente LGT, la Ley 58/2003, que aprueba la nueva LGT, dispone que: «La ley podrá completar la delimitación del hecho imponible mediante la mención de supuestos de no sujeción.» En los supuestos de no sujeción no concurren los elementos integrantes del hecho imponible, pero el legislador considera oportuno precisarlo, a fin de perfilar mejor el ámbito del impuesto.

En los dos primeros casos *a)* y *b)* nos encontramos claramente ante supuestos distintos del «depósito en tierra de residuos», por lo cual caen fuera del ámbito de aplicación del IDRCM. En el tercer supuesto, sin embargo, se puede entender resumida la finalidad ambiental que proclamaba el artículo 1 de la Ley. Efectivamente, aun tratándose de depósitos en tierra de residuos, a través de esta no sujeción se instrumenta el efecto desincentivador del IDRCM, sacando fuera del ámbito del gravamen la entrega de residuos para su reutilización⁷⁰, reciclado⁷¹ o valorización⁷², pues por ser las conductas que precisamente se quiere fomentar, lo correcto para ser coherente con la naturaleza extrafiscal y medioambiental del gravamen es dejarlas fuera del hecho imponible⁷³. Ahora bien, cuando se excedan los plazos que la normativa medioambiental dispone para llevar a cabo las citadas actividades⁷⁴, se devengará el impuesto, pues de otro modo quedaría abierta la posibilidad de evadirlo entregando residuos con la manifestación de destinarlos a su reutilización, reciclado o valorización, pero sin cumplir finalmente con este objetivo.

En el artículo 6 de la Ley 6/2003, del IDRCM, se establecen las *exenciones* del Impuesto, es decir, aquellos casos en que produciéndose el hecho imponible la Ley dispone que no nazca la correspondiente obligación tributaria⁷⁵:

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse por reutilización: «El empleo de un producto o material usado para el mismo fin para el que fue diseñado originariamente sin necesidad de someterlo con carácter previo a ninguna de las operaciones que figuran en la lista de operaciones de valorización aprobada por las instituciones comunitarias. A los efectos de esta Ley, la reutilización no se considera una operación de gestión de residuos.»

⁷¹ El reciclado es, según la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid: «la transformación de los residuos, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el compostaje y la biometanización, pero no la incineración con recuperación de energía».

⁷² La valorización es todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, que deberá llevarse a cabo sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente. En todo caso, estarán incluidos en este concepto los procedimientos así definidos en la lista de operaciones de valorización aprobada por las instituciones comunitarias o por el Gobierno (art. 4 Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid).

⁷³ Efectivamente, como indica C. Borrero Moro, *op. cit.*, p. 118, «la realización de actividades industriales que no produzcan efectos contaminantes, bien por la posesión de un proceso tecnológico más avanzado y menos contaminante, bien por la incorporación a su proceso productivo de bienes de equipo de depuración, podrían configurarse como supuestos de no sujeción». En el IDRCM, la no sujeción responde, como hemos visto, por una parte, a actividades que no se pueden encuadrar como depósito de residuos y, en otras, como depósitos de residuos que por ir dirigidos a la reutilización, reciclado y valorización no deben quedar sujetas al impuesto, dado que no son actividades contaminantes.

⁷⁴ Para el caso de que se superen los plazos establecidos para la reutilización, reciclado o valorización de los residuos se prevé una norma especial en el artículo 11, en virtud de la cual el devengo tendrá lugar cuando transcurra el plazo correspondiente, debiéndose incluir en ese caso las cuotas en la auto-liquidación del trimestre en que se produzca el incumplimiento.

⁷⁵ El artículo 22 de la nueva LGT dispone que son supuestos de exención aquellos en que, «a pesar de realizarse el hecho imponible, la ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal». Lo anterior implica que subsisten el resto de obligaciones, fundamentalmente las de carácter formal. De ahí que aun en los supuestos de exención en el IDRCM haya que cumplimentar las declaraciones correspondientes, indicando expresamente la letra a la que se acoge la exención.

«1. Estarán exentas del impuesto:

- a) La entrega de “residuos urbanos” cuya gestión sea competencia del Estado, las CCAA o las entidades locales. No se entenderán incluidos en este supuesto los residuos industriales, incluso los asimilables urbanos.
- b) La entrega de residuos procedentes de la valorización energética de residuos urbanos.
- c) El depósito de residuos ordenado por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe.
- d) El depósito o abandono de animales muertos y desperdicios de origen animal.
- e) El depósito de los residuos producidos en las explotaciones agrícolas y ganaderas que no sean peligrosos y se mantengan exclusivamente en el marco de dichas explotaciones.
- f) La utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, autorizadas administrativamente.»

La exención de la letra *a)* acoge las entregas de residuos vinculadas al ejercicio por los Municipios de sus competencias en materia de recogida de residuos sólidos urbanos.

También está exenta —letra *b)*— la entrega de residuos procedentes de la valorización energética de residuos urbanos, ya que la valorización constituye una técnica de gestión que se desea incentivar, por lo que se han declarado exentas las entregas de cenizas, escorias y otros residuos resultantes de la utilización, como combustible de los residuos o de cualquier otro proceso de valorización energética.

La exención de la letra *c)* atiende a la excepcionalidad de las situaciones contempladas, en las que el interés público que se quiere proteger prevalece sobre las consideraciones fiscales de la conducta.

El depósito o abandono de animales muertos y desperdicios de origen animal se declara exento por la especificidad de estos residuos, teniendo en cuenta además las implicaciones sanitarias de estos depósitos o abandonos.

En cuanto a los residuos producidos en las explotaciones agrícolas y ganaderas que no sean peligrosos y se mantengan exclusivamente en el marco de dichas explotaciones, la exención establecida se explica porque al no salir fuera de las explotaciones en que se generan se considera que tales residuos no han de tributar, evitando así además los altos costes de gestión que supondría tener que comprobar la situación de estas explotaciones.

Por último, se recoge también la exención de la utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, autorizadas administrativamente. La exención se justifica porque dicha utilización no constituye un supuesto de entrega de residuos en vertedero, pero tampoco un abandono, sino que en tales casos los residuos se integran como un elemento más dentro del proceso de obras, favoreciendo el resultado final perseguido con las mismas.

A las anteriores exenciones se unen otros dos supuestos de marcado carácter técnico. Son los regulados en los apartados 2 y 3 del artículo 6, en virtud de los cuales:

«(...) 2. Estarán exentas las operaciones de depósito de residuos resultantes, a su vez, de operaciones sujetas que hubiesen tributado efectivamente por este impuesto.

3. En el supuesto contemplado en la letra b) del artículo 4 de la presente Ley estará exenta la operación de depósito en vertederos de los residuos abandonados, cuando este depósito se haga en aplicación de la Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid.»

Con estas normas se pretende evitar la tributación «en cascada», es decir, exigir dos veces el impuesto sobre el mismo residuo, lo que sucedería si, por ejemplo, los residuos que se trasladan de un vertedero a otro tuvieran que pagar el impuesto en el vertedero de destino, cuando ya lo satisficieron al ser depositadas en el de origen. En este caso parece estar pensando el supuesto del apartado 2.

Otro tanto sucedería —apartado 3— si los residuos abandonados de forma ilegal, con devengo del impuesto por el mero hecho del abandono, estuvieran nuevamente sujetos al gravamen cuando, como es obligado según la normativa medioambiental, el poseedor (quien lo sea del terreno en que se hayan abandonado) los deposite en un vertedero. En tales casos el impuesto se exigirá a quien los haya abandonado, por lo que no debe volver a cobrarse cuando se entreguen en el vertedero.

Sin embargo, y por motivos de gestión, tanto en uno como en otro caso se prevé que la exención se articule mediante devolución, es decir, exigiendo normalmente el impuesto a la entrada en el vertedero de los residuos a que se refieren ambas normas para, una vez acreditado el supuesto de hecho de la exención, devolver el gravamen a quien ingresó. Ante la falta de previsión específica de la Ley, será aplicable el régimen general de devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, según contempla el artículo 31 de la nueva LGT, que sólo establece la obligación de abonar intereses de demora cuando transcurran más de seis meses desde que se solicite la devolución⁷⁶.

5.3. Obligados tributarios

La *subjetividad tributaria* en este impuesto se regula en los artículos 7 a 9 de la Ley. En primer lugar, conviene destacar que el contribuyente es quien entrega los residuos para su depósito en vertedero o quien los abandone en lugar no autorizado (art. 7). El principio «quien contamina, paga» conduce

⁷⁶ En este punto mantiene el mismo régimen que la actual normativa del IRPF, IVA e Impuesto sobre Sociedades, si bien le da alcance general, haciéndola aplicable, por tanto, a cualquier tributo en el que proceda practicar devoluciones, como es el caso del IDRCM.

necesariamente a situar la obligación de pagar el impuesto en la persona que realiza la conducta contaminante, en este caso la entrega en vertedero o el abandono ilegal de los residuos.

Sin embargo, motivos de practicabilidad han aconsejado introducir entre el contribuyente y la Administración tributaria la persona del sustituto, si no con carácter general, sí en la conducta más habitual, que es la entrega en vertedero para eliminación del residuo. El artículo 36 de la Ley 58/2003, General Tributaria, manteniendo en lo esencial el concepto de la LGT de 1963, define al sustituto como el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma. La nueva Ley, sin embargo, ha querido consagrar de forma expresa el derecho de repetición del sustituto: «el sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, salvo que la ley señale otra cosa». Omite, en cambio, la doble consideración del sustituto por retención y por repercusión que contiene la Ley 230/1963, seguramente porque el sustituto por retención ha sido reemplazado hoy en día por el retenedor, figura cercana pero que presenta importantes diferencias con el sustituto.

En cualquier caso, en el IDRCM el sustituto lo es por repercusión, de ahí que el artículo 17 de la Ley regule de forma expresa la repercusión del gravamen sobre el contribuyente, lo que constituye un elemento esencial en la aplicación del tributo, ya que asegura que éste recaiga finalmente sobre el titular de la capacidad de pago y, en este caso, sobre el protagonista de la conducta que se quiere desincentivar.

El artículo 8 de la Ley dispone, en este sentido, que:

«Tendrán la consideración de sustitutos de los contribuyentes las personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 33 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria⁷⁷, que sean titulares de la explotación de los vertederos a los que se refiere la letra a) del artículo 4 de la presente Ley.»

Por tanto, como hemos adelantado más arriba, la figura del sustituto interviene sólo en el supuesto de entrega en vertedero, sino cuando los residuos se abandonan de forma ilegal. En el abandono el único obligado tributario es la persona física o jurídica o ente sin personalidad a la que se imputa el mismo, siempre a título de contribuyente, sin perjuicio de la posible responsabilidad solidaria del poseedor del terreno en que se depositan los vertidos y que consiente el abandono, supuesto al que nos referiremos más adelante.

Las entidades gestoras de los vertederos, como sustitutos de los contribuyentes, deben repercutir íntegramente el importe del impuesto sobre el contribuyente, quedando éste obligado a soportarlo, siempre que la reper-

⁷⁷ La referencia deberá sustituirse por la cita de la nueva Ley, a pesar de que la Ley 230/1963 estará vigente hasta 1 de julio de 2004.

cusión se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y en su normativa de desarrollo (art. 17.1).

El propósito de la repercusión en el IDRCM es similar a la que cumple en el IVA: asegurar que el gravamen llega a quien la Ley quiere que lo soporte realmente, pero la coincidencia no es total, ya que en el IVA quien repercute no es sustituto, sino contribuyente, al haberse tipificado como hecho imponible la entrega y prestación de servicios y no el consumo de los mismos. Así, en el IVA el consumidor no reúne la condición de contribuyente, sino tan sólo de repercutido, a diferencia de lo que acontece en el IDRCM, en que el depositante de los residuos soporta una carga que de no existir sustituto debería ingresar directamente él en la Administración tributaria correspondiente.

Como afirman J. Martín Queralt, C. Lozano, G. Casado y J. M. Tejerizo⁷⁸, lo más decisivo del régimen jurídico del sustituto es que desplaza al contribuyente de su relación con la Administración tributaria, pasando a ser el único obligado frente a ésta. El sustituto reemplaza al contribuyente de la relación tributaria, ocupando su lugar y quedando como único sujeto vinculado ante la Hacienda pública. Así se desprende del propio tenor literal del artículo 18 de la Ley cuando afirma que el sustituto del contribuyente deberá «en lugar de éste» presentar y suscribir una declaración por el impuesto en las condiciones que se determinen así como ingresar la cuota correspondiente.

Lo anterior significa que en los supuestos en que el sustituto no pueda hacer efectivo el impuesto sobre el contribuyente, subsiste la obligación de ingreso en la Hacienda pública, ya que en ningún caso la Ley ha condicionado dicho ingreso al cumplimiento por el contribuyente de la obligación de soportar la repercusión. En este sentido, la Contestación de 3 de julio de 2003, de la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid, a consulta de un obligado tributario, afirma textualmente:

«... En consecuencia, el sustituto del contribuyente es la persona obligada frente a la Hacienda Pública al ingreso de las cuotas del IDRCM, sin perjuicio del deber de repercutir el importe sobre el contribuyente, que quedará obligado a soportarlo, según dispone el artículo 17 de la Ley del Impuesto.

La obligación del sustituto de ingresar las cuotas correspondientes a este impuesto es autónoma e independiente de la obligación del contribuyente de soportar la repercusión de las mismas. Por tanto, el titular del vertedero deberá autoliquidar el Impuesto en los plazos establecidos en la normativa de desarrollo aun en aquellos casos en que el contribuyente no haga efectivo el importe de la repercusión (...).»

Por lo que se refiere a las condiciones de la repercusión, el artículo 17 de la Ley 6/2003 continúa afirmando que «La repercusión del impuesto debe-

⁷⁸ J. Martín Queralt, C. Lozano Serrano, G. Casado Ollero, J. M. Tejerizo López, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 13.ª ed., Tecnos, p. 285.

rá efectuarse en documento específico en la forma y plazos que se fijen por Orden del Consejero de Hacienda.»

El contenido del documento específico de repercusión se ha aprobado mediante Orden de 23 de abril de 2003⁷⁹, cuyo artículo 3 dispone que deberá contener al menos:

- a) Número y, en su caso, serie. La numeración de los documentos será correlativa. Podrán establecerse series diferentes, especialmente cuando un mismo vertedero reciba distintos tipos de residuos.
- b) Nombre y apellidos o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio, tanto del contribuyente como del titular de la explotación del vertedero.
- c) Código de Identificación del vertedero.
- d) Cantidad o volumen de residuos depositados, medidos en toneladas métricas o en metros cúbicos, según el tipo de residuo de que se trate.
- e) Tipo de gravamen aplicable y cuota tributaria que se repercute.
- f) Lugar y fecha de emisión.

Como se puede apreciar, los requisitos son similares a los que establece el artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre⁸⁰, por el que se regulan las obligaciones de facturación que incumben a los empresarios y profesionales. En definitiva, el papel que cumple la factura en la repercusión del IVA es muy similar a la función de este documento de repercusión de cara a la gestión del IDRCM.

De acuerdo con la citada Orden, las cuotas devengadas por el Impuesto deben repercutirse en un documento específico, cuyo formato es libre, con tal que reúna las menciones citadas en el artículo 3. Cada entrega de residuos dará lugar a la expedición de un documento de repercusión, si bien se admite —como sucede en las facturas— unificar en un solo documento las cuotas correspondientes a operaciones de un mismo contribuyente realizadas en el plazo máximo de un mes natural. Cuando se haga uso de esta posibilidad, el artículo 2.4 de la Orden de 23 de abril de 2003 dispone que el documento se emitirá en el plazo de treinta días a contar desde el último del período mensual a que corresponda.

A fin de facilitar la gestión del Impuesto, la citada Orden (art. 6) prevé que se adjudique a cada vertedero un Código de Identificación de Vertedero (CIV), para lo cual todos los titulares de la explotación de vertederos deberán comunicar a la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid los datos precisos para la atribución del Código. Este Código es único por establecimiento, por lo que cuando una entidad sea titular de dos o más vertederos deberá solicitar un Código para cada uno de ellos.

⁷⁹ BO de la Comunidad de Madrid del 25.

⁸⁰ Este Reglamento ha sustituido al Real Decreto 2402/1985, por el que se regulaba la obligación de expedir y entregar factura, aunque el contenido del artículo 6 de la nueva norma coincide sustancialmente con el artículo 3 del Decreto derogado, que fue el que se tomó como modelo en la redacción de la Ley 6/2003, del IDRCM.

Al igual que sucede en el IVA y en aquellos tributos en que opera este mecanismo de aplicación, el acto de repercusión es susceptible de impugnación en vía económico-administrativa⁸¹ ante el órgano competente que, en este caso, y por tratarse de un tributo propio de la Comunidad de Madrid, es la Junta Superior de Hacienda⁸².

Junto a la figura del sustituto y del contribuyente, también pueden resultar obligados, pero en este caso como responsables solidarios, los propietarios, usufructuarios, arrendatarios o poseedores por cualquier título de los terrenos o inmuebles donde se efectúen los abandonos de residuos. Pero añade la Ley como cláusula de exención de responsabilidad el siguiente supuesto:

«(...) No procederá la derivación de responsabilidad regulada en el apartado anterior cuando el poseedor de los residuos abandonados hubiese comunicado dicho abandono a la Administración responsable en materia de Medio Ambiente con carácter previo a la formalización del acta o documento administrativo donde se constate dicho abandono, siempre que, además, dicho poseedor cumpla las obligaciones que le impone la normativa en materia de residuos.»

En definitiva, la Ley busca asegurar el crédito tributario imponiendo sobre el poseedor del terreno en que se abandonen los residuos la obligación de hacer frente a la obligación tributaria del contribuyente (quien efectúa el abandono) en el supuesto de que éste no declare el hecho imponible e ingrese la cuota en el plazo de treinta días que ofrece la Ley (art. 18.4), como parece previsible que suceda.

Este supuesto de responsabilidad podría calificarse de abusivo si no fuera porque se abre la posibilidad de escapar al mismo poniendo la diligencia media que cabe exigir a todo propietario o poseedor de un inmueble susceptible de recibir vertidos ilegales. Para lo cual el titular del terreno deberá, en primer lugar, notificar la circunstancia del abandono a la autoridad competente, que en este caso es la Consejería que ejerza las competencias auto-

⁸¹ Así lo dispone el artículo 17.3 de la Ley 6/2003: «Las controversias que puedan producirse con referencia a la repercusión del impuesto, tanto respecto a la procedencia como a la cuantía de la misma, se considerarán de naturaleza tributaria a efectos de las correspondientes reclamaciones en la vía económico-administrativa.» Y lo confirma el artículo 23.2 de la Ley 6/2003 cuando afirma que «se podrá interponer antes los mismos órganos [en referencia a los órganos económico-administrativos de la Comunidad de Madrid] reclamación económico-administrativa contra los actos de repercusión». Por otro lado, el artículo 227.4.a) de la nueva LGT incluye entre las actuaciones susceptibles de reclamación en vía económico-administrativa: «a) las relativas a las obligaciones de repercutir y soportar la repercusión prevista legalmente». La obligación de repercutir hace nacer lo que el artículo 24 de la nueva LGT denomina una obligación entre particulares resultante del tributo: «las que tienen por objeto una prestación de naturaleza tributaria exigible entre obligados tributarios».

⁸² La Junta Superior de Hacienda, junto al Consejero de Hacienda, son los órganos que integran la llamada «jurisdicción económico-administrativa» en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Su composición y funciones, así como el procedimiento económico-administrativo en el ámbito de competencias de la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid, se regulan en el Decreto 286/1999, de 23 de septiembre.

nómicas en materia de medio ambiente; y, en segundo término, cumplir con las obligaciones que establece en este sentido la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid, a saber, entregarlos a un gestor de residuos y sufragar los costes de la gestión.

Cuando los poseedores de los predios donde se produzcan los abandonos no actúen de la forma expuesta, la Administración tributaria derivará contra ellos la responsabilidad de pago del tributo, previo levantamiento del acta correspondiente por la Consejería de Medio Ambiente en la que se deje constancia del abandono, el tipo de residuos y la cantidad abandonada.

La derivación de responsabilidad, que se elevó al rango de derecho del responsable, en virtud del artículo 32 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, está hoy reconocida en el artículo 41.5 de la nueva LGT. La derivación deberá tramitarse a través del procedimiento regulado en el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 1684/1990, que serán en breve sustituido por las nuevas disposiciones previstas en la Ley 58/2003, General Tributaria —arts. 174 a 176—, y por el desarrollo reglamentario que se apruebe para la misma. El desarrollo del procedimiento corresponderá a los órganos de recaudación de la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid.

5.4. Devengo, lugar de realización, prescripción

Junto a los elementos personales, el hecho imponible termina de perfilarse analizando sus elementos espacial y temporal.

En cuanto al primero, contenido en el artículo 10, sólo interesa destacar que el hecho imponible se considera realizado en territorio de la Comunidad de Madrid, y gravado, en consecuencia, por el IDRCM, cuando la entrega de residuos se produzca en un vertedero del territorio de esta Comunidad o bien cuando el abandono ilegal de residuos se produzca en territorio madrileño.

Por lo que se refiere al elemento temporal o devengo, la nueva LGT introduce en su artículo 21.1 una definición de este concepto, hasta ahora inexistente en la vigente Ley, al afirmar que «El devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal. La fecha del devengo determina las circunstancias relevantes para la configuración de la obligación tributaria, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa.»

En conexión con lo anterior, el artículo 11 de la Ley 6/2003 establece que:

- «1. El impuesto se devengará en el momento en que se produzca la entrega de residuos que constituye el hecho imponible.
2. En el supuesto contemplado en la letra *b)* del artículo 4 de la presente Ley, el devengo se producirá en el momento del abandono de los residuos.

3. En el supuesto contemplado en la letra c) del artículo 5 el impuesto se devengará cuando transcurra el plazo establecido para la realización de las citadas actividades sin que se hayan llevado a cabo.»

Por tanto, el devengo será relevante a efectos de: a) conocer los tipos de gravamen aplicables, para lo que habrá que atender a la fecha del documento de repercusión; b) saber el período de autoliquidación en que deberá ingresarse la cuota repercutida que corresponda a la entrega en cuestión.

El IDRCM opera en todo caso como un impuesto de los conocidos como de devengo instantáneo, ya que el hecho imponible se identifica perfectamente en un instante del tiempo y se agota en sí mismo; no es, en este sentido, un hecho imponible continuo, como puede suceder con la obtención de renta por una entidad o una persona física (hechos imponibles del Impuesto sobre Sociedades y del IRPF, respectivamente). Sin embargo, si bien en el caso del abandono se comporta un impuesto instantáneo en sentido estricto, en el caso de entrega en vertedero se asemeja al IVA, dado que, sin dejar de ser instantáneo, pues recae sobre cada entrega de residuos, la declaración del mismo se hace de manera periódica, para evitar los costes indirectos que supondría para el sustituto tener que presentar una autoliquidación por cada hecho imponible realizado.

El IDRCM se aparta de esta forma del criterio de devengo apuntado por C. Borrero Moro⁸³ para los tributos ambientales, pues, según este autor, la actividad económica contaminante presenta una potencialidad contaminadora desarrollada con continuidad en el tiempo, lo que configuraría a estos tributos como periódicos, debiéndose situar el devengo al final del período impositivo. Sin embargo, entendemos que el impuesto madrileño ha escogido gravar, no la actividad contaminante generadora del residuo, que sólo podría hacerse tributar mediante un tributo periódico, sino la consecuencia de la misma, que es la entrega en vertedero (teniendo en cuenta además que no se ha querido sujetar a gravamen todo residuo, sino tan sólo el que se deposita en vertedero)⁸⁴.

El Título IV de la Ley termina remitiéndose a la normativa general en materia de prescripción con mención expresa a los preceptos que regulan esta institución en la vigente Ley General Tributaria. Habría sido preferible en todo caso una remisión dinámica, pues de otro modo va a quedar desfasada con la entrada en vigor de la nueva Ley General Tributaria, que regula la prescripción en sus artículos 66 a 70, manteniendo en lo esencial la actual

⁸³ *Op. cit.*, p. 113.

⁸⁴ El mismo autor anteriormente citado, *op. cit.*, p. 114, destaca cómo los tributos ambientales se enfrentan en ocasiones a dificultades técnicas insalvables para gravar la actividades degradantes. Según este autor, la solución pasa bien por la determinación de la base imponible por métodos objetivos, bien por una configuración distinta del hecho imponible. Cuando no es posible o resulta muy costoso hacer tributar una actividad industrial de carácter contaminante se puede optar por gravar el consumo de aquellos productos que provocan el efecto contaminante de la actividad industrial. En el caso del IDRCM, dada la complejidad de gravar la generación de residuos se ha optado por configurar el hecho imponible a partir de la entrega de residuos en vertedero.

regulación (arts. 64 y ss. de la Ley 230/1963), en particular el plazo, que seguirá siendo de cuatro años.

El apartado 2 del artículo 12 de la Ley sí contiene una regla especial dirigida a salvaguardar el crédito tributario en los supuestos de abandono ilegal de residuos. Para estos casos, la Ley recurre a la doctrina, acuñada jurisprudencialmente, de la «actio nata»⁸⁵, por la cual el plazo de prescripción en los casos de abandono no empezará a computar hasta que la Administración tenga conocimiento de la existencia de los residuos abandonados, salvo que se acredite suficientemente su abandono en fecha anterior.

5.5. Cuantificación del impuesto

Los elementos de cuantificación del IDRCM están regulados en los Títulos V y VI de la Ley, relativos, el primero, a la base imponible (arts. 13 y 14) y el segundo, al tipo de gravamen y la cuota tributaria (arts. 15 y 16).

El modo de cuantificar el tributo cumple una función esencial de cara a valorar su auténtica finalidad. Como ha declarado el Tribunal Constitucional, para apreciar si un tributo persigue verdaderamente un objetivo extrafiscal, lo determinante no es su denominación o la declaración de intenciones que formule el legislador (por ejemplo, en la Exposición de Motivos y en el art. 1 de la Ley), sino los elementos que estructuran el impuesto, por ejemplo, la no sujeción de los residuos para reciclado, reutilización o valorización, y el modo de cálculo del tributo para los residuos cuyo depósito tributa.

En este punto, se puede adelantar que lo propio de un tributo extrafiscal es que la base imponible⁸⁶ se defina en magnitudes adecuadas al fin, medioambiental en este caso, del tributo. Es decir, si el IDRCM se explica por la necesidad de reducir las actividades contaminantes, parece lógico que se cuantifique en función de la cantidad de residuos que se depositen y que, en su caso, se atienda al efecto contaminante de cada uno de ellos para calcular el impuesto a pagar.

Y, de hecho, así sucede, puesto que, según el artículo 13 de la Ley del Impuesto, «La base imponible estará constituida, según proceda, por el peso o volumen de los residuos depositados o abandonados». Se trata, por tanto,

⁸⁵ Esta teoría, por la cual el plazo para el ejercicio de derechos y acciones sólo puede empezar a contar desde que el titular de los mismos tenga posibilidad de ejercerlos, ha sido recogida en múltiples Sentencias, sobre todo en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, entre otras, de 20 de febrero de 2001, RJ 2001/5382; 3 de mayo de 2000, RJ 2000/5578; 21 de marzo de 2000, RJ 2000/4049, y 4 de octubre de 1999, RJ 1999/8539; y, en el campo tributario, en Sentencias relativas al tratamiento del documento privado en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en Sentencias, por ejemplo, de 5 de diciembre de 1998, RJ 1998/9489, y en Resoluciones como la del TEAC de 29 de abril de 1998, JT 809.

⁸⁶ La nueva LGT introduce un concepto de base imponible, a diferencia de la todavía vigente Ley que se limita a señalar los métodos de determinación de la misma. Según el artículo 50.1 de la Ley 58/2003: «La base imponible es la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.»

de una base determinada en unidades físicas, como sucede habitualmente en los Tributos Aduaneros y en los Impuestos Especiales, a diferencia de la regla general por la cual la base se expresa en unidades monetarias. Insistimos en que con esta definición de base imponible se confirma la naturaleza extrafiscal del tributo. De hecho, se atiende a la diferente naturaleza de cada residuo, ya que tratándose de residuos de construcción y demolición se utilizan como medida los metros cúbicos de volumen, mientras que para el resto de productos gravados la base se expresará en toneladas métricas de peso.

La determinación de la base imponible se realizará con carácter general en estimación directa, mediante sistemas de pesaje y/o cubicaje, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley. En este punto, conviene resaltar que la Disposición Adicional Única obliga a los sustitutos de los contribuyentes a verificar la base imponible declarada por los contribuyentes, para lo cual deberán instalar y mantener mecanismos de pesaje. Esta obligación es consecuencia natural del modo en que se ha definido la base imponible.

De acuerdo con el vigente artículo 47 de la todavía vigente LGT y 50.2 de la Ley 58/2003, la base imponible podrá determinarse por estimación directa, objetiva o indirecta. Los métodos principales son los dos primeros, mientras que la estimación indirecta, como señala F. Pérez Royo⁸⁷, es un régimen subsidiario que sólo entra en juego en aquellos casos anómalos en que el incumplimiento de sus deberes por parte del sujeto pasivo u otras circunstancias determinantes de que no sea posible calcular la base de acuerdo con lo previsto en la Ley.

Los casos para los que está prevista la estimación indirecta de la base del IDRCM son los siguientes:

- a) El incumplimiento de la obligación del sustituto del contribuyente de verificar el peso y/o volumen de los residuos depositados.
- b) La falta de presentación de declaraciones exigibles o la insuficiencia o falsedad de las presentadas.
- c) La resistencia, excusa o negativa a la actuación inspectora.
- d) El abandono de residuos en lugares no autorizados.

Se trata de supuestos todos ellos en los que concurre alguna suerte de incumplimiento por parte del obligado tributario, de tal forma que la referencia al abandono de residuos debe circunscribirse al abandono no declarado, aunque no lo especifique la Ley.

A la estimación directa en este impuesto le serán aplicables los medios y el procedimiento regulado con carácter general en la vigente LGT (arts. 50 y 51). Los medios de estimación mencionados en la Ley de 1963 se mantienen literalmente en el artículo 53 de la nueva LGT. No obstante, a efectos puramente formales, se separa la regulación sustantiva de este método de estimación de la procedimental, que en la nueva LGT se regula en el ar-

⁸⁷ F. Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 13.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 204.

título 158, dentro del Título dedicado a la Aplicación de los tributos (Título III) y, en particular, en el Capítulo dedicado a las disposiciones especiales del procedimiento inspector (subsección 4.^a, sección 2.^a, Capítulo IV).

Interesa destacar que en la aplicación del IDRCM la estimación indirecta se plantea como un procedimiento que podrá ser utilizado tanto por los órganos de gestión como por los de inspección. De hecho, el artículo 20 prevé que cuando el obligado tributario no presente la correspondiente auto-liquidación, los órganos gestores dicten la correspondiente liquidación provisional aplicando el procedimiento establecido para la estimación indirecta (art. 20.3). Al disponer el método de estimación indirecta como un instrumento que podrá ser utilizado tanto por órganos gestores como inspectores, la Ley 6/2003 no ha hecho sino aplicar el esquema de la LGT de 1963, cuyo artículo 51.1 contempla tanto la estimación indirecta por la Inspección como por órganos de gestión. Con ello, se reconoce que el ámbito natural de la estimación indirecta es el procedimiento de inspección, dado que este método de cálculo de la base se refiere fundamentalmente a casos en los que es preciso el examen de contabilidad, lo que sólo puede tener lugar en el marco del procedimiento de inspección.

La nueva LGT, sin embargo, incluye el procedimiento de estimación indirecta como un procedimiento de inspección, cerrando aparentemente la posibilidad de que sea utilizado por otros órganos de la Administración tributaria. Lo cierto es que aunque esto puede entenderse desde la perspectiva de los principales tributos estatales (IRPF, IVA, Impuesto sobre Sociedades), no se ajusta del todo a impuestos como el que analizamos, en el que la posibilidad de que el servicio de gestión dicte liquidaciones provisionales aplicando la estimación indirecta debe mantenerse abierta. En cualquier caso, entendemos que la regulación contenida en la Ley 58/2003 no constituye obstáculo para que, cuando proceda, los órganos de gestión de la Comunidad de Madrid puedan hacer uso de este método de estimación de la base.

Cualquiera que sea el órgano —gestor o inspector— que aplique la estimación indirecta, deberá motivar el uso de este método, la situación de la contabilidad y registros obligatorios del contribuyente, la justificación de medios de estimación elegidos y los cálculos resultantes de los mismos. En el IDRCM, al no ser un impuesto de base contable, lo determinante para la estimación indirecta será el no haber instalado los mecanismos de pesaje que permitan comprobar la cantidad declarada por el contribuyente, el haber impedido la actuación inspectora y el abandono no declarado de residuos, lo que habilitará a la Administración a calcular la cuota tributaria mediante «cualquier dato, circunstancia o antecedente que pueda resultar indicativo del peso o volumen de residuos depositados o abandonados» (art. 14 de la Ley).

Según dispone el artículo 16 de la Ley, la *cuota tributaria* resulta de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible expresada en toneladas o en metros cúbicos. El tipo se aplica directamente sobre la base imponible, dado que no existe en este impuesto base liquidable.

Al cuantificarse la base imponible en unidades físicas, el tipo debía consistir necesariamente en una cantidad de dinero por cada unidad física, lo que la nueva LGT (art. 55.2) denomina un *tipo específico*. Y, nuevamente, para ser respetuosos con la naturaleza extrafiscal y medioambiental del IDRCM, el tipo debía diferenciar por clase de residuos, ya que no todos tienen el mismo efecto contaminante. Esto explica que los residuos peligrosos⁸⁸ tengan un tipo superior (10 euros por tonelada) que los no peligrosos⁸⁹ (7 euros por tonelada) y los de construcción y demolición⁹⁰ (3 euros por tonelada).

Estos tipos de gravamen pueden ser actualizados por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, según dispone el artículo 15.2 de la Ley. Se respeta así la exigencia constitucional (art. 134.7 CE) de que toda modificación tributaria realizada por Ley de Presupuestos venga habilitada por ley tributaria sustantiva que, en este caso, es la norma principal del tributo. En todo caso, lo habitual es que la Ley que modifique los tipos tributarios sea la Ley de Medidas Fiscales o Ley de Acompañamiento, por lo que la norma del artículo 15.2 se introduce propiamente como una cautela en previsión de que por cualquier motivo sea preciso introducir la modificación de tipos en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Los tipos de gravamen establecidos en el IDRCM son notablemente más bajos que los aplicados en otros países con mayor trayectoria en impuestos sobre residuos, como se puede comprobar contrastándolos con los datos indicados en el apartado III de este trabajo.

En cuanto a la incidencia del IDRCM en la cuantificación de otros tributos, hay que destacar que los servicios de gestión de residuos que realice el vertedero sobre los residuos constituirán operaciones gravadas por el IVA⁹¹, en la medida en que se realizan por empresarios en el ejercicio de su actividad empresarial. La base imponible del IVA se calculará teniendo en cuenta el IDRCM pagado por el depositante, dado que el artículo 78.Dos.4.º LIVA dispone que la base imponible incluirá «Los tributos y gravámenes de cualquier clase que recaigan sobre las mismas operaciones gravadas, excepto el propio Impuesto sobre el Valor Añadido». Desde este

⁸⁸ Que, según el artículo 4 de la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid, son: «a) Aquellos que figuren en la lista de residuos peligrosos aprobada en la legislación estatal; b) los que, sin estar incluidos en la lista citada, tengan tal consideración de conformidad con lo establecido en la normativa estatal; c) los que hayan sido calificados como peligrosos por la normativa comunitaria y los que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en convenios internacionales de los que España sea parte, y d) los recipientes y envases contaminados que hayan contenido residuos o sustancias peligrosas.»

⁸⁹ Todos los que no estén calificados expresamente como peligrosos.

⁹⁰ Los de naturaleza fundamentalmente inerte generados en obras de excavación, nueva construcción, reparación, remodelación, rehabilitación y demolición, incluidos los de obra menor y reparación domiciliaria.

⁹¹ La Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, contempla estas operaciones de depósito en el artículo 91.Uno.2.6.º, según el cual se aplicará el tipo del 7 por 100 a «Los servicios de recogida, almacenamiento, transporte, valorización o eliminación de residuos, limpieza de alcantarillados públicos y desratización de los mismos y la recogida o tratamiento de las aguas residuales.»

punto de vista, los empresarios que presten servicios de depósito de residuos deberán incluir en la base imponible de sus operaciones la cuota del IDRCM.

El IDRCM constituirá, por otro lado, un gasto deducible para la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades, dado que es un gasto de explotación.

5.6. Normas para la aplicación del impuesto

Según se expuso anteriormente, cuando los residuos se entregan en vertedero, es decir, en el supuesto más habitual, el único obligado frente a la Administración tributaria es el sustituto del contribuyente (el gestor del vertedero), por lo que será éste quien deba presentar la correspondiente autoliquidación e ingresar su importe en las condiciones fijadas por la Consejería de Hacienda. De forma similar a la gestión del IVA, en estos casos el IDRCM funciona como un impuesto instantáneo pero de declaración periódica, ya que el artículo 18.2 de la Ley afirma que: «Dicha declaración deberá comprender todos los hechos imponibles realizados durante el período que la misma comprenda, incluidas las operaciones exentas, así como los datos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias correspondientes.» La declaración habrá de presentarse aunque durante el período a que se refiera no se haya producido ningún hecho imponible del impuesto.

Fuera del caso general, la autoliquidación deberá presentarla la persona que abandona los residuos en lugares no autorizados, pues, como ya hemos destacado, en tales supuestos no opera la figura del sustituto.

Las condiciones en que se debe autoliquidar el tributo han sido reguladas en la Orden de 27 de junio de 2003⁹², por la que se aprueban los plazos y el lugar de presentación de las autoliquidaciones, al tiempo que se aprueba el impreso de autoliquidación. De acuerdo con esta norma (art. 2) el período de declaración del impuesto correspondiente a las entregas en vertedero es el trimestre natural, debiéndose presentar las autoliquidaciones en los veinte primeros días de julio (primer trimestre), veinte primeros días de octubre (segundo trimestre), veinte primeros días de enero del año siguiente (tercer trimestre), y veinte primeros días de abril del año siguiente (cuarto trimestre), todo ello de acuerdo con el artículo 3 de la Orden.

Como puede comprobarse, se han seguido los plazos de declaración que se aplican en el IVA, pero trasladados un trimestre hacia adelante, con el propósito de dar tiempo suficiente para que los sustitutos puedan percibir de los depositantes las cuotas que deben ingresar, evitando el efecto financiero que se produce cuando por cualquier motivo tardan en cobrar de los destinatarios de sus servicios.

La autoliquidación, junto con el ingreso correspondiente, ha de presentarse en la entidad que presta el servicio de gestión recaudatoria a la Comunidad de Madrid. Si la autoliquidación no arroja cantidad alguna a ingresar

⁹² BO de la Comunidad de Madrid de 3 de julio.

por no haberse producido ningún hecho imponible durante el período a que corresponda, la presentación deberá hacerse en la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid.

Junto a la autoliquidación, y como indica el apartado 3 del artículo 1 de la Orden de 27 de junio de 2003, el sustituto debe presentar una hoja de desglose en la que detalle el número de unidades de residuo que ha depositado cada contribuyente.

En los casos en que el obligado tributario no presente la preceptiva autoliquidación del impuesto, la Administración tributaria podrá comprobar la situación tributaria de dicho obligado, exigiéndole la cuota y los intereses correspondientes así como la sanción por el incumplimiento.

La comprobación abreviada corresponde a los órganos de gestión, con arreglo al artículo 20 de la Ley:

«1. Los órganos de Gestión Tributaria de la Comunidad de Madrid podrán dictar liquidación provisional conforme establece el artículo 123 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

2. En particular, en el supuesto de falta de declaración, la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid requerirá al interesado para que subsane dicha falta (...)»

El actual artículo 123 de la vigente LGT será reemplazado por el contenido normativo del artículo 136 de la Ley 58/2003, que regula el procedimiento de comprobación limitada, junto con el artículo 101.4 de la nueva Ley, relativo a las liquidaciones provisionales.

El artículo 136 de la nueva LGT dispone que en el procedimiento de comprobación limitada la Administración tributaria sólo podrá utilizar los datos consignados en las declaraciones tributarias, los datos y antecedentes que ya obren en poder de la Administración, los contenidos en registros exigidos por la normativa tributaria y otros libros y registros de carácter oficial (salvo contabilidad mercantil) y los datos que deriven de requerimientos a terceros para que aporten información que estén obligados a suministrar o ratifiquen la ya comunicada.

Por tanto, para la comprobación del tributo la Administración podrá exigir la aportación de los registros de entrada de residuos establecidos por la legislación administrativa aplicable a los vertederos. Si estos registros no existieran, deberá procederse a la comprobación *in situ* de los residuos entregados.

No obstante, dado que las actuaciones de comprobación limitada no podrán llevarse a cabo fuera de las oficinas de la Administración, para la comprobación *in situ* del IDRCM será necesaria una actuación inspectora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley y en la normativa aplicable a la inspección tributaria (arts. 140 y siguientes de la vigente LGT y 141 y siguientes de la nueva LGT). Sólo si media actuación de las autoridades medioambientales que permita cuantificar y documentar el peso o volumen de residuos depositados se podrá regularizar el tributo mediante una liquidación en vía de gestión.

Cuando sea necesaria la intervención de la Inspección tributaria, la competencia corresponderá a la Inspección de los tributos de la Comunidad de Madrid, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 6/2003, correspondiendo a los órganos autonómicos igualmente, la recaudación del impuesto.

El régimen de infracciones y sanciones será también el previsto en cada caso por la normativa general tributaria.

Para la gestión, inspección y recaudación del IDRCM los órganos autonómicos aplicarán la LGT, según dispone la Ley 6/2003. Sin embargo, la remisión a la LGT deriva de una decisión en este sentido del legislador autonómico, puesto que así como la LGT es de aplicación en todo caso a la gestión de tributos cedidos que desarrollen las CCAA por prescripción expresa del artículo 19.1 de la Ley 21/2001, por la que se aprueban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA; en materia de tributos propios parece claro que la Ley General Tributaria admite, en alguna medida, la adaptación por las CCAA a sus peculiaridades organizativas y a las especialidades de los tributos propios gestionados.

La cuestión de la aplicación de la LGT a los tributos propios se reaviva con la nueva LGT, dado que el artículo 1 introduce una considerable confusión sobre el alcance de la Ley cuando dispone que:

«Esta Ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.^a, 8.^a, 14.^a y 18.^a de la Constitución.»

Semejante modo de definir el ámbito de aplicación de la Ley deja en el aire si se aplica íntegramente a la gestión tributaria propia de las CCAA o no. Una aplicación directa de todo el texto de la Ley a las CCAA, sin admitir la introducción por éstas de matizaciones y adaptaciones aplicables a la gestión de sus tributos propios parece contraria al régimen de distribución de competencias recogido en el Título VIII de la Constitución. Efectivamente, los títulos competenciales invocados presentan un contenido bastante impreciso, que en unos casos se limita a atribuir al Estado la legislación básica (por ejemplo, art. 149.1.18.^a) y en otros reserva al Estado una competencia exclusiva, pero definida en términos tan vagos —«Hacienda general»— que parece difícil considerar incluido en él todo lo concerniente a los procedimientos tributarios.

Como ya manifestó el Consejo de Estado en su dictamen al Anteproyecto de Ley, convendría que la nueva LGT hubiera concretado los preceptos que son directamente aplicables a las CCAA por integrar el concepto de «Hacienda general» y cuáles otros admiten un ulterior desarrollo normativo por parte de las CCAA, con el propósito de adaptarlos a las especialidades de sus tributos propios.

El Consejo de Estado recomendaba igualmente que la LOFCA especificara, de acuerdo con la delimitación que ha realizado el Tribunal Cons-

titucional del concepto de «Hacienda general»⁹³ qué competencias en materia de normativa general y procedimiento pueden aprobar las CCAA, con respeto a las bases de la LGT, fijando igualmente en qué casos las Administraciones autonómicas deben aplicar directamente la normativa estatal.

El artículo 20.1.a) de la LOFCA dispone que el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados en materia tributaria corresponderá a los órganos económico-administrativos propios de la Comunidad Autónoma cuando se trate de tributos propios de éstas.

Por tanto, en aplicación de la LGT (arts. 222 y siguientes de la Ley 58/2003⁹⁴), el sistema de revisión ordinaria de los actos de gestión, inspección, recaudación e imposición de sanciones que dicte la Comunidad de Madrid en relación con el IDRCM será el siguiente: a) recurso potestativo de revisión ante el órgano que haya dictado el acto (Director General de Tributos de la Comunidad de Madrid o Inspector-Jefe de la Inspección tributaria autonómica); b) desestimado el anterior, o directamente si el obligado tributario así lo desea, reclamación económica-administrativa ante el órgano económico-administrativo propio, que es la Junta Superior de Hacienda, para lo cual será aplicable el Decreto 286/1999, de 23 de septiembre, sobre procedimiento económico-administrativo en el ámbito de competencias de la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid.

Así lo dispone el artículo 23 de la Ley 6/2003:

«1. Contra los actos administrativos dictados en relación con el Impuesto sobre Depósito de Residuos, se podrá interponer, potestativamente, recurso de

⁹³ El FJ 6.^a de la STC 192/2000 se puede leer lo siguiente: «... En definitiva, la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el *marco general* de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto de las del propio Estado.» Sobre el concepto de Hacienda general y su delimitación constitucional debe consultarse también la STC 233/1999, en la que se afirma: «(...) Pero, como ha quedado dicho, al objeto de respaldar la voluntad gubernamental de obtener la íntegra aplicación de la Ley en todo el Estado, el legislador ha recurrido a otras normas constitucionales, las cuales, sin embargo, no pueden legitimar competencialmente el texto aprobado. Así sucede con la mención del artículo 149.1.14 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre la “Hacienda general”. Como se afirmó en la STC 14/1985, esta noción no puede identificarse con la Hacienda del Estado, ciñéndose solamente a ella, pues ésta no es algo aislado de la Hacienda de los otros Entes públicos que también reconoce nuestro ordenamiento, sino algo que se relaciona con estas otras Haciendas como piezas de un conjunto con una acusada interdependencia. Con todo, el Estado, al ejercitar su competencia sobre su propia Hacienda y la general, no puede impedir el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas con competencias de régimen local respecto de las Haciendas de los entes locales ubicados en su territorio. En esta línea, vino a afirmarse en la STC 179/1985 que “cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas”; razón por la cual si ha de “introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle”.»

⁹⁴ La modificación más relevante que introduce en este punto la nueva LGT en relación con la Ley de 1963 es la ampliación del plazo de presentación del recurso o reclamación, que se pasa de los 15 días hábiles en que está fijado hoy, a un mes, tanto si se presenta el recurso de reposición como si se acude directamente a la vía económico-administrativa.

reposición, o directamente reclamación ante los órganos económico-administrativos de la Comunidad de Madrid.

2. Asimismo, se podrá interponer, ante los mismos órganos, reclamación económica-administrativa contra los actos de repercusión.»

De acuerdo con el artículo 24, agotada la vía económico-administrativa, quedará expedita la vía jurisdiccional, concretamente el recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La Disposición Adicional Única incluye dos obligaciones fundamentales. Por un lado, la concerniente a los contribuyentes del impuesto, es decir, quienes depositen, que deberán declarar la cantidad de residuo que entregan en el vertedero. Por otro, la de los sustitutos, que deberán instalar mecanismos de pesaje o cubicaje con el fin de comprobar la realidad de los datos declarados por el contribuyente.

La Disposición Transitoria Única establece una exención para las entregas que se realicen en vertederos públicos o privados de residuos procedentes de vertederos no autorizados existentes antes de la entrada en vigor de la Ley, siempre que dicha entrega se realice en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor. Teniendo en cuenta que la Ley 6/2003 entró en vigor el 1 de abril de 2003 (Disposición Final Segunda) el plazo de regularización finalizó el 1 de julio de este año. Esta medida transitoria se ha introducido con el ánimo de facilitar que los residuos situados en vertederos ilegales se trasladen a vertederos que cumplan todos los requisitos exigibles, relevándoles del pago del impuesto si lo hacen dentro del plazo fijado por la Ley.

De lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

VI. CONCLUSIONES

1. Los tributos propios autonómicos constituyen la expresión más clara de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, dado que son aprobados y aplicados íntegramente por las instituciones autonómicas. Las Comunidades, sin embargo, se enfrentan a los severos límites que para la creación de tributos, en especial, impuestos, establece la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, particularmente la prohibición de hacer tributar *hechos impositivos* ya gravados por el Estado (art. 6.2) y de incidir en *materias impositivas* reservadas por Ley a las Haciendas locales (art. 6.3).

2. Los límites impuestos por la LOFCA explican que el desarrollo alcanzado por el sistema tributario autonómico, si entendemos por tal el integrado por los impuestos propios de las Comunidades Autónomas, haya sido bastante modesto hasta el momento. La fiscalidad ecológica, sin embargo, se presenta como un campo abonado para la intervención del poder tributario autonómico, entre otros motivos por la mayor flexibilidad que

ha mostrado el Tribunal Constitucional en la aplicación de los límites de la LOFCA a los tributos extrafiscales, entre los que se incluyen destacadamente los de finalidad medioambiental.

3. La mayoría de tributos propios autonómicos creados hasta la fecha participan, con mayor o menor grado de sinceridad, de una marcada naturaleza *extrafiscal* y, en particular, *ecológica*. Los tributos ecológicos, sin desconocer el principio de capacidad económica, como es preceptivo según el artículo 31 de la Constitución, se rigen fundamentalmente por la regla «quien contamina, paga», principio que está basado en la protección medioambiental también consagrada en la Constitución y recogido expresamente en la normativa comunitaria, desde la que se fomenta la utilización del instrumento fiscal para la consecución de objetivos en materia medioambiental.

4. En los países más avanzados de Europa puede hablarse de una auténtica «Reforma Fiscal Verde» en la que juegan un papel destacado los tributos sobre residuos, que han demostrado su eficacia para reducir el depósito de residuos en vertedero e incentivar alternativas de tratamiento como el reciclaje, la valorización y, en su caso, la reutilización. Puede apreciarse, no obstante, una acentuada heterogeneidad entre los tipos de gravamen vigentes en los distintos países, así como en la estructura de los diferentes tributos creados.

5. Los antecedentes de la imposición sobre residuos en España son escasos, sobre todo por lo que se refiere a gravámenes sobre *residuos sólidos*. Han existido distintos proyectos y propuestas que sólo han tenido resultados parciales, destacando el impuesto sobre vertido de residuos sólidos industriales creado por la Ley 1/1995, de Murcia. Recientemente, la Junta de Andalucía ha aprobado un conjunto de normas sobre Fiscalidad Ecológica, con la creación de cuatro impuestos, dos de los cuales recaen sobre residuos.

6. La manifestación más acabada de la imposición sobre residuos en España lo constituye sin duda el Impuesto sobre Depósito de Residuos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley 6/2003, de 20 de marzo. Se trata de un impuesto real e indirecto que grava el depósito de residuos con la finalidad de mejorar el medio ambiente. Su creación parte de la previa competencia de la Comunidad sobre la materia medioambiental, como pone de manifiesto la aprobación simultánea de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, a cuyos fines también sirve, desde la perspectiva tributaria, el nuevo Impuesto sobre Depósito de Residuos.

7. El Impuesto sobre Depósito de Residuos grava tanto la conducta más habitual en que se manifiesta el depósito en tierra de residuos —la entrega en vertedero— como la conducta atípica —e ilegal de su abandono no autorizado pero, en este último caso, con el propósito fundamental de añadir a la sanción administrativa que resulte aplicable según la normativa medioambiental de la Comunidad de Madrid, la cuota del tributo y la correspondiente sanción tributaria por falta de ingreso.

8. No queda sujeta al Impuesto sobre Depósito de Residuos la entrega de residuos con el fin de gestionarlos para su reutilización, reciclado o valorización, dado que ésta es la conducta que se quiere fomentar como alter-

nativa a la entrega en vertedero. Se introducen además una serie de exenciones en el impuesto que responden a criterios de justicia, sociales o técnicos, según el caso. El nuevo impuesto pretende en definitiva encarecer la conducta socialmente desaconsejable para hacer más atractivas otras alternativas de tratamiento, pues la experiencia comparada avala la eficacia del instrumento tributario para este fin.

9. La normativa del Impuesto sobre Depósito de Residuos hace uso de la tradicional figura del sustituto del contribuyente para facilitar la gestión del impuesto, pues si bien es contribuyente quien entrega en vertedero, en coherencia con la regla «quien contamina, paga», la obligación de ingreso recae sobre el gestor del vertedero, que deberá repercutir la carga del tributo sobre quien realice la entrega, en documento formal aprobado por Orden de la Consejería de Hacienda. Junto a los sujetos pasivos, se introduce un supuesto de responsabilidad para quien tolera el abandono ilegal de residuos en su terreno, responsabilidad que podrá eludir notificando a la autoridad competente la circunstancia del abandono.

10. La cuantificación del tributo responde al mayor o menor efecto contaminante de los productos gravados, midiendo la base imponible en unidades de peso o volumen, según el caso, y aplicando sobre la base unos tipos específicos de gravamen, en función de que se trate de residuos peligrosos (10 euros por tonelada), no peligrosos (7 euros por tonelada) o de construcción y demolición (3 euros por metro cúbico).

11. El sustituto del contribuyente (el propio contribuyente en el supuesto del abandono) deberá autoliquidar e ingresar el tributo con periodicidad trimestral (al realizar cada hecho imponible en el caso del abandono). La autoliquidación presentada o su falta de presentación quedará sometida a las potestades de comprobación de la Administración tributaria autonómica, ya sea en vía de gestión o de inspección, correspondiendo la revisión de los actos que en su caso se dicten a la vía económico-administrativa de la Comunidad de Madrid, en concreto a la Junta Superior de Hacienda, agotada la cual quedará expedita la vía jurisdiccional.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Ángeles Nieto Lozano, Raquel Torres Fernández
y Manuel José García Álvarez *

La actividad parlamentaria de 10 de junio a 11 de noviembre de 2003 (VI 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 (10 de junio a 11 de noviembre de 2003 —VI 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 a la VI Legislatura, que comprende desde el 10 de junio hasta el 11 de noviembre de 2003.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En sesión plenaria de 10 de junio de 2003, Diario de Sesiones número 1, de 10 de junio de 2003, se procedió a la promesa o juramento de los Ilmos. Sres. Diputados, adquiriendo la condición de Diputados de la Asamblea de Madrid los que se relacionan a continuación:

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefa del Negociado de Archivo Administrativo y Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario —adscripción provisional—, respectivamente, de la Asamblea de Madrid.

Total Diputados: 111.

Partido Popular: 55 Diputados.

Partido Socialista Obrero Español: 45 Diputados.

Izquierda Unida: 9 Diputados.

Grupo Mixto: 2 Diputados.

Abejas Juárez, Pablo (PP).
Aboín Aboín, Sonsoles Trinidad (PP).
Acebes Carabaño, Alicia (PSOE).
Adrados Gautier, María Paloma (PP).
Aguirre Gil de Biedma, Esperanza (PP).
Alberdi Alonso, Inés (PSOE).
Almazán Vicario, María Helena (PSOE).
Álvarez-Arenas Cisneros, María del Carmen (PP).
Arroyo Veneroso, Ana María (PSOE).
Beltrán Pedreira, Jacobo Ramón (PP).
Beteta Barreda, Antonio Germán (PP).
Busó Borús, Pilar (PP).
Cabaco López, Francisco (PSOE).
Cabrera Orellana, José (PP).
Carabante Muntada, Francisco de Borja (PP).
Cepeda García, José Carmelo (PSOE).
Chazarra Montiel, Antonio (PSOE).
Cifuentes Cuencas, María Cristina (PP).
Clemente Aguado, Carlos (PP).
Contreras Lorenzo, Francisco (PSOE).
Corral Ruiz, Lucila María (PSOE).
Cortés Muñoz, Luis Eduardo (PP).
Cuenca Cañizares, Eduardo (IU).
Dancausa Treviño, Concepción (PP).
Díaz Martínez, José Antonio (PSOE).
Echániz Salgado, José Ignacio (PP).
Echegoyen Vera, Enrique (PSOE).
Echeverría Echániz, José Ignacio (PP).
Elorriaga Pisarik, Beatriz (PP).
Enseñat de Carlos, Sylvia (PP).
Esteban Martín, Laura de (PP).
Federico Corral, José María de (PP).
Fermosel Díaz, Jesús (PP).
Fernández Díaz, Fausto (IU).
Fernández Gordillo, Antonio (PSOE).
Fernández Martín, Alejandro Lucas (PSOE).
Ferré Luparia, Margarita María (IU).
Franco Pardo, José Manuel (PSOE).
García Álvarez, María Caridad (IU).
García Castaño, Jorge (IU).

García Fernández, María Antonia (PSOE).
García Robredo, Oliva Cristina (PP).
García Rojas, Carmen (PSOE).
García Sánchez, José Luis (PSOE).
García-Badell Arias, Regino (PP).
García-Blanco Saceda, Pedro (PSOE).
Garrido Hernández, Francisco (PSOE).
Giménez Molero, Eustaquio (PSOE).
Gómez Gómez, Francisco Javier (PSOE).
Gómez Montoya, Rafael (PSOE).
Gómez Moreno, Jorge (PSOE).
González González, Isabel Gema (PP).
Granados Lerena, Francisco José (PP).
Güemes Barrios, Juan José (PP).
Heras Pinilla, María Patrocinio las (PSOE).
Hernández Ballesteros, Francisco (PSOE).
Jiménez de Parga Maseda, Federico (PP).
Liébana Montijano, María del Pilar (PP).
López Viejo, Alberto (PP).
Lostau Martínez, Concepción (PP).
Manzano Martínez, María Isabel (PSOE).
Marín Calvo, José Guillermo Fernando (IU).
Martín Lozano, María Paz (PSOE).
Martín Martín, Paloma (PP).
Martín Vasco, Benjamín (PP).
Martínez Doncel, María Maravillas (PSOE).
Martínez Herrando, María Ángeles (PSOE).
Martínez Vidal, Fernando (PP).
Martínez-Cubells Yraola, María Isabel (PP).
Mestre García, María Soledad (PSOE).
Monterrubio Rodríguez, Óscar José (PSOE).
Montiel Mesa, María de los Reyes (IU).
Moraga Valiente, Álvaro (PP).
Morillo Casals, Pablo (PP).
Moya Nieto, María Encarnación (PSOE).
Muñoz Abrines, Pedro (PP).
Navarro Muñoz, Adolfo (PSOE).
Nolla Estrada, Modesto (PSOE).
Oficialdegui Alonso de Celada, Eduardo (PP).
Olmo Flórez, Luis del (PP).
Ongil Cores, María Gádor (PP).
Partida Brunete, Luis Manuel (PP).
Peral Guerra, Luis (PP).
Pérez García, David (PP).
Piñedo Simal, Adolfo (PSOE).
Porta Cantoni, Ruth (PSOE).

Posada Chapado, Rosa María (PP).
 Redondo Alcaide, María Isabel (PP).
 Renedo Sedano, Álvaro Ramón (PP).
 Reneses González-Solares, Miguel Ángel (IU).
 Rodríguez Flores, María del Carmen (PP).
 Rodríguez Gabucio, María Dolores (PSOE).
 Rodríguez Rodríguez, Francisco Javier (PP).
 Rojo Cubero, Andrés (PSOE).
 Rosa Ignacio, María Rosa de la (PSOE).
 Ruiz Castillo, Juan Antonio (PSOE).
 Sabando Suárez, Pedro Feliciano (PSOE).
Sáez Laguna, María Teresa*.
 Sánchez Gatell, Eduardo (PSOE).
 Sanz Agüero, Marcos (PSOE).
 Sarasola Jaudenes, Francisco de Borja (PP).
 Simancas Simancas, Rafael (PSOE).
 Soler-Espiauba Gallo, Juan (PP).
 Suárez Machota, Luis (IU).
Tamayo Barrena, Eduardo*.
 Trabado Pérez, Colomán (PP).
 Utrilla Palombi, Elena de (PP).
 Valverde Bocanegra, Jesús Adriano (PP).
 Van-Halen Acedo, Juan (PP).
 Villanueva González, Miguel Ángel (PP).
 Westendorp Cabeza, Carlos (PSOE).

*** Los Ilmos. Sres. Diputados D. Eduardo Tamayo Barrena y D.^a María Teresa Sáez Laguna adquirieron la condición de Diputados en sesión plenaria de 23 de junio de 2003, Diario de Sesiones número 2, de 23 de junio de 2003, pasando a constituir el Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid en la VI Legislatura (Acuerdo de Mesa de 23 de junio de 2003, BOAM, núm. 1, de 26-6-2003).**

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Las sesiones de constitución y de investidura de la VI Legislatura tuvieron lugar el día 10 de junio de 2003 para la primera y los días 27, 28 y 30 de junio de 2003 para la segunda. En la sesión de investidura no fue otorgada la confianza de la Cámara a ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

A continuación se reseñan las fechas concretas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1 Sesión Constitutiva	10-06-2003	1	1/2003
	2	23-06-2003	2	2/2003
	3 Sesión de Investidura	27/28 y 30-06-2003	3	3/2003
	Total Sesiones mes de junio 2003			3
Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1	09-07-2003	5	5/2003
	Total Sesiones mes de julio 2003			1
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1	25-08-2003	41	12/2003
	Total Sesiones mes de agosto 2003			1
Total Sesiones Plenarias VI Legislatura			5	

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Diputación Permanente y la Junta de Portavoces, en sus respectivas reuniones de 14 de agosto de 2003 (*BOAM*, núm. 8, de 22-8-03), adoptaron los siguientes Acuerdos respecto a la Composición de las Comisiones Permanentes de la Cámara:

Primero: De conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 del vigente Reglamento, las Comisiones Permanentes Legislativas estarán compuestas por 17 Diputados.

Segundo: De acuerdo con el artículo 63.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, corresponderá a cada Grupo Parlamentario el número de miembros de las Comisiones Permanentes que se establece:

- Grupo Parlamentario Popular: 8 Diputados.
- Grupo Parlamentario Socialista: 6 Diputados.
- Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 2 Diputados.
- Grupo Parlamentario Mixto: 1 Diputado.

El número total de sesiones celebradas por las Comisiones de la Asamblea de Madrid en la VI Legislatura asciende a 27 de acuerdo con lo señalado a continuación:

- Comisiones Permanentes Legislativas: 14.
- Comisiones Permanentes no Legislativas: 2.
- Comisión de Investigación: 11.

Comisiones Permanentes Legislativas

3.2.1. Comisión de Las Artes

3.2.1.1. Constitución: 20 agosto de 2003 (D. SS., núm. 36, de 20-8-03)

Mesa de la Comisión:

- Presidente: Ilmo. Sr. D. Eduardo Sánchez Gatell (GPS).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.^a María Isabel Martínez-Cubells Yraola (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo (GPIU).

3.2.1.2. Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Juan Soler-Espauba Gallo (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María Isabel Redondo Alcalde (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a María Isabel Martínez-Cubells Yraola.
- Ilma. Sra. D.^a María Pilar Liébana Montijano.
- Ilmo. Sr. D. Regino García-Badell Arias.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Rodríguez Rodríguez.
- Ilma. Sra. D.^a Rosa María Posada Chapado.
- Ilma. Sra. D.^a Pilar Busó Borús.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Antonio Chazarra Montiel (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Sánchez Gatell.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Cabaco López.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez Gómez.
- Ilma. Sra. D.^a María Maravillas Martínez Doncel.
- Ilma. Sra. D.^a María Dolores Rodríguez Gabuccio.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Luis Suárez Machota (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

— Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna.

3.2.1.3. *Sesiones de la Comisión de Las Artes:***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE LAS ARTES**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	36
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.2. *Comisión de Economía e Innovación Tecnológica*3.2.2.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 30, de 20-8-03).***Mesa de la Comisión:**

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Concepción Lostau Martínez (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Andrés Rojo Cubero (GPS).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Carabante Muntada (GPP).

3.2.2.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. Francisco Granados Lerena (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Oficialdegui Alonso de Celada (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Concepción Lostau Martínez.
- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Carabante Muntada.
- Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines.
- Ilmo. Sr. D. Antonio Germán Beteta Barreda.
- Ilmo. Sr. D. Pablo Abejas Juárez.
- Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echevarría Echániz.

Grupo Parlamentario Socialista:

— Ilmo. Sr. D. Carlos Westendorp Cabeza (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Andrés Rojo Cubero.
- Ilma. Sra. D.^a María Paz Martín Lozano.
- Ilmo. Sr. D. Enrique Echegoyen Vera.
- Ilma. Sra. D.^a María Ángeles Martínez Herrando.
- Ilmo. Sr. D. Antonio Chazarra Montiel.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena.

3.2.2.3. *Sesiones de la Comisión de Economía e Innovación Tecnológica***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	30
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.3. *Comisión de Educación*3.2.3.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 33, de 20-8-03)***Mesa de la Comisión:**

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a María Dolores Rodríguez Gabuccio (GPS).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Colomán Trabado Pérez (GPP).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a María Maravillas Martínez Doncel (GPS).

3.2.3.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 20-8-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. Luis Peral Guerra (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María Cristina Cifuentes Cuencas (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Colomán Trabado Pérez.
- Ilma. Sra. D.^a María Pilar Liébana Montijano.
- Ilma. Sra. D.^a Sylvia Enseñat de Carlos.
- Ilmo. Sr. D. Regino García-Badell Arias.
- Ilmo. Sr. D. Juan Soler-Espiauba Gallo.
- Ilma. Sra. D.^a Isabel Gema González González.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Adolfo Navarro Muñoz (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a María Dolores Rodríguez Gabucio.
- Ilmo. Sr. D. José Antonio Díaz Martínez.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Contreras Lorenzo.
- Ilma. Sra. D.^a María Isabel Manzano Martínez.
- Ilma. Sra. D.^a María Maravillas Martínez Doncel.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Jorge García Castaño (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Fausto Fernández Díaz (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna.

3.2.3.3. *Sesiones de la Comisión de Educación***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE EDUCACIÓN**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	33
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.4. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.4.1. *Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 16, de 4-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Rosa María Posada Chapado (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Marcos Sanz Agüero (GPS).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. Federico Jiménez de Parga (GPP).

3.2.4.2. *Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilma. Sra. D.^a María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Elena Utrilla Palombi (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Luis Peral Guerra.
- Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Villanueva González.
- Ilmo. Sr. D. Alberto López Viejo.
- Ilmo. Sr. D. Juan Van-Halen Acedo.
- Ilmo. Sr. D. Federico Jiménez de Parga Maseda.
- Ilma. Sra. D.^a Rosa María Posada Chapado.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Óscar Monterrubio Rodríguez (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a María Isabel Manzano Martínez.
- Ilma. Sra. D.^a María Soledad Mestre García.
- Ilmo. Sr. D. Pedro Feliciano Sabando Suárez.
- Ilmo. Sr. D. Marcos Sanz Agüero.
- Ilmo. Sr. D. Carlos Westendorp Cabeza.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Luis Suárez Machota (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

3.2.4.3. *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

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	36
	Total Sesiones mes de agosto 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.5. *Comisión de Justicia y Administraciones Públicas*

3.2.5.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 29, de 20-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidente: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares (GPIU).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.ª Paloma Martín Martín (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. José Luis García Sánchez (GPS).

3.2.5.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Álvaro Moraga Valiente (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.ª María Isabel Redondo Alcaide (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.ª Paloma Martín Martín.
- Ilmo. Sr. D. Federico Jiménez de Parga Maseda.
- Ilma. Sra. D.ª María Gádor Ongil Cores.
- Ilma. Sra. Pilar Busó Borús.
- Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echevarría Echániz.
- Ilma. Sra. D.ª María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros.

Grupo Parlamentario Socialista:

— Ilma Sra. D.^a María Soledad Mestre García (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Encarnación Moya Nieto.
- Ilmo. Sr. D. José Luis García Sánchez.
- Ilmo. Sr. D. Óscar Monterrubio Rodríguez.
- Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo.
- Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

3.2.5.3. *Sesiones de la Comisión de Justicia y Administraciones Públicas***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	29
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.6. *Comisión de Juventud*3.2.6.1. *Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 19, de 4-8-03)***Mesa de la Comisión:**

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (GPIU).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Pablo Abejas Juárez (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya (GPS).

3.2.6.2. *Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Sarasola Jáudenes (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Carabanta Muntada (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Colomán Trabado Pérez.
- Ilmo. Sr. D. Pablo Abejas Juárez.
- Ilmo. Sr. D. Carlos Clemente Aguado.
- Ilmo. Sr. D. David Pérez García.
- Ilma. Sra. D.^a Olivia Cristina García Robredo.
- Ilmo. Sr. D. Fernando Martínez Vidal.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez Gómez (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Ana María Arroyo Veneroso.
- Ilmo. Sr. D. José Carmelo Cepeda García.
- Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya.
- Ilma. Sra. D.^a María Paz Martín Lozano.
- Ilmo. Sr. D. Adolfo Navarro Muñoz.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Jorge García Castaño (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna.

3.2.6.3. *Sesiones de la Comisión de Juventud***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE JUVENTUD**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	04-08-2003	19
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.7. *Comisión de Medio Ambiente*

3.2.7.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 34, de 4-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a María Encarnación Moya Nieto (GPS).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Fernando Martínez Vidal (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Ruiz Castillo (GPS).

3.2.7.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Luis del Olmo Flórez (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Partida Brunete (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Fernando Martínez Vidal.
- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Carabante Muntada.
- Ilmo. Sr. D. José María Federico Corral.
- Ilma. Sra. D.^a Elena Utrilla Palombi.
- Ilma. Sra. D.^a Sylvia Enseñat de Carlos.
- Ilmo. Sr. D. Alberto López Viejo.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Francisco Garrido Hernández (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Ruiz Castillo.
- Ilmo. Sr. D. José Luis García Sánchez.
- Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya.
- Ilma. Sra. D.^a María Encarnación Moya Nieto.
- Ilma. Sra. D.^a María Maravillas Martínez Doncel.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Jorge García Castaño (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena.

3.2.7.3. *Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	34
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.8. *Comisión de Mujer*3.2.8.1. *Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 18, de 4-8-03)***Mesa de la Comisión:**

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Laura de Esteban Martín (GPP).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.^a Carmen García Rojas (GPS).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a Isabel Gema González González (GPP).

3.2.8.2. *Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilma. Sra. D.^a Beatriz Elorriaga Pisarik (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María Gádor Ongil Cores (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Concepción Lostau Martínez.
- Ilma. Sra. D.^a Olivia Cristina García Robredo.
- Ilmo. Sr. D. Jesús Fermosel Díaz.
- Ilma. Sra. D.^a María Paloma Adrados Gautier.
- Ilma. Sra. D.^a María Isabel Redondo Alcaide.
- Ilma. Sra. D.^a Sonsoles Trinidad Aboín Aboín.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilma. Sra. D.^a María Ángeles Martínez Herrando (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a María Helena Almazán Vicario.
- Ilma. Sra. D.^a Lucila María Corral Ruiz.

- Ilma. Sra. D.^a María Rosa de la Rosa Ignacio.
- Ilma. Sra. D.^a Carmen García Rojas.
- Ilma. Sra. D.^a María Patrocinio Las Heras Pinilla.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a Caridad García Álvarez (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna (Portavoz).

3.2.8.3. *Sesiones de la Comisión de Mujer*

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE MUJER

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	04-08-2003	18
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.9. *Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes*

3.2.9.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 32, de 20-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidente: Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Partida Brunete (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Francisco Contreras Lorenzo (GPS).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a María Pilar Liébana Montijano (GPP).

3.2.9.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Pablo Morillo Casals (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Álvaro Ramón Renedo Sedano (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Luis Partida Brunete.
- Ilma. Sra. D.^a María Pilar Liébana Montijano.

- Ilmo. Sr. D. Jesús Valverde Bocanegra.
- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Sarasola Jáudenes.
- Ilmo. Sr. D. Benjamín Martín Vasco.
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Oficialdegui Alonso de Celada.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Modesto Nolla Estrada (Portavoz).
 Ilmo. Sr. D. Antonio Fernández Gordillo (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Francisco Contreras Lorenzo.
- Ilmo. Sr. D. Eustaquio Giménez Molero.
- Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Ruiz Castillo.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Garrido Hernández.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Cuenca Cañizares (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	32
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.10. Comisión de Presidencia

3.2.10.1. Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 28, de 20-8-03)

Mesa de la Comisión:

- Presidente: Ilmo. Sr. D. José María Federico Corral (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Enrique Echegoyen Vera (GPS).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a Olivia Cristina García Robredo (GPP).

3.2.10.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. David Pérez García (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Laura de Esteban Martín (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. José María Federico Corral.
- Ilma. Sra. D.^a Oliva Cristina García Robredo.
- Ilma. Sra. D.^a María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros.
- Ilma. Sra. D.^a Paloma Martín Martín.
- Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Villanueva González.
- Ilmo. Sr. D. Federico Jiménez de Parga Maseda.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. José Antonio Díaz Martínez (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Enrique Echegoyen Vera.
- Ilma. Sra. D.^a Ruth Porta Cantoni.
- Ilma. Sra. D.^a Helena Almazán Vicario.
- Ilmo. Sr. D. Pedro Feliciano Sabando Suárez.
- Ilma. Sra. D.^a Alicia Acebes Carabaño.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Fausto Fernández Díaz (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Cuenca Cañizares (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

3.2.10.3. *Sesiones de la Comisión de Presidencia***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE PRESIDENCIA**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	28
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.11. *Comisión de Presupuestos*

3.2.11.1. *Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 17, de 4-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidente: Ilmo. Sr. D. Jorge Gómez Moreno (GPS).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.^a Laura de Esteban Martín (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo (GPS).

3.2.11.2. *Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Antonio Germán Beteta Barreda (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echániz Salgado.
- Ilmo. Sr. D. Juan José Güemes Barrios.
- Ilmo. Sr. D. Pablo Morillo Casals.
- Ilma. Sra. D.^a Laura de Esteban Martín.
- Ilmo. Sr. D. Jesús Adriano Valverde Bocanegra.
- Ilmo. Sr. D. José Cabrera Orellana.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Adolfo Piñedo Simal (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Enrique Echegoyen Vera.
- Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo.
- Ilmo. Sr. D. Modesto Nolla Estrada.
- Ilma. Sra. D.^a Ruth Porta Cantoni.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena.

3.2.11.3. *Sesiones de la Comisión de Presupuestos***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE PRESUPUESTOS**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	04-08-2003	17
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.12. *Comisión de Sanidad*3.2.12.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 35, de 20-8-03)***Mesa de la Comisión:**

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a María Carmen Rodríguez Flores (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Francisco Hernández Ballesteros (GPS).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a Sonsoles Trinidad Aboín Aboín (GPP).

3.2.12.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Rodríguez Rodríguez (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a María Carmen Rodríguez Flores.
- Ilma. Sra. D.^a Sonsoles Trinidad Aboín Aboín.
- Ilmo. Sr. D. Jesús Fermosel Díaz.
- Ilma. Sra. D.^a Pilar Liébana Montijano.
- Ilmo. Sr. D. Colomán Trabado Pérez.
- Ilma. Sra. D.^a Isabel Gema González González.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Alejandro Lucas Fernández Martín (Portavoz).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Francisco Hernández Ballesteros.
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Sánchez Gatell.

- Ilmo. Sr. D. Pedro García-Blanco Saceda.
- Ilma. Sra. D.^a María Antonia García Fernández.
- Ilma. Sra. D.^a Carmen García Rojas.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a Caridad García Álvarez (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna (Portavoz).

3.2.12.3. *Sesiones de la Comisión de Sanidad*

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE SANIDAD

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	35
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.13. *Comisión de Servicios Sociales*

3.2.13.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 37, de 20-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Carmen García Rojas (GPS).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.^a Pilar Busó Borús (GPP).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.^a María Patrocinio Las Heras Pinilla (GPS).

3.2.13.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilmo. Sr. D. Jesús Fermosel Díaz (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Concepción Lostau Martínez (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Pilar Busó Borús.
- Ilma. Sra. D.^a Sonsoles Trinidad Aboín Aboín.

- Ilmo. Sr. D. Álvaro Moraga Valiente.
- Ilma. Sra. D.^a María Carmen Rodríguez Flores.
- Ilmo. Sr. D. Pablo Morillo Casals.
- Ilmo. Sr. D. José Cabrera Orellana.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilma. Sra. D.^a Inés Alberdi Alonso (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Lucila María Corral Ruiz (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Carmen García Rojas.
- Ilmo. Sr. D. Francisco Contreras Lorenzo.
- Ilma. Sra. D.^a María Patrocinio Las Heras Pinilla.
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Sánchez Gatell.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Caridad García Álvarez (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna (Portavoz).

3.2.13.3. *Sesiones de la Comisión de Servicios Sociales*

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2003	37
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

3.2.14. *Comisión de Trabajo*

3.2.14.1. *Constitución: 20 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 31, de 20-8-03)*

Mesa de la Comisión:

- Presidenta: Ilma. Sra D.^a Isabel Gema González González (GPP).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Eustaquio Giménez Molero (GPS).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. José Cabrera Orellana (GPP).

3.2.14.2. *Composición: (BOAM, núm. 8, de 22-8-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilmo. Sr. D. Benjamín Martín Vasco (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a María Paloma Adrados Gautier (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.^a Isabel Gema González González.
- Ilmo. Sr. D. José Cabrera Orellana.
- Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Sarasola Jáudenes.
- Ilma. Sra. D.^a Beatriz Elorriaga Pisarik.
- Ilmo. Sr. D. Luis del Olmo Flórez.
- Ilmo. Sr. D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Andrés Sánchez Rojo (Portavoz Adjunto).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Eustaquio Giménez Molero.
- Ilmo. Sr. D. Marcos Sanz Agüero.
- Ilmo. Sr. D. José Luis García Sánchez.
- Ilma. Sra. D.^a María Rosa de la Rosa Ignacio.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Luis Suárez Machota (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz Adjunta).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

3.2.14.3. *Sesiones de la Comisión de Trabajo***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE TRABAJO**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	20-08-2002	31
	Total Sesiones mes de agosto 2003 1		
	Total Sesiones VI Legislatura 1		

Comisiones Permanentes no Legislativas

3.2.15. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.15.1. Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 21, de 4-8-03)

Mesa de la Comisión:

- Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Ana María Arroyo Veneroso (GPS).
- Vicepresidente: Ilmo. Sr. D. Carlos Clemente Aguado (GPP).
- Secretario: Ilmo. Sr. D. Jorge García Castaño (GPIU).

3.2.15.2. Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)

Grupo Parlamentario Popular:

- Ilma. Sra. D.^a Rosa María Posada Chapado (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Álvaro Moraga Valiente (Portavoz Adjunto).
- Ilmo. Sr. D. Carlos Clemente Aguado.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. Antonio Fernández Gordillo (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.^a Ana María Arroyo Veneroso.
- Ilmo. Sr. D. Óscar Monterrubio Rodríguez.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilmo. Sr. D. Luis Suárez Machota (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. Eduardo Cuenca Cañizares (Portavoz Adjunto).
- Ilmo. Sr. D. Jorge García Castaño (Segundo Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Mixto:

- Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena (Portavoz).

Sustitución de miembros: BOAM, núm. 8, de 22-8-03.

- Baja: Ilma. Sra. D.^a Rosa María Posada Chapado (Portavoz).
Alta: Ilma. Sra. D.^a Cristina Cifuentes Cuencas (Portavoz).

3.2.15.3. *Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones***Sesiones de las Comisiones****COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	04-08-2003	21
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.16. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*3.2.16.1. *Constitución: 4 de agosto de 2003 (D. SS., núm. 21, de 4-8-03)***Mesa de la Comisión:**

- Presidente: Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echániz Salgado (GPP).
- Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.ª Alicia Acebes Carabaño (GPS).
- Secretaria: Ilma. Sra. D.ª Elena Utrilla Palombi (GPP).

3.2.16.2. *Composición: (BOAM, núm. 5, de 24-7-03)***Grupo Parlamentario Popular:**

- Ilma. Sra. D.ª Cristina Cifuentes Cuencas (Portavoz).
- Ilma. Sra. D.ª María Isabel Martínez-Cubells Yraola (Portavoz Adjunta).

Vocales:

- Ilmo. Sr. D. Jesús Adriano Valverde Bocanegra.
- Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echevarría Echániz.
- Ilmo. Sr. D. Juan Van-Halen Acedo.
- Ilmo. Sr. D. David Pérez García.
- Ilma. Sra. D.ª Elena Utrilla Palombi.
- Ilma. Sra. D.ª María del Carmen Rodríguez Flores.

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilmo. Sr. D. José Carmelo Cepeda García (Portavoz).

Vocales:

- Ilma. Sra. D.ª Alicia Acebes Carabaño.
- Ilma. Sra. D.ª María Helena Almazán Vicario.

- Ilmo. Sr. D. Jorge Gómez Moreno.
- Ilmo. Sr. D. Adolfo Piñedo Simal.
- Ilmo. Sr. D. Andrés Rojo Cubero.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- Ilma. Sra. D.^a María de los Reyes Montiel Mesa (Portavoz).
- Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo (Portavoz Adjunto).

Grupo Parlamentario Socialista:

- Ilma. Sra. D.^a María Teresa Sáez Laguna (Portavoz).

3.2.16.3. *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	N.º D. SS.
Agosto	1 Sesión Constitutiva	04-08-2003	20
	Total Sesiones mes de agosto 2003		1
	Total Sesiones VI Legislatura		1

3.2.17. *Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos que puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea*

3.2.17.1. *Creación: Acuerdo de Mesa de Diputación Permanente de 10-7-03 (BOAM, núm. 4, de 18-7-03)*

3.2.17.2. *Constitución: 15 de julio de 2003 (D. SS., núm. 7, de 15-7-03)*

Mesa de la Comisión de Investigación:

Presidente: Ilmo. Sr. D. Francisco José Granados Lerena (GPP).
Vicepresidenta: Ilma. Sra. D.^a María Soledad Mestre García (GPS).
Secretaria: Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (GPIU).

3.2.17.3. *Composición; Acuerdo de Mesa de Diputación Permanente de 14-7-03 (BOAM, núm. 4, de 18-7-03)*

Grupo Parlamentario Popular:

Ilmo. Sr. D. Antonio Germán Beteta Barreda (Portavoz).
Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines (Portavoz Adjunto).
Ilmo. Sr. D. Francisco José Granados Lerena.
Ilmo. Sr. D. Regino García-Badell Arias.
Ilma. Sra. D.^a Cristina Cifuentes Cuencas.
Ilmo. Sr. D. Luis Peral Guerra.
Ilma. Sra. D.^a Paloma Martín Martín.
Ilmo. Sr. D. Fernando Martínez Vidal.

Grupo Parlamentario Socialista:

Ilmo. Sr. D. Modesto Nolla Estrada (Portavoz).
Ilmo. Sr. D. Antonio Fernández Gordillo (Portavoz Adjunto).
Ilma. Sra. D.^a Helena Almazán Vicario.
Ilmo. Sr. D. Enrique Echegoyen Vera.
Ilma. Sra. D.^a María Soledad Mestre García.
Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

Ilmo. Sr. D. Luis Suárez Machota (Portavoz).
Ilma. Sra. D.^a Margarita María Ferré Luparia (Portavoz Adjunta).

3.2.17.4. *Sesión de la Comisión de Investigación de 25-8-03: Debate del Dictamen (D. SS., núm. 40, de 25-8-03)*

Sesión plenaria de 25 de agosto de 2003: Debate del Dictamen: Rechazado (D. SS., núm. 41, de 25-8-03; BOAM, núm. 9, de 26-8-03).

3.2.17.5. *Sesiones de la Comisión de Investigación*

Sesiones de las Comisiones

Comisión de Investigación al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos que puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea.

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1 Sesión Constitutiva	15-07-2003	7
	2	18-07-2003	10
	3	24 y 28-07-2003	11
	4	28-07-2003	12
	5	29-07-2003	13 y 14
	Total Sesiones mes de julio 2003 5		
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-08-2003	22
	2	12-08-2003	24 y 25
	3	19-08-2003	27
	4	20-08-2003	38
	5	21-08-2003	39
	6	25-08-2003	40
Total Sesiones mes de agosto 2003 6			
Total Sesiones de la Comisión de Investigación 11			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea en su reunión del día 17 de junio de 2003, oída la Junta de Portavoces, y a tenor del artículo 80, apartados 2 y 3, del Reglamento de la Asamblea acordó con respecto a la composición de la Diputación Permanente:

Primero: Conforme a lo establecido en el artículo 80.2 del RA, formando parte reglamentariamente de la Diputación Permanente el Presidente y los restantes miembros de la Mesa, se acuerda que el número de Diputados que compondrán la Diputación Permanente de la Asamblea quede fijado en 35, correspondiéndose con igual número de miembros suplentes.

Segundo: De acuerdo con lo previsto en el artículo 80.3 del RA, establecer el número de miembros de la Diputación Permanente que corresponden a cada Grupo Parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Asamblea:

Grupo Parlamentario Popular: 18 miembros.

Grupo Parlamentario Socialista: 14 miembros.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 3 miembros.

La Mesa de la Asamblea en su reunión del día 23 de junio de 2003, oída la Junta de Portavoces, y a tenor del artículo 80, apartados 2 y 3, del

Reglamento de la Asamblea acordó con respecto a la composición de la Diputación Permanente:

Primero: Conforme a lo establecido en el artículo 80.2 del RA, formando parte reglamentariamente de la Diputación Permanente el Presidente y los restantes miembros de la Mesa, se acuerda que el número de Diputados que compondrán la Diputación Permanente de la Asamblea quede fijado en 37, correspondiéndose con igual número de miembros suplentes.

Segundo: De acuerdo con lo previsto en el artículo 80.3 del RA, establecer el número de miembros de la Diputación Permanente que corresponden a cada Grupo Parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Asamblea:

Grupo Parlamentario Popular: 18 miembros.
 Grupo Parlamentario Socialista: 15 miembros.
 Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 3 miembros.
 Grupo Parlamentario Mixto: 1 miembro.

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 23 de junio de 2003*
 (D. SS., núm. 2, de 23-6-03)

3.3.2. *Composición: (BOAM, núm. 1, de 26-6-03)*

Grupo Parlamentario Popular

Mesa

Titulares	Suplentes
Ilma. Sra. D. ^a Concepción Dancausa Treviño	Ilmo. Sr. D. Luis Peral Guerra
Ilmo. Sr. D. Alberto López Viejo	Ilma. Sra. D. ^a Carmen Álvarez-Arenas Cisneros
Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echeverría Echániz	Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echániz Salgado
Ilma. Sra. D. ^a Sylvia Enseñat de Carlos	Ilmo. Sr. D. Juan Van-Halen Acedo

Titulares	Suplentes
Ilma. Sra. D. ^a Esperanza Aguirre Gil de Biedma	Ilma. Sra. D. ^a Cristina Cifuentes Cuen- cas
Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Villanueva González	Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines
Ilmo. Sr. D. Juan José Güemes Barrios	Ilmo. Sr. D. Luis del Olmo Flórez
Ilma. Sra. D. ^a Beatriz Elorriaga Pisarik	Ilma. Sra. D. ^a Elena de Utrilla Palombi

Ilmo. Sr. D. Antonio Germán Beteta Barreda	Ilmo. Sr. D. David Pérez García
Ilmo. Sr. D. Francisco José Granados Lerena	Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Carmen Rodríguez Flores
Ilmo. Sr. D. Luis Eduardo Cortés Muñoz	Ilmo. Sr. D. Benjamín Martín Vasco
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Gádor Ongil Cores	Ilmo. Sr. D. Álvaro Moraga Valiente
Ilmo. Sr. D. Regino García-Badell Arias	Ilma. Sra. D. ^a Isabel G. González González
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Isabel Martínez-Cubells Yraola	Ilmo. Sr. D. Francisco de Borja Sarasola Jáudenes
Ilmo. Sr. D. Fernando Martínez Vidal	Ilma. Sra. D. ^a Pilar Busó Borús
Ilmo. Sr. D. Jesús Adriano Valverde Bocanegra	Ilma. Sra. D. ^a Laura de Esteban Martín
Ilma. Sra. D. ^a Rosa M. ^a Posada Chapado	Ilma. Sra. D. ^a Sonsoles Trinidad Aboín Aboín
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Paloma Agradados Gautier	Ilmo. Sr. D. Colomán Trabado Pérez

Grupo Parlamentario Socialista

Mesa

Titulares	Suplentes
Ilmo. Sr. D. Francisco Cabaco López	Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Patrocionio Las Heras Pinilla
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Isabel Manzano Martínez	Ilma. Sra. D. ^a Alicia Acebes Carabaño
Titulares	Suplentes
Ilmo. Sr. D. Rafael Simancas Simancas	Ilma. Sra. D. ^a Ana M. ^a Arroyo Veneroso
Ilma. Sra. D. ^a Inés AlberdÍ Alonso	Ilmo. Sr. D. Modesto Nolla Estrada
Ilmo. Sr. D. Pedro Feliciano Sabando Suárez	Ilmo. Sr. D. Francisco Hernández Ballesteros
Ilma. Sra. D. ^a Ruth Porta Cantoni	Ilma. Sra. D. ^a Lucila M. ^a Corral Ruiz
Ilmo. Sr. D. Carlos Westendorp Cabeza	Ilmo. Sr. D. Francisco Contreras Lorenzo
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Helena Almazán Vica-rio	Ilmo. Sr. D. Jorge Gómez Moreno
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Encarnación Moya Nieto	Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez Gómez
Ilmo. Sr. D. José Antonio Díaz Martínez	Ilmo. Sr. D. Óscar Monterrubio Rodríguez
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Soledad Mestre García	Ilma. Sra. D. ^a Carmen García Rojas

Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo	Ilmo. Sr. D. Eustaquio Giménez Molero
Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Ángeles Martínez Herrando	Ilmo. Sr. D. Andrés Rojo Cubero
Ilmo. Sr. D. José Carmelo Cepeda García	Ilmo. Sr. D. Eduardo Sánchez Gatell
Ilmo. Sr. D. Antonio Chazarra Montiel	Ilmo. Sr. D. Rafael Gómez Montoya

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida

Mesa

Titulares	Suplentes
Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo	Ilmo. Sr. D. Eduardo Cuenca Cañizares

Titulares	Suplentes
Ilmo. Sr. D. Fausto Fernández Díaz	Ilma. Sra. D. ^a Caridad García Álvarez
Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares	Ilma. Sra. D. ^a Margarita M. ^a Ferré Luparria

Grupo Parlamentario Mixto

Titulares	Suplentes
Ilmo. Sr. D. Eduardo Tamayo Barrena	Ilma. Sra. D. ^a M. ^a Teresa Sáez Laguna

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente

Sesiones de la Diputación Permanente

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
Julio	1	08-07-2003	4	4/2003
	2	14-07-2003	6	6/2003
	3	15-07-2003	8	7/2003
	5	31-07-2003	15	9/2003
	1	17-07-2002	707	17/2002
	Total Sesiones mes de julio 2003			5

Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1	07-08-2003	23	10/2003
	2	14-08-2003	26	11/2003
	Total Sesiones mes de agosto 2003			2
Total Sesiones VI Legislatura				7

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 10 de junio de 2003: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D. SS., núm. 1, de 10-6-03)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea: (BOAM, núm. 1, de 26-6-03)*

Presidenta: Ilma. Sra. D.^a Concepción Dancausa Treviño.
 Vicepresidente Primero: Ilmo. Sr. D. Francisco Cabaco López.
 Vicepresidente Segundo: Ilmo. Sr. D. Alberto López Viejo.
 Vicepresidente Tercero: Ilmo. Sr. D. José Guillermo Fernando Marín Calvo.
 Secretario Primero: Ilmo. Sr. D. José Ignacio Echevarría Echániz.
 Secretaria Segunda: Ilma. Sra. D.^a María Isabel Manzano Martínez.
 Secretaria Tercera: Ilma. Sra. D.^a Sylvia Enseñat de Carlos.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Junio	1	17-06-2003	1/2003
	2	17-06-2003	2/2003
	3	18-06-2003	3/2003
	4	20-06-2003	4/2003
	5	23-06-2003	5/2003
	6	24-06-2003	6/2003
	Total Sesiones mes de junio 2003		6

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	Mesa de la Diputación Permanente		
Julio	1	01-07-2003	7/2003
	2	07-07-2003	8/2003
	3	08-07-2003	9/2003
	4	10-07-2003	10/2003
	5	10-07-2003	11/2003
	6	14-07-2003	12/2003
	7	15-07-2003	13/2003
	8	17-07-2003	14/2003
	9	22-07-2003	15/2003
	10	29-07-2003	16/2003
	Total Sesiones mes de julio 2003 10		
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	14-08-2003	17/2003
	2	20-08-2003	18/2003
	3	25-08-2003	19/2003
	Total Sesiones mes de agosto 2003 3		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03-09-2003	20/2003
	2	17-09-2003	21/2003
	Total Sesiones mes de septiembre 2003 2		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01-10-2003	22/2003
	2	15-10-2003	23/2003
	3	29-10-2003	24/2003
	Total Sesiones mes de octubre 2003 3		
Total Sesiones VI Legislatura 24			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Designación de asistentes a la Junta de Portavoces

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: Ilma. Sra. D.^a Esperanza Aguirre Gil de Biedma.

Portavoces Adjuntos: Ilmos. Srs. D. Luis Eduardo Cortés Muñoz y D. Juan José Güemes Barrios.

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: Ilmo. Sr. D. Rafael Simancas Simancas.

Portavoces Adjuntos: Ilmas. Sras. D.^a Ruth Porta Cantoni y D.^a M.^a Helena Almazán Vicario.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

Portavoz: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Reneses González-Solares.

Portavoces Adjuntos: Ilmos. Srs. D. Fausto Fernández Díaz y D. Eduardo Cuenca Cañizares.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Junio	1	17-06-2003	1/2003
	2	20-06-2003	2/2003
	3	23-06-2003	3/2003
	Total Sesiones mes de junio 2003		
Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02-07-2003	4/2003
	2	07-07-2003	5/2003
	3	08-07-2003	6/2003
	4	10-07-2003	7/2003
	Total Sesiones mes de julio 2003		
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	14-08-2003	8/2003
	2	25-08-2003	9/2003
	Total Sesiones mes de agosto 2003		
Total Sesiones VI Legislatura			9

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante la VI Legislatura se ha aprobado una Ley.

4.1. Relación de Leyes aprobadas

AÑO 2003.

LEY 12/2003, de 26 de agosto. ORIGEN: PROPOSICIÓN DE LEY 2/2003 (VI).

De Reforma de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 9, fecha 26 de agosto de 2003, **BOCM**, núm. 203, fecha 27 de agosto de 2003, **BOE**, núm. 226, fecha 20 de septiembre de 2003.

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 la VI Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar la Legislatura.

Initiativas	Presentadas	Pendientes		Tramitadas		Decaídas	No admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	—	—		—		—	—	—	—
Proposiciones de Ley	2	—		1		1	—	—	—
Proposiciones no de Ley	1	—		Aprob.: —	Rechaz.: —	—	1	—	—
Interpelaciones	—	—		—		—	—	—	—
Mociones	—	—		Aprob.: —	Rechaz.: —	—	—	—	—
Comparecencias	10	Pleno: —	Comis.: —	Pleno: —	Comis.: —	10	—	—	—
P. orales Pleno	—	—		—		—	—	—	—
P. orales Comisión	—	—		—		—	—	—	—
Preguntas escritas	12	—		2		9	—	1 Calificadas como PI	—
P. de información	15	—		6		8	1	—	—
Total	40	—		9		28	2	1	—
C. de Gobierno	34	—		—		—	—	—	—

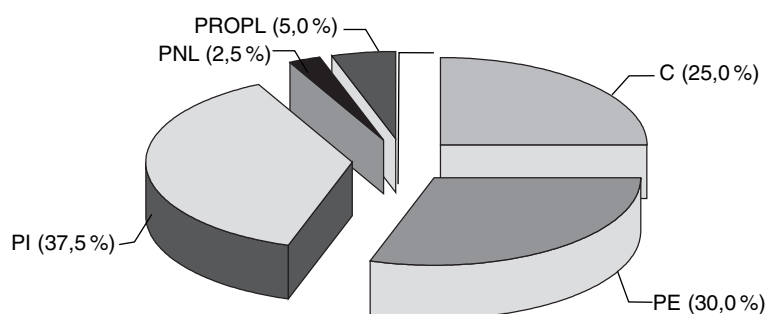
El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por autores.

Iniciativas parlamentarias	Total	GP Popular	GP Socialista	GP Izquierda Unida	GP Popular-Izquierda Unida	GP Socialista-Izquierda Unida	Gobierno
Proyectos de Ley	—	—	—	—	—	—	—
Proposiciones de Ley	2	—	—	—	1	1	—
Propos. no de Ley	1	—	1	—	—	—	—
Interpelaciones	—	—	—	—	—	—	—
Mociones	—	—	—	—	—	—	—
Comparecencias	10	—	5	5	—	—	—
P. orales Pleno	—	—	—	—	—	—	—
P. orales Comisión	—	—	—	—	—	—	—
Preguntas escritas	12	—	9	3	—	—	—
P. de información	15	—	12	3	—	—	—
Totales	40	—	27	11	1	1	—

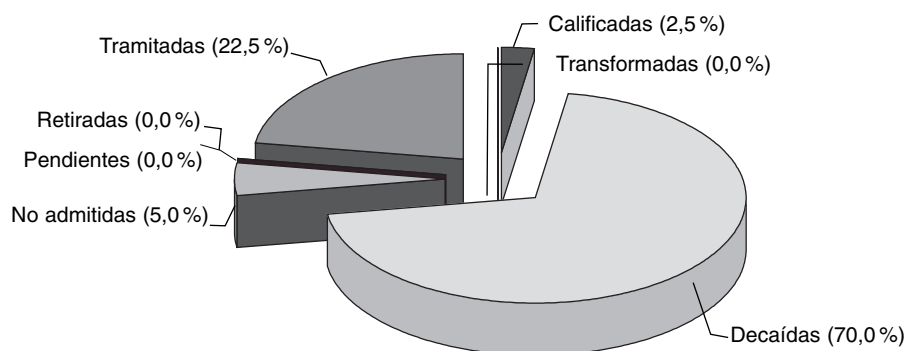
5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación.

**GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS
INICIATIVAS PRESENTADAS: 40
VI LEGISLATURA**



**GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN
INICIATIVAS PRESENTADAS: 40
VI LEGISLATURA**



V

DOCUMENTACIÓN

Los Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid en los que participa la Asamblea de Madrid

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID.—II. CONSEJO ASESOR RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA EN MADRID.—III. CONSEJO SOCIAL DE UNIVERSIDADES.—IV. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS.—V. ASAMBLEAS GENERALES DE LAS CAJAS DE AHORRO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—VI. CONSEJO ASESOR DE SALUD DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—VII. CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA ACCESIBILIDAD Y LA SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS.—VIII. CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS EUROPEOS.—IX. CONSEJO ASESOR DE LA AGENCIA ANTIDROGA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—X. CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DATOS.—XI. COMISIÓN CONSULTIVA DE ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.—XII. CONSEJO DEL DEPORTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—XIII. COMISIÓN DE CONCERTACIÓN DE LA ACCIÓN TERRITORIAL Y DEL CONSEJO DE POLÍTICA TERRITORIAL.—XIV. CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO.—XV. CONSEJO UNIVERSITARIO.—XVI. CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.—XVII. CONSEJO REGIONAL DE PATRIMONIO HISTÓRICO.—XVIII. COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIA.—XIX. COMISIÓN DE LA MEDALLA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—XX. MESA PARA LA INTEGRACIÓN Y PROMOCIÓN DEL PUEBLO GITANO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—XXI. CONSEJO AUDIOVISUAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—XXII. COMISIÓN REGIONAL DE MUSEOS.—XXIII. CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los Parlamentos participan en la acción de control y gestión del Gobierno y otros sectores de la Sociedad mediante el nombramiento de los representantes de diferentes Consejos Asesores.

* Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

La Asamblea de Madrid, como no podía ser de otra forma, también participa en la designación de representantes, en múltiples Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid.

Ante la prolija y dispersa normativa reguladora de estos Consejos, he considerado oportuno recabar de los servicios de la Cámara la documentación necesaria para aclarar todo lo posible la normativa aplicable, la forma de designación y el número de representantes que ha correspondido establecer a la Asamblea de Madrid durante la IV, V y VI Legislatura.

En relación con estos Consejos, cabe precisar lo siguiente en cuanto a la designación de sus miembros:

- Si la designación o nombramiento corresponde a la Asamblea directamente, existe una reserva material de la regulación del procedimiento a favor del Reglamento Parlamentario, cuya aplicación es preferente sobre otro tipo de regulaciones procedimentales extrarreglamentarias. Esto se ratifica por la Disposición Derogatoria Tercera del RAM de 30 de enero de 1997, que dice: «Quedan asimismo derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo establecido en el presente Reglamento.»

Esta aplicación del procedimiento reglamentario es extensible, por analogía, a los supuestos en los que la intervención de la Asamblea no es directa, mediante la designación por el Pleno, sino indirecta, a través de los Grupos Parlamentarios. En función de lo anterior, la designación de los miembros de los distintos Consejos se regirá por la siguiente normativa:

I. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público «Radio Televisión Madrid».

Artículo 4

1. Al inicio de cada legislatura la Asamblea de Madrid determinará el número de miembros que compondrán el Consejo de Administración. Dichos miembros serán nombrados y cesados por la Asamblea, a propuesta de los Grupos Parlamentarios. A estos efectos, cada Grupo propondrá sus candidatos, que serán ratificados conjuntamente por el Pleno de la Asamblea.

A tal fin, se dividirá el número de parlamentarios de cada Grupo por el cociente entero que resulte de dividir el número de miembros que integran la Cámara por el de componentes del Consejo de Administración. Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros a designar por cada Grupo.

En todo caso, se garantizará el nombramiento por la Asamblea de, al menos, un miembro por parte de aquellos Grupos que, en aplicación de

lo dispuesto en el párrafo anterior, no resultaran representados en el Consejo de Administración de «Radio Televisión Madrid».

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 enero de 1997. Capítulo III del Título XIX: **«Del nombramiento de los miembros del Consejo de Administración del ente público “Radio Televisión Madrid”».**

Artículo 230

1. Al inicio de cada legislatura y una vez constituida la Asamblea, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determinará el número de miembros que compondrán el Consejo de Administración del ente público «Radio Televisión Madrid» y el que corresponde proponer como candidato a cada Grupo Parlamentario.

2. Para determinar el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario, se dividirá el número de Diputados de cada uno de éstos por el cociente que resulte de dividir el número de Diputados que integran la Asamblea por el de componentes del Consejo de Administración. Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario. En su caso, las propuestas que queden sin asignar se distribuirán entre los Grupos Parlamentarios según los restos mayores. En caso de igualdad de cocientes y restos, la propuesta se asignará al Grupo Parlamentario correspondiente a la candidatura más votada en las elecciones autonómicas.

3. En todo caso, en la determinación del número de miembros que compondrán el Consejo de Administración y del que corresponde proponer como candidatos a cada Grupo Parlamentario se garantizará el nombramiento de, al menos, un miembro a propuesta de aquellos Grupos Parlamentarios que en aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior, no resultaran representados en el Consejo de Administración.

4. Los Grupos Parlamentarios deberán comunicar a la Mesa, en el plazo establecido por ésta y mediante lista ordenada, los candidatos que proponen en el número que les corresponda. Los escritos de propuesta se presentarán acompañados de la declaración de aceptación de los candidatos.

5. La Mesa, revisadas las propuestas de los Grupos Parlamentarios, elevará al Pleno la lista definitiva de candidatos que se proponen para su nombramiento como miembros del Consejo de Administración.

6. La propuesta de la Mesa será sometida a votación de conjunto en el Pleno.

II. CONSEJO ASESOR RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA EN MADRID

Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid.

Artículo 6

1. Al inicio de cada legislatura la Asamblea de Madrid determinará el número de miembros que compondrán el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad Autónoma de Madrid. Dichos miembros serán nombrados y cesados por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Asamblea de Madrid. A estos efectos, cada Grupo Parlamentario será requerido para que presente una lista conteniendo los miembros a nombrar.

2. A tal fin se dividirá el número de parlamentarios de cada Grupo por el cociente entero que resulte de dividir el total del número de miembros que integran la Cámara por el de componentes del Consejo Asesor.

Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros a designar por cada Grupo.

En todo caso, se garantizará la inclusión en la propuesta de la Asamblea de Madrid, de al menos un miembro por parte de aquellos Grupos que, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior, no resultaran representados en el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid.

3. Sin perjuicio de lo señalado en los apartados anteriores, los miembros del Consejo Asesor cesarán en sus cargos al término de la correspondiente legislatura, aunque seguirán ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos vocales.

4. Si se produjesen vacantes, se cubrirán por el procedimiento establecido en los apartados anteriores de este artículo.

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. Capítulo IV del Título XIX «**De la elección de miembros del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid**»

Artículo 231

1. Al inicio de cada legislatura y una vez constituida la Asamblea, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determinará el número de miembros que compondrán el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid y el que corresponde proponer como candidatos a cada Grupo Parlamentario.

2. Para determinar el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario, se dividirá el número de Diputados de cada uno de éstos por el cociente que resulte de dividir el número de Diputados

que integran la Asamblea por el de componentes del Consejo Asesor. Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario. En su caso, las propuestas que queden sin asignar se distribuirán entre los Grupos Parlamentarios según los restos mayores. En caso de igualdad de cocientes y restos, la propuesta se asignará al Grupo Parlamentario correspondiente a la candidatura más votada en las elecciones autonómicas.

3. En todo caso, en la determinación del número de miembros que corresponderán al Consejo Asesor y del que corresponde proponer como candidatos a cada Grupo Parlamentario se garantizará el nombramiento de, al menos, un miembro a propuesta de aquellos Grupos Parlamentarios que, en aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior, no resultaran representados en el Consejo Asesor.

III. CONSEJO SOCIAL DE UNIVERSIDADES

Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del Consejo Social de las Universidades de Madrid.

Artículo 1

El Consejo Social de la Universidad estará compuesto por un número total de 25 Consejeros, 10 en representación de la Junta de Gobierno de la Universidad y 15 en representación de los intereses sociales.

Artículo 3

1. La representación de los intereses sociales en el Consejo Social estará compuesta por los siguientes Consejeros:

- a) Cuatro, designados por la Asamblea de Madrid, de entre personas de especial calificación y relieve para la Comunidad Universitaria.

Esta Ley ha sido derogada por Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid.

Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid.

Artículo 8.5. Composición del Consejo Social

Cuatro vocales representantes de los intereses sociales, los cuales serán designados entre personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico, cultural, artístico o tecnológico.

Artículo 10.5

Los vocales del Consejo Social a que se refiere el artículo 8.5 serán designados por la Asamblea de Madrid.

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. Capítulo VI del Título XIX: «**De otras elecciones, designaciones y nombramientos de personas**»

Artículo 233

Los demás supuestos en que deben procederse por la Asamblea de Madrid a la elección, designación o nombramiento de personas en casos distintos a los regulados en los capítulos anteriores se regirán por las normas del presente capítulo.

Artículo 234

1. Si se debiera llevar a efecto la elección, designación o nombramiento de varias personas se procederá en la forma siguiente:

- a) La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de personas que corresponda elegir, designar o nombrar y el que corresponda proponer como candidato a cada Grupo Parlamentario, en proporción al número de sus miembros.
- b) Los Grupos Parlamentarios deberán comunicar a la Mesa, en el plazo establecido por ésta y mediante lista ordenada, los candidatos que proponen en el número que les corresponda. Los escritos de propuesta se presentarán acompañados de la declaración de aceptación de los candidatos.
- c) La Mesa, revisadas las propuestas de los Grupos Parlamentarios, elevará al Pleno la lista definitiva de candidatos que se proponen para su elección, designación o nombramiento.
- d) La propuesta de la Mesa será sometida a votación de conjunto en el Pleno.

IV. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad Rey Juan Carlos.

Artículo 3

En tanto que, a través de sus Estatutos, la Universidad «Rey Juan Carlos» no establezca su propia estructura organizativa, se regirá por los siguientes Órganos de Gobierno:

- El Rector-Presidente.
- La Comisión Gestora.
- El Consejo de Administración.

Artículo 6

El Consejo de Administración estará constituido por el Consejero de Educación y Cultura en calidad de Presidente y por los siguientes vocales:

- Tres vocales, designados por la Asamblea de Madrid.

La forma será como establecen los **artículos 233 y 234.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid**.

V. ASAMBLEAS GENERALES DE LAS CAJAS DE AHORRO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 5/1992, de 15 de julio, de órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.

Artículo 2.1

Son órganos de gobierno de las Cajas, la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control.

- Composición de la Asamblea General:

Artículo 8

1. Los Estatutos de la Caja determinarán, en función de la dimensión económica de la Entidad, el número de miembros de la Asamblea General, entre un mínimo de 50 y un máximo de 400.

2. Los Consejeros Generales serán elegidos por los mencionados sectores:

- d) Asamblea de Madrid.

Artículo 9

La participación de los mencionados sectores se distribuirá de la siguiente forma:

- d) El 12 por 100 del total de los Consejeros Generales serán elegidos por la Asamblea de Madrid.

Artículo 13

Los Consejeros Generales correspondientes a la Asamblea de Madrid serán elegidos, en representación de los intereses generales por la propia Asamblea, en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de la Cámara y según los procedimientos que ésta determine, de entre personas de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de las Cajas.

Artículo 3

1. Los Estatutos de la Caja fijarán el número de Vocales del Consejo de Administración entre un mínimo de quince y un máximo de veintinueve, debiendo haber Vocales de todos los sectores determinados en el artículo 8.

2. La presencia en el Consejo de los mayores sectores guardará idéntica proporción a la establecida para la Asamblea General, salvando en su caso, las fracciones que resultaren de la reducción numérica.

3. Los Vocales de cada sector en el Consejo se designarán por la Asamblea General, como cuerpo electoral único, a propuesta de al menos, un 10 por 100 de los Consejeros Generales integrantes del sector. En el caso de que por un sector hubiera pluralidad de propuestas, éstas deberán contener el orden de preferencia de los candidatos, atribuyéndose los puestos en el Consejo que a ese sector correspondan en proporción al número de votos obtenidos por cada candidatura y resultando elegidos los que ocupen los lugares preferentes en las mismas. Cada candidatura deberá contener un número de suplentes.

4. En el supuesto de que alguno de los sectores no eleve propuesta de candidatura, ésta se formulará por la Presidencia.

5. Los Vocales de cada sector en el Consejo de Administración habrán de elegirse de entre los Consejeros Generales pertenecientes a ese sector.

— Composición de la Comisión de Control:

Artículo 47

1. El número de miembros de la Comisión de Control se fijará por los Estatutos de cada Caja, no pudiendo ser inferior a ocho ni superior a once.

2. Los miembros de la Comisión de Control serán elegidos por la Asamblea General de entre sus miembros que no ostenten la condición de Vocales del Consejo de Administración.

3. Todos los sectores mencionados en el artículo 8 de la presente Ley deberán tener un vocal, al menos, en la Comisión de Control. La distribución entre los mismos se efectuará por los Estatutos, debiendo guardarse para

ello una proporcionalidad semejante a la establecida para la Asamblea General, salvando las fracciones que resulten de la reducción numérica.

Esta Ley ha sido derogada por la actual Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.

Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.

Artículo 27.1

Los Estatutos de la Caja determinarán, en función de la dimensión económica de la Entidad, el número de miembros de la Asamblea General, entre un mínimo de 50 y un máximo de 400.

2. Los Consejeros Generales serán elegidos por los siguientes sectores:

- d) Asamblea de Madrid.

Artículo 28

La participación de los mencionados sectores se distribuirá de la siguiente forma:

- d) El 10 por 100 del total de los Consejeros Generales serán elegidos por el sector de la Asamblea de Madrid.

Artículo 32

Los Consejeros Generales correspondientes al sector de la Asamblea de Madrid serán elegidos en representación de los intereses generales por la propia Asamblea, asignando en primer lugar un representante a cada uno de los grupos y distribuyendo a continuación los representantes en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de la Cámara y según los procedimientos que ésta determine, de entre personas de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de las Cajas.

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. Capítulo V, Título XIX: «**De la elección de los Consejeros Generales miembros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid**».

Artículo 232

1. Los Consejeros Generales correspondientes a la Asamblea en las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid

serán elegidos, en representación de los intereses generales, de entre personas de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de las Cajas de Ahorro, según el procedimiento previsto en los apartados siguientes:

2. Para determinar el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario, se dividirá el número de Diputados de cada uno de éstos por el cociente que resulte de dividir el número de Diputados que integran la Asamblea por el de Consejeros Generales que corresponde elegir. Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario. En su caso, las propuestas que queden sin asignar se distribuirán entre los Grupos Parlamentarios según los restos mayores. En caso de igualdad entre cocientes y restos, la propuesta se asignará al Grupo Parlamentario correspondiente a la candidatura más votada en las elecciones autonómicas.

3. En todo caso, en la determinación del número de Consejeros Generales que corresponde proponer como candidatos a cada Grupo Parlamentario, se garantizará el nombramiento de, al menos, un miembro a propuesta de aquellos Grupos Parlamentarios que, en aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior, no resultaran representados en la Asamblea General.

4. Los Grupos Parlamentarios deberán comunicar a la Mesa, en el plazo establecido por ésta y mediante lista ordenada, los candidatos que proponen en el número que les corresponda. Los escritos de propuesta se presentarán acompañados de la declaración de aceptación de los candidatos.

5. La Mesa, revisadas las propuestas de los Grupos Parlamentarios, elevará al Pleno la lista definitiva de candidatos que se proponen para su elección como Consejeros Generales.

La propuesta de la Mesa será sometida a votación de conjunto en el Pleno.

VI. CONSEJO ASESOR DE SALUD DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 9/1984, de 30 de mayo, de Creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid.

Artículo 11

2. Estarán representados en el mismo de manera permanente y según se determine reglamentariamente:

- e) Un representante de cada Grupo Parlamentario con representación en la Asamblea de Madrid.

6. En todo caso, el Consejo de Gobierno queda facultado para adoptar por decreto la composición y funcionamiento de este Consejo Asesor a la futura legislación en materia de Salud.

Artículo derogado por la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

El Consejo de Salud:

Artículo 43

1. Participarán en su composición, al menos, las siguientes instituciones:
 - g) Los partidos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea de Madrid.
3. Los miembros del Consejo de Salud serán nombrados y cesados por el Consejero de Sanidad, a propuesta de cada una de las instituciones que lo componen. El nombramiento se hará por un período de cuatro años, sin perjuicio de que los interesados puedan ser reelegidos sucesivamente, siempre que cuenten con la representación requerida.
4. Reglamentariamente se fijará el número de representantes de cada institución y sistema de asignación.

La Ley no deja claro si el nombramiento corresponde a la Asamblea de Madrid. Si así fuere se aplicaría el Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. Capítulo VI: «**De otras elecciones, designaciones y nombramientos de personas**, artículo 234.»

VII. CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA ACCESIBILIDAD Y LA SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la accesibilidad y supresión de Barreras Arquitectónicas.

Artículo 46

2. El Consejo tendrá una composición paritaria y estará integrado, conforme a lo establecido en este apartado...
 - B) La composición del Consejo se complementará con la designación de la mitad de sus miembros, que se efectuará conforme al mencionado detalle:
 - a) Un representante de cada Grupo Parlamentario nombrado por el Pleno de la Asamblea de Madrid.

Esta Ley y este artículo han sido modificados por la **Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas**.

Artículo 46

1. Se crea el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras, como órgano de participación externa y consulta, adscrito a la Consejería competente...

2. El Gobierno de la Comunidad de Madrid nombrará mediante Acuerdo a los miembros del Consejo, que serán designados en la siguiente forma:

- b) Un representante de cada Grupo Parlamentario, designado por el Pleno de la Asamblea.

La designación de los mismos se hará conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículos 233 y 234.1 antedichos.**

VIII. CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS EUROPEOS

Ley 4/1996, de 1 de julio, de creación del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4

El Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, los Vocales y el Secretario. Los Vocales serán designados conforme a la siguiente representación:

- a) Dos representantes de cada partido político con representación parlamentaria en la Asamblea de Madrid.

Artículo 5

Los representantes de los partidos políticos serán nombrados por el Pleno de la Asamblea de Madrid, a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

La forma será como establecen los **artículos 233 y 234.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.**

IX. CONSEJO ASESOR DE LA AGENCIA ANTIDROGA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

Artículo 9

2. El Consejo Asesor se compondrá de los siguientes miembros:

- m) Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

Este artículo 9 ha sido derogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos.

Decreto 92/1997, de 24 de julio, por el que se regula el funcionamiento del Consejo Asesor de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4

1. El nombramiento y cese de los miembros del Consejo Asesor de la Agencia Antidroga se hará por Resolución del Presidente de la Agencia a propuesta de las Administraciones, Instituciones y Entidades que componen el Consejo.

Queda derogado.

La forma de elección se harán conforme a lo establecido en los **artículos 233 y 234.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.**

X. CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid.

Artículo 29

2. El Consejo estará compuesto por los siguientes miembros:

- a) Un representante de cada Grupo Parlamentario de la Asamblea de Madrid.
- e) Un experto en la materia, designado por la Asamblea de Madrid.

3. Los miembros del Consejo serán nombrados mediante Decreto del Presidente de la Comunidad de Madrid, a propuesta de los respectivos grupos, órganos, entidades y organizaciones citadas en el apartado anterior, por un período de cuatro años. Podrán ser sustituidos, por el mismo procedimiento, a solicitud de los mismos grupos, órganos, organizaciones o entidades proponentes.

Esta Ley queda derogada por la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

Artículo 17

2. El Consejo estará compuesto por los siguientes miembros:

- a) Un representante de cada Grupo Parlamentario de la Asamblea de Madrid.

...
f) Un experto en la materia, designado por la Asamblea de Madrid.

3. Los miembros del Consejo serán nombrados mediante Decreto del Presidente de la Comunidad de Madrid, a propuesta de los respectivos grupos, órganos, entidades y organismos citados en el apartado anterior, por un período de cuatro años. Podrán ser sustituidos, por el mismo procedimiento, a solicitud de los mismos grupos, órganos, organizaciones o entidades proponentes.

La forma de elección se hará a propuesta de los Grupos Parlamentarios y, su posterior toma de conocimiento por el Pleno, salvo el experto que será conforme al artículo 234.2 del Reglamento. A continuación se incluirá en el Decreto de nombramiento del Presidente de la Comunidad de Madrid.

Artículo 234

2. Si se debiera llevar a efecto la elección, designación o nombramiento de una única persona, se procederá en la forma siguiente:

- a) La elección, designación o nombramiento se efectuará por el Pleno.
- b) Cada Grupo Parlamentario podrá proponer a la Mesa un candidato.
- c) Para la elección, designación o nombramiento, cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente. Resultará elegido el candidato que obtenga la mayoría en cada caso requerida. Si nadie obtuviera en la primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los dos candidatos que hubieran alcanzado mayor número de votos en la votación precedente. Si en la segunda votación ningún candidato obtuviera la mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.

XI. COMISIÓN CONSULTIVA DE ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Artículo 46

1. La Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas estará compuesta por el Presidente, el Vicepresidente, los Vocales y el Secretario.

2. Los Vocales serán designados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid conforme a la siguiente representación.

2.14. Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios designados por éstos, de la Asamblea de Madrid.

La forma de elección será conforme a lo previsto en el **Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículos 233 y 234.1.**

XII. CONSEJO DEL DEPORTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

Artículo 22

3. El Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid estará integrado por 29 miembros más su presidente. Su composición, que reflejará la participación de las organizaciones sociales más representativas, se determinará reglamentariamente con arreglo a las siguientes reglas:

- b) Siete miembros serán designados por la Asamblea legislativa de la Comunidad de Madrid.

Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid.

Artículo 5

3. La Asamblea de Madrid y la Federación Madrileña de Municipios designarán a los miembros a que se refiere el artículo 3.1.c) y e), respectivamente, de acuerdo con el procedimiento que tengan previsto o que consideren oportuno.

La forma de elección será conforme a los **artículos 233 y 234.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997.**

XIII. COMISIÓN DE CONCERTACIÓN DE LA ACCIÓN TERRITORIAL Y DEL CONSEJO DE POLÍTICA TERRITORIAL

Decreto 129/1996, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial y del Consejo de Política Territorial.

Artículo 7

1. Son miembros de la Comisión:
 - c) Vocales permanentes:
 - En representación de la Comunidad de Madrid: cinco vocales titulares y otros cinco suplentes designados por la Asamblea de Madrid,

en la forma que ésta determine, en atención, en todo caso, a la representación proporcional en la Cámara de los distintos Grupos Parlamentarios.

La forma de elección será conforme a lo previsto en el **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículos 233 y 234.**

XIV. CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4

1. El Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid estará integrado por el Presidente, el Vicepresidente y trece Vocales que se distribuirán del siguiente modo: ... cuatro en representación de la Asamblea de Madrid...

La forma de elección será conforme a lo previsto en el **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículos 233 y 234.**

XV. CONSEJO UNIVERSITARIO

Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.

Artículo 6

1. Constituyen el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid:
 - h)* Seis vocales, designados por la Asamblea de Madrid, al menos uno de ellos por cada uno de los Grupos Parlamentarios constituidos al inicio de la legislatura, por un período máximo de 4 años.
3. El nombramiento y cese de los vocales se efectuará por Orden del Consejero competente en materia de educación universitaria.

La forma de elección será conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículos 233 y 234.**

XVI. CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica.

Artículo 5

2. El Consejo de Ciencia y Tecnología estará integrado por representantes de las Universidades, centros de investigación, empresas y agentes sociales, fundaciones relacionadas con la materia y científicos de reconocido prestigio y experiencia en el ámbito de la investigación e innovación.

Los representantes de las Universidades serán designados por sus Rectores, siendo propuestos los restantes vocales del Consejo por la Asamblea de Madrid. Todos ellos serán nombrados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad.

La forma de elección será conforme al **Reglamento de 30 de enero de 1997, artículos 233 y 234**, teniendo en cuenta la **Disposición Transitoria única de la Ley 5/1998**, que se mantiene en vigor hasta que no se modifique.

Decreto 276/1995, de 2 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comunidad de Madrid, que dice lo siguiente:

Artículo 4

1. Integran el Consejo de Ciencia y Tecnología:

- a) El Presidente.
- b) Los Consejeros permanentes.
- c) Los Consejeros electivos.
- d) El Secretario.

Artículo 7

Los Miembros electivos serán nombrados por Orden del Consejero de Educación y Cultura en número de doce, entre personalidades de reconocido prestigio en los ámbitos científico o empresarial y cuyas trayectorias profesionales hayan estado vinculadas a la investigación y la innovación tecnológica.

XVII. CONSEJO REGIONAL DE PATRIMONIO HISTÓRICO

Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

Artículo 7

4. El Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid estará integrado por los siguientes vocales:

- k) Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios con representación en la Asamblea de Madrid al inicio de la legislatura, o experto en quien delegue, nombrados por el Consejero de Educación y Cultura, a propuesta del Pleno de la Asamblea, adoptada de conformidad con lo previsto en el artículo 234.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Decreto 18/1999, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo Regional de Patrimonio Histórico.

Artículo 7

1. El Pleno es el órgano superior de decisión y formación de la voluntad del Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, estando integrado por el Presidente, el Vicepresidente, los Vocales y el Secretario mismo.

2. La composición del Pleno del Consejo Regional de Patrimonio Histórico es la siguiente:

- a) Presidente: El Consejero de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid o persona en quien delegue.
- b) Vicepresidente: El Director General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.
- c) Vocales:
 - Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios con representación en la Asamblea de Madrid al inicio de la legislatura, o experto en quien delegue, propuesto por el Pleno de la Asamblea de Madrid de conformidad con lo previsto en el artículo 234.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

La forma de elección será, por tanto, conforme al **artículo 234.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997.**

XVIII. COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIA

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Disposición Transitoria Segunda

El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid se hará de acuerdo con las siguientes bases:

1. En el plazo máximo de un mes desde el nombramiento del Presidente por el Rey se nombrará una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deben ser objeto de traspaso a la Comunidad...
2. La Comisión Mixta estará integrada paritariamente por Vocales designados por el Gobierno de la Nación y la Asamblea, y ella misma establecerá sus normas de funcionamiento.

Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencia.

Artículo 2

La Comisión Mixta estará compuesta paritariamente por siete Vocales designados por el Gobierno de la Nación y otros siete por la Comunidad, y será presidida, además, por el Ministro de la Administración Territorial y por un representante expresamente designado por la Comunidad Autónoma. El primero actuará como Presidente y el segundo como Vicepresidente, y ejercerán las funciones inherentes a dichos cargos.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente, así como los Vocales, podrán ser sustituidos en cualquier momento por los órganos que los hayan designado, comunicándolo oficialmente a la propia Comisión.

La forma de elección será conforme al **artículo 234 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997**.

XIX. COMISIÓN DE LA MEDALLA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4

2. (...) La Comisión será presidida por el Consejero de Presidencia y estará formada por siete vocales, de los cuales uno será propuesto por la Mesa de la Asamblea de Madrid...

La forma de elección será conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículos 233 y 234.2.**

XX. MESA PARA LA INTEGRACIÓN Y PROMOCIÓN
DEL PUEBLO GITANO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 4/2002, de 27 de junio, de Creación de la Mesa para la Integración y Promoción el pueblo gitano en la Comunidad de Madrid.

Artículo 5

La Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid estará presidida por el Viceconsejero de Presidencia y en ella se integrarán, en la forma en que reglamentariamente se determine, además de representantes de las Consejerías directamente implicadas en las políticas dirigidas al colectivo gitano, un representante por cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

Decreto 135/2002, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid, modificado por Decreto 27/2004, de 12 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de funcionamiento de la Mesa para la integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid.

Artículo 3.1

La Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid estará compuesta por los siguiente miembros.

- c) Un representante por cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

La forma de elección será conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículo 234.1.**

XXI. CONSEJO AUDIOVISUAL DE LA COMUNIDAD
DE MADRID

Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales.

Artículo 21

1. El Consejo estará formado por el Presidente, los Vocales y el Secretario.

- a) Tres personas de reconocida competencia técnica y profesional, designados por la Asamblea de Madrid, a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

La forma de elección será conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997, artículo 234.1.**

XXII. COMISIÓN REGIONAL DE MUSEOS

Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid.

Disposición Adicional Cuarta

... se creará la Comisión Regional de Museos de la Comunidad de Madrid como órgano consultivo de la Administración Regional, cuyas funciones y composición se establecerán reglamentariamente, garantizando la presencia como vocales de representantes de... los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

Decreto 19/2001, de 8 de febrero, por el que se crea la Comisión Regional de Museos de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4

Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios con representación en la Asamblea de Madrid, designados por el Pleno de la Asamblea, de conformidad con el artículo 234 del Reglamento.

La forma de elección será conforme al **Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, artículo 234.1.**

XXIII. CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Artículo 24

Es el órgano colegiado de la Cámara de Cuentas. Estará integrado por 7 consejeros.

Artículo 32.1

Los Consejeros serán elegidos por la Asamblea de Madrid en primera votación por mayoría de tres quintas partes. De no alcanzarse dicha mayoría, se procederá su elección mediante el siguiente procedimiento:

- a) La elección se realizará sucesivamente mediante 3 votaciones secretas por papeletas.
- b) En la primera, cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegido Consejero quien obtenga el mayor número de votos.
- c) En la segunda y tercera votación serán elegidos tres Consejeros respectivamente, en cada una de ellas. Cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegidos los Consejeros que obtengan el mayor número de votos.

Los correspondientes nombramientos serán expedidos por el Presidente de la Asamblea de Madrid y publicados en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*.

2. La elección de los Consejeros se producirá por un período de seis años. Si se produjeran vacantes, el Presidente de la Cámara lo pondrá en conocimiento de la Asamblea de Madrid para que se proceda a la provisión de las mismas de acuerdo con lo establecido anteriormente y por el tiempo que reste de mandato.

CONCLUSIÓN

Ante la dispersa regulación de la materia objeto del presente escrito son muchos los criterios de distinción que se pueden seguir en cuanto a las designaciones.

- I. En primer lugar, atenderemos al *criterio numérico*, en virtud del cual determinan una representación proporcional en el Consejo a la que los Grupos Parlamentarios tienen en la Asamblea las normas reguladoras de:
 - El Consejo de Administración de RTV Madrid.
 - El Consejo Asesor de RTVE.Todos los demás Consejos tendrán una representación paritaria, a excepción del Consejo de Deportes, para el que no se establece criterio alguno, aunque se fija en siete el número de representantes de la Asamblea de Madrid.
- II. Un segundo criterio de distinción vendría establecido por aquellas normas que regulan *un procedimiento de designación extrarreglamentario*.
 - Consejo de Administración de RTV Madrid
 - Consejo Asesor de RTVE.
 - Consejo de la Cámara de Cuentas.
- III. Un tercer criterio de diferenciación podría ser aquel en virtud del cual el *nombramiento* de los vocales se producen *por el Pleno de la Asamblea de Madrid* o, por el contrario, se lleva a cabo *por el Consejo de Gobierno*, por lo cual la intervención de la Asamblea es mera propuesta, aunque vinculante.

- A. El nombramiento se produce *por el Pleno de la Asamblea en:*
- Asamblea General de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.
 - El Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras.
 - El Consejo Asesor de Asuntos Europeos.
 - El Consejo Social de Universidades.
 - El Consejo de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.
 - El Consejo de Deportes de la Comunidad de Madrid.
 - La Comisión de Concertación de la Acción Territorial.
 - La Comisión Mixta de Transferencia.
 - La Mesa para la integración del Pueblo Gitano.
 - El Consejo Audiovisual.
 - La Comisión Regional de Museos.
 - El Consejo de la Cámara de Cuentas.
 - El Consejo de Administración de RTV Madrid.

En ambos casos a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

- B. El nombramiento se efectúa por el *Consejo de Gobierno en:*
- El Consejo Asesor de Salud.
 - El Consejo Asesor de RTVE (a propuesta de la Asamblea).
 - El Consejo de Cooperación al Desarrollo (2 en representación de la Asamblea).
 - El Consejo Universitario.
 - El Consejo de Protección de Datos (a propuesta de los Grupos Parlamentarios y del Pleno de la Asamblea en lo que atañe al representante de las Asociaciones).
 - El Consejo de Ciencia y Tecnología.
 - El Consejo Regional de Patrimonio Histórico (a propuesta del Pleno de la Asamblea).
 - La Comisión Consultiva de Espectáculos y Actividades Recreativas.
- C. El nombramiento es por Resolución del Presidente de la Agencia:
- El Consejo Asesor de la Agencia Antidroga.

IV. Se refieren a una regulación reglamentaria.

- La Comisión de Concertación de la Acción Territorial y del Consejo de Política Territorial.
- El Consejo de Deportes.
- La Agencia Antidroga.
- Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- El Consejo de Ciencia y Tecnología.
- El Consejo Regional de Patrimonio Histórico.
- La Mesa para la integración y promoción del Pueblo Gitano.
- La Comisión Regional de Museos.

No obstante, respecto a la condición o requisitos que se exigen a los designados en los mismos Consejos y, en concreto, si éstos han de ostentar o no la condición de Diputados de la Asamblea de Madrid, cabe decir:

- 1.º En muchos casos la cuestión es clara e inequívoca, tal es el caso de los Consejos en cuyas normas reguladoras se utilizan expresiones como: miembro, vocales, o Consejeros designados o propuestos por la Mesa de la Asamblea de Madrid, sin que en ningún caso se especifique las condiciones que debe tener la persona a designar o proponer. En estos casos no será, por tanto, necesario que los miembros de estos Consejos ostenten la condición de Diputados.
- 2.º Tampoco ofrece duda alguna la condición de los miembros de los Consejos en los que sus distintas normas exigen que el candidato cumpla una serie de requisitos, a saber: ser un experto en la materia o ser persona de especial calcificación o relieve, por lo que tampoco es necesario que los candidatos ostenten la condición de Diputados.
- 3.º El problema se podría plantear con los restantes Consejos:

En estos casos, las distintas normas dicen que formarán parte del Consejo: «Uno o más representantes de cada Grupo Parlamentario con representación en la Asamblea de Madrid.» Esto podría dar a entender que el representante, al serlo de un Grupo Parlamentario, ha de ostentar la condición de Diputado.

Esta cuestión se resolverá respondiendo a la cuestión de si la representación en los Consejos es una representación de la Asamblea o, por el contrario, es una representación de otros sujetos, en este caso los Grupos Parlamentarios.

Si el representante reuniese también la condición de Diputado de la Asamblea, el representante lo sería necesariamente de la Asamblea de Madrid y no de su proponente, el respectivo Grupo Parlamentario, ya que tanto la Constitución Española como nuestro Estatuto de Autonomía establece la prohibición del mandato imperativo para los Diputados.

Puesto que las distintas Leyes hablan de representantes de cada Grupo Parlamentario y no de representantes de la Asamblea de Madrid, como sí se especifica en el Decreto 174/1997 para el Consejo de Cooperación al Desarrollo, entendemos que los mismos no tienen por qué ostentar la condición de Diputados.

Este criterio, no obstante, es confuso y permite mantener tesis contraria y se oscurece más en algún supuesto como el Consejo Asesor de Asuntos Europeos, en cuya normativa se dice que los vocales serán «dos representantes por cada partido político con representación parlamentaria en la Asamblea de Madrid». En este caso, se habla de «los partidos políticos con representación parlamentaria» y no de «representantes de los Grupos Parlamentarios». La diferencia es muy importante, porque los Grupos Parlamentarios actúan en el ámbito o extensión de la Cámara, mientras que los partidos políticos actúan en el exterior y con un ámbito de actuación mayor y más complejo.

Consejos	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
I. Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid.	Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público «Radio Televisión Madrid». Artículo 4.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Fijado por la Mesa más la Junta de Portavoces: artículo 230.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Fijado por la Mesa según criterio proporcional —res—to mayor: artículo 230.2 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid al inicio de la legislatura.	13 miembros: 7 GPP 4 GPS 2 GPIU	17 miembros: 9 GPP 6 GPS-P 2 GPIU	
II. Consejo Asesor Radio Televisión Española en Madrid.	Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid. Artículo 6.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Fijado por la Mesa más la Junta de Portavoces: artículo 231.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Fijado por la Mesa según criterio proporcional —res—to mayor: artículo 231.2 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por el Consejo de Gobierno al inicio de la legislatura.	13 miembros: 7 GPP 4 GPS 2 GPIU	17 miembros: 9 GPP 6 GPS-P 2 GPIU	
III. Consejo Social de Universidades.	Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del Consejo Social de las Universidades de Madrid. Artículo 3.1.A) (derogada). Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades. Artículo 10.5.	Personas de especial cualificación para la comunidad universitaria. <i>Número total:</i> Cuatro designados por la Asamblea. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces fijan el número de cada GP según criterio proporcional: artículo 234.1.a) RAM. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid por un período de cuatro años.	4 miembros: Autónoma: 2 GPP, 1 GPS, 1 GPIU Politécnica: 2 GPP, 1 GPS, 1 GPIU Complutense: 2 GPP, 1 GPS, 1 GPIU Alcalá: 2 GPP, 1 GPS, 1 GPIU Carlos III: 2 GPP, 1 GPS, 1 GPIU	4 miembros: Rey Juan Carlos: 2 GPP, 1 GPS-P, 1 GPIU Politécnica: 2 GPP, 1 GPS-P, 1 GPIU Complutense: 2 GPP, 1 GPS-P, 1 GPIU Alcalá: 2 GPP, 1 GPS-P, 1 GPIU Carlos III: 2 GPP, 1 GPS-P, 1 GPIU	

Consejos/Asambleas	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
IV. Consejo de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.	Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad Rey Juan Carlos. Artículo 6.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Tres designados por la Asamblea de Madrid. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces fijan el número de cada GP según sistema proporcional: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid.	3 miembros: 1 Gpp 1 GPS 1 GPIU	3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
V. Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid*. * El Consejo de Administración y la Comisión de Control de las Cajas de Ahorro elegidos por la Asamblea General, pero entre los mismos sectores del artículo 8 (arts. 3 y 47).	Ley 5/1992, de 15 de julio, de Órganos de Gobierno de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid. Artículos 8, 9 y 13 (derogada). Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid. Artículos 27.1, 28 y 32.	Personas de reconocido prestigio. <i>Número total:</i> 10 por 100 del total de Consejeros Generales entre un mínimo de 50 y un máximo de 400. <i>Número por GP:</i> Criterio proporcional —resto mayor: artículo 232 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid por un período de cuatro años.	48 miembros: 25 Gpp 15 GPS 8 GPIU	48 miembros: 26 GPP 18 GPS-P 4 GPIU	40 miembros: 20 GPP 16 GPS-P 4 GPIU
VI. Consejo Asesor de Salud de la Comunidad de Madrid.	Ley 9/1984, de 30 de mayo, de Creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid. Artículo 11.2.e) (derogado). Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la CAM. Artículo 43.1.3 y 4.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Con anterioridad un representante de cada Grupo Parlamentario, según art. 234.1 Reglamento. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Partido. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid por un período de dos años, según Decreto 4/1985, con anterioridad.	3 miembros: 1 Gpp 1 GPS 1 GPIU	3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	

Consejos	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
VII. Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras Arquitectónicas.	Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas. Artículo 46.2.b) A). Modificado por Ley 10/1996, de 29 de noviembre.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Un representante de cada Grupo Parlamentario nombrado por el Pleno, artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid.	3 miembros: 1 Gpp 1 GPS 1 GPIU	3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
VIII. Consejo Asesor de Asuntos Europeos.	Ley 4/1996, de 1 de julio, de Creación del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. Artículos 4 y 5.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Dos representantes de cada partido político con representación parlamentaria en la Asamblea de Madrid votados por el Pleno: artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Dos por cada GP. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid.	6 miembros: 2 GPP 2 GPS 2 GPIU	6 miembros: 2 GPP 2 GPS-P 2 GPIU	
IX. Consejo Asesor de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.	Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de Creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid. Artículo 9. Decreto 92/1997, de 24 de julio, por el que se regula el funcionamiento del Consejo Asesor de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid y el procedimiento de nombramiento y cese de sus miembros. Artículo 4.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid votados por el Pleno: artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por Resolución del Presidente de la Agencia, por un período de dos años.	3 miembros: 1 Gpp 1 GPS 1 GPIU		

Consejos/Comisiones	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
X. Consejo de Protección de Datos.	Ley 13/1995, de 21 de abril, de Regulación del Uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales por la Comunidad de Madrid. Artículo 29.2.a) y e).3. Modificada por Ley 13/1997, de 16 de junio; Ley 6/1999, de 30 de marzo, y por Ley 8/2001, de 13 de julio. Artículo 17.2.f).	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> A propuesta de los Grupos Parlamentarios, un representante de cada Grupo Parlamentario y un experto en la materia. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario, art. 234 RAM con anterioridad además. <i>Experto:</i> Votación por el Pleno: artículo 234.2 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por Decreto del Presidente de la Comunidad de Madrid por cuatro años.	1 experto 3 miembros: 1 GPP 1 GPS 1 GPIU	1 experto 3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
XI. Comisión Consultiva de Espectáculos y Actividades Recreativas.	Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Artículo 46.1.2.14.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Un representante de cada Grupo Parlamentario, votación por el Pleno: artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por Acuerdo del Consejo de Gobierno.	3 miembros: 1 GPP 1 GPS 1 GPIU	3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
XII. Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid.	Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid. Artículo 22.3.b). Decreto 8/1998, de 15 de enero, de Composición del Consejo. Artículo 5.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Siete miembros designados por el Pleno de la Asamblea de Madrid. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces fijan según criterio proporcional: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid por un período de cuatro años (Decreto 8/1998, art. 6).	7 miembros: 4 GPP 2 GPS-P 1 GPIU	7 miembros: 4 GPP 2 GPS-P 1 GPIU	

Consejos/Comisiones	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
XIII. Comisión de Concertación de la Acción Territorial y del Consejo de Política Territorial.	Decreto 129/1996, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Concertación de la acción territorial y del Consejo de Política Territorial. Artículo 7.	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> cinco vocales titulares y cinco suplentes designados por el Pleno de la Asamblea. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces fijan según criterio proporcional: artículo 234.1 RAM y artículo 7 del Decreto 129/1996. <i>Nombramiento:</i> Por la Asamblea de Madrid por todo el tiempo de duración de la legislatura (según Decreto 129/1996, art. 7).	5 miembros titulares 5 miembros suplentes 3 GPP 1 GPS 1 GPTU	5 miembros titulares 5 miembros suplentes: 3 GPP 1 GPS-P 1 GPTU	
XIV. Consejos de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid.	Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Artículo 4.1.h).	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Cuatro en representación de la Asamblea. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces; designación por criterio proporcional: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por el Presidente de la Comunidad de Madrid por un período de dos años (según Decreto 174/1997, art. 4.4).	4 miembros: 2 GPP 1 GPS 1 GPTU		
XV. Consejo Universitario.	Ley 4/1998, de 6 de abril, de Coordinación Universitaria. Artículo 6.1.h).	No necesita condición de Diputado. <i>Número total:</i> Seis vocales designados por la Asamblea de Madrid; votación en el Pleno. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces; designación por criterio proporcional: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por Orden del Consejero competente, por un período de cuatro años.	6 miembros: 3 GPP 2 GPS 1 GPTU		

Consejos/Comisiones	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
XVI. Consejo de Ciencia y Tecnología.	Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica. Artículo 5.2. Decreto 276/1995, de 2 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comunidad de Madrid. Artículo 7.	Personas de reconocido prestigio. <i>Número total:</i> 12 nombrados a propuesta de la Asamblea de Madrid. <i>Número por GP:</i> La Mesa junto con la Junta de Portavoces fijan el número de cada Grupo Parlamentario según criterio proporcional: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por Orden del Consejero de Educación y Cultura.	12 miembros: (Propuesta Conjunta de los 3 Grupos Parlamentarios)		
XVII. Consejo Regional del Patrimonio Histórico.	Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Artículo 7.4.k).	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Un representante de cada Grupo Parlamentario con representación en la Asamblea de Madrid, a propuesta del Pleno de la Asamblea: artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por el Consejero de Educación y Cultura al inicio de la Legislatura.	No llegó a designarse.	3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
XVIII. Comisión Mixta de Transferencias.	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Disposición Transitoria Segunda. Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Ocho (siete en calidad de vocales y uno en calidad de Vicepresidente). <i>Nombramiento:</i> Por el Pleno.	4 miembros entre Consejeros y Viceconsejeros más Vicepresidente 3 miembros (uno por grupo) 1 GPP	4 miembros entre Consejeros y Viceconsejeros más Vicepresidente 1 GPP	

Consejos/Comisiones	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
XIX. Comisión de la Medalla de la Comunidad de Madrid.	Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid. Artículo 4.2.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Uno propuesto por la Mesa de la Asamblea de Madrid y aprobado por el Pleno: artículo 234.2 RAM. <i>Número por GP:</i> Elección de uno por mayoría en el Pleno. <i>Nombramiento:</i> Por la Mesa de la Asamblea de Madrid.	1 miembro: Vigencia: 1 año. Precedentes: los designados son miembros de la Mesa. 1 GPP	1 miembro: Vigencia: 1 año. Precedentes: los designados son miembros de la Mesa. 1 GPP	
XX. Mesa para la Integración y Promoción de la Comunidad de Madrid.	Ley 4/2002, de 27 de junio, de Creación de la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid. Artículo 5. Reglamento de Funcionamiento. Artículo 3.1.c).	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> En representación de los Grupos Parlamentarios y aprobado por el Pleno, acompañado de aceptación. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario: artículo 234.1 RAM. <i>Nombramiento:</i> Por el Pleno de la Asamblea de Madrid.		3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	
XXI. Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid.	Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales. Artículo 21.3.a) y c). Disposición Adicional Segunda.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> 3 personas, a propuesta de los Grupos Parlamentarios y otro a propuesta del Defensor del Menor, por el artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por el Pleno de la Asamblea de Madrid.		3 miembros: 1 GPP 1 GPS-P 1 GPIU	

Consejos/Comisiones	Leyes/Decretos/arts.	Miembros	Composición IV Legislatura	Composición V Legislatura	Composición VI Legislatura
XXII. Comisión Regional de Museos.	Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid. Disposición Adicional Cuarta. Decreto 19/2001, por el que se crea la Comisión Regional de Museos. Artículo 4.4.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Un representante por cada Grupo Parlamentario, por el artículo 234.1 RAM. <i>Número por GP:</i> Uno por cada Grupo Parlamentario. <i>Nombramiento:</i> Por el Pleno de la Asamblea de Madrid.		3 miembros: 1 Gpp 1 GPS-P 1 GPIU	
XXIII. Consejo de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.	Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Artículo 24 y 32.1.	No necesaria condición de Diputado. <i>Número total:</i> Siete Consejeros. <i>Número por GP:</i> Votación por mayoría de 3/5 partes en el Pleno. <i>Nombramiento:</i> Aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid.		7 Consejeros, Presidente y Vicepresidentes más: 3 Consejeros: GPP 2 Consejeros: GPS-P 1 Consejero: GPIU	

VI

RECENSIONES

Arnaldo Alcubilla, Enrique:
El carácter dinámico del régimen electoral español
(Soluciones de lege ferenda)

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,
Madrid, 2002, 214 pp.

Decía François MUSELIER que: «en la caja de los juguetes parlamentarios, el juguete más instructivo y más hábil, aquel que es encomendado para los días de lluvia y las largas tardes de vacaciones, es la ley electoral. El Parlamento vota una ley electoral casi cada Legislatura con la esperanza, por otra parte, a menudo decepcionante, de asegurar por este cauce la reelección de los salientes». Si bien es cierto que la materia electoral en general despierta un deslumbrante interés en ámbitos políticos y académicos, en España ello ha sido inversamente proporcional a la aceptación pacífica de su reforma sustancial.

En el caso español, los dos pilares básicos sobre los que se pretendió sustentar nuestro sistema de sufragio fueron: su legitimidad y su estabilidad. La legitimidad venía asegurada por el convencimiento de todos los actores políticos del necesario consenso entre las principales fuerzas políticas para que la normativa electoral que no fuese puesta en tela de juicio con ocasión de cada comicio electoral. El cambio de opción política de gobierno de forma pacífica se configuraba, por tanto, como una cuestión prioritaria. No obstante, también se imponía que esta legislación reflejase de forma real y fidedigna la variedad de opciones políticas del cuerpo electoral.

El «Poder electoral» ocupa un primigenio lugar en la conformación de la idea de autogobierno del pueblo. De aquí deriva la importancia de este Poder y de la regulación que de él se ofrezca, pues ésta debe intentar garantizar su acomodación, en todo lo posible, a la legítima aspiración democrática de autogobierno. Ya recordaba Abraham Lincoln que «ningún hombre es lo bastante bueno para gobernar a otro sin su consentimiento».

Dada la importancia e inmediatez de este poder de sufragio, parece lógico que ésta sea una de las materias prioritarias de regulación de toda Cons-

* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

titución. Nuestra Norma Fundamental, aparte del usual genérico reconocimiento del derecho de sufragio en sus dos facetas: activa y pasiva, adopta una concepción funcional, porque también formula una serie de reglas técnicas conducentes a ofrecer a los ciudadanos la elección de un Parlamento completo y perfectamente configurado. Ya advierte el autor (p. 10) que el Texto constitucional de 1978 contiene «las bases y principios del régimen electoral que no pueden quedar deferidos a normas secundarias o subordinadas, pues son definidores del principio fundamental del Estado que es el democrático».

No obstante, estas cuestiones incluidas en la Constitución no son más que la médula espinal del Derecho electoral, es decir, su parte esencial o básica. De modo que su estructura ósea y las ramificaciones nerviosas que permiten la movilidad de maquinaria electoral deben ser aportadas por una ley electoral, entendida como la *norma primaria* de todo Estado democrático, esto es, el marco que debe garantizar la libre competencia por el poder entre las fuerzas políticas en presencia. Lo que diferencia un sistema democrático de uno que no lo es es este conjunto de reglas del juego mucho más elaboradas, que deben preocuparse de aportar un método eficaz y justo con el que seleccionar a los dirigentes políticos y configurar los órganos representativos. Pero la elección de los representantes no se puede limitar a la fijación de criterios mecánicos, sino que debe superar dicha función meramente técnica para insertarse en el proceso que exige la necesaria comunicación entre gobernantes y gobernados, a través de la celebración de elecciones periódicas regidas por los principios de universalidad, libertad, igualdad y secreto del voto, pues los ciudadanos son los que, en última instancia, eligen determinada opción política y se la encomiendan a un concreto equipo de gobierno (KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*).

Desde la promulgación de la actual normativa electoral, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio, ha permanecido invariable. Según expone el autor, la constitucionalización de los elementos esenciales del futuro sistema electoral supuso una limitación del concreto contenido de la LOREG, que hubo de limitarse «a la organización de modo unificado y global del conjunto de la normativa electoral de rango legal e infralegal, hasta entonces dictada» (p. 33). Pero, además, se mantuvo el contenido sustancial del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales, que, a su vez, desarrollaba algunos principios contenidos en la Ley para la Reforma Política, inspirada en la Ley Electoral de 1907. Parece que, efectivamente, el contenido de la LOREG nacía prefigurado o, al menos, bastante perfilado desde mucho antes de su promulgación, pues no ya en la Constitución, sino en la Ley para la Reforma Política se establecían, casi con el carácter de Derecho sustancial, los referentes iniciales que después inspirarían toda regulación legal posterior: la elección de la provincia como circunscripción electoral, la elección del Congreso de los Diputados por sistema proporcional y por sistema mayoritario en el caso del Senado, y la fijación de un número mínimo de Diputados a elegir en cada circunscripción (Disposición Transitoria Primera).

Quizás éste sea el vicio de origen en la ausencia de dinamicidad de la normativa electoral, referida a sus modificaciones sustanciales. Los cambios se han limitado a cuestiones menores, sobre todo en aspectos de procedimiento, es decir, modificaciones muy parciales, que contrastan con la inflación emisora y reformadora en materia de adaptación de los medios audiovisuales al régimen electoral (pp. 45 y ss.).

No obstante, la LOREG ha sufrido modificaciones en aspectos parciales. A ello se dedica esta monografía en las páginas 37 y siguientes, en que realiza una rigurosa exposición crítica de las diez reformas de que ésta ha sido objeto. De modo que, según Arnaldo ALCUBILLA, la pretendida estabilidad de la normativa electoral, es decir, «su capacidad de resistencia a la reforma sólo cedió en el momento en que se hizo de todo punto imposible mantenerla en los términos en que fue concebida. La realidad, una vez más, fue por delante de la norma y ésta hubo de modificarse para evitar su desbordamiento» (p. 37).

En general, las propuestas de reforma se pueden agrupar en los siguientes parámetros: simplificación de los trámites, reducción del coste global de la convocatoria de elecciones, adecuación y unificación de toda la normativa vigente, y utilización de los avances tecnológicos en la medida que se acomode y garantice de forma verdadera el derecho de sufragio. Debe destacarse el protagonismo de este último grupo en los últimos años, a juzgar del interés y apego de que disfruta en la doctrina jurídica.

Ahora bien, la amplitud de los puntos a reformar, en palabras de Arnaldo ALCUBILLA, «no debe entenderse como la expresiva de una voracidad reformadora ni mucho menos de pretensiones rupturistas en el régimen electoral trazado en la LOREG» (p. 75). Esta normativa ha permitido el asentamiento de nuestra democracia como sistema que permite la presencia de partidos políticos que compiten entre sí para la conquista del voto popular.

Por ello, la valoración de la normativa electoral no debe ser catastrofista, sino que debe señalar los puntos mejorables desde una vocación constructiva. Los sistemas electorales son una de las instituciones políticas más permeables a los cambios, y ello siempre será bueno si el paso es meditado, medurado y permite alcanzar el cuarto estadio «democracia participativa» de que hablaba MCPHERSON (*The life and time of liberal democracy*).

En la medida en que la normativa electoral favorezca una mayor participación de los miembros de la comunidad política en el juego de la lucha por el poder a través de un sistema de sufragio más eficaz, igualitario, justo, tanto más se profundizará en la educación democrática, y, por ende, en su mayor asentamiento social.

Todas estas aspiraciones son las que desarrollan profusamente en esta magnífica monografía, gracias al estudio pormenorizado de nuestra legislación electoral y sus posibilidades de reforma. No podía ser de otra forma, constatado el vasto conocimiento de su autor en materia electoral, como atestiguan sus variadas publicaciones sobre casi todos los aspectos del derecho de sufragio y de la Administración electoral: *Código electoral*, junto con Manuel DELGADO-IRIBARREN (Abellá-El Consultor de los Ayuntamientos,

1999); *El régimen electoral de España* (CEPC, 1999); «Abstención electoral» y «Sufragio», en *Diccionario electoral* (Instituto Iberoamericano, 2000); «El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el estado de residencia en las elecciones locales y europeas», en *Los derechos europeos* (dir., J. M. GIL-ROBLES, Acción Informativa del Parlamento Europeo, 1993); «Las competencias de la Junta Electoral Central», en *Derecho electoral* (CGPJ, 1993)...., entre otras.

Nos encontramos ante un análisis de las posibilidades de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que incluye al hilo de la exposición todos los aspectos de estudio y valoración propios de las disciplinas jurídicas. Analiza la base fundamental sobre la que se asienta toda regulación constitucional, esto es, el derecho de sufragio; aborda el repaso de la actual normativa española, que completa con las necesarias referencias históricas a lo largo de todas sus páginas; enumera y analiza convenientemente las reformas «menores» que ha sufrido la LOREG; sistematiza y agrupa las sucesivas y reiteradas iniciativas de reforma; y, en una meritoria segunda parte, disecciona uno a uno todos los aspectos que, a su juicio, deberían ser reformados, y el modo en que debería operarse dicha modificación para garantizar la efectiva concordancia entre las opciones políticas que manifiesta el «cuerpo electoral» en las consultas populares y la representación finalmente resultante.

Es en esta segunda parte donde el contenido de la monografía se corresponde con su intitulación, pues es aquí donde analiza aquellos puntos en que la normativa electoral debería adaptarse a los nuevos requerimientos sociales, que, entre otras bondades, facilitaría el acceso al derecho de sufragio. Por ejemplo, apuesta por la apertura una hora más de los colegios electorales, considerando que evitaría, en un número significativo, el global de electores que se ven obligados a optar por el voto por correo, trámite, cuando menos, engorroso para todos ellos; propone la creación de un «carnet de elector» que reduciría los problemas de identificación del elector y el gasto global de las elecciones; apuesta por la facilitación de la formación de agrupaciones de electores para frenar la deflación de esta forma de participación política; conviene en lo favorable de una regulación específica de la propaganda electoral a través de Internet, y, en la línea de las nuevas tecnologías, dedica un epígrafe completo (pp. 179-184) a las propuestas de «voto electrónico» en sus dos facetas de recuento y de emisión de voto; presta especial atención a la práctica de debates televisados y a la forma en que se desarrollan los sondeos o encuestas electorales que considera susceptibles de mejora; se muestra a favor del *mailing* electoral... En definitiva, disecciona y desmembra todos los aspectos de nuestro sistema de elecciones.

Además, en la valoración de todas estas cuestiones introduce, cuando así procede, el estudio del Derecho comparado vigente, la descripción de la regulación legal de la institución, y el análisis y valoración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y, cómo no, de los Acuerdos e Instrucciones de la Junta Electoral Central, lo que, sin duda, enriquece la monografía.

Estamos, tal y como atestiguan los llamamientos a la prudencia en algunos puntos, v. gr., el sufragio en «urna electrónica», ante una crítica mesurada, que repasa el modelo electoral español con la claridad y precisión de quien durante muchos años ha estudiado, analizado y reflexionado sobre esta compleja materia, pieza angular de todo sistema democrático de gobierno, aportando una obra alejada de la dimensión exclusivamente teórica del Derecho electoral. Así lo expone Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO, Catedrático de Derecho Constitucional, que en el prólogo certeramente insiste en la necesidad de profundización en los medios y procedimientos de participación del pueblo en el ejercicio del poder político (pp. VIII y IX).

Concluye Arnaldo ALCUBILLA: «el régimen electoral, debe, en fin, estar indisolublemente unido a la magia envolvente de la idea de reforma» (p. 17), a pesar de que se observe una indeseable tendencia a la «ley de la inercia», esto es, «la tendencia de las formaciones políticas mayoritarias a inmovilizar más que a estabilizar la normativa electoral» (p. 19). En palabras de Benjamín DISRAELI, parece que en esta materia, más que en ninguna otra, se expresa en su máxima crueldad el convencimiento de que «en política los experimentos significan revoluciones». Sin embargo, «que las reglas del juego puedan ser modificadas es una afirmación indudable sobre la que un buen demócrata no puede estar en desacuerdo» (BOBBIO, *El futuro de la democracia*).

José Antonio Rodríguez Miguez *

Sarmiento Méndez, José Antonio:
El Estatuto de Galicia, 20 años de Parlamento
y justicia constitucionales
Editorial Xerais, 2003, 523 pp.

La literatura jurídica existente hasta ahora acerca de la máxima norma institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia partía esencialmente del análisis dogmático de las categorías estatutarias, tales como el poder gallego (MAÍZ SUÁREZ y PORTERO MOLINA), la nacionalidad histórica (CORES TRASMONTE), los valores estatutarios (MEILÁN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA) o las competencias y el rendimiento autonómico (BLANCO VALDÉS).

Por otro lado, parte de los estudiosos profundizaron en tratamientos de Derecho comparado (PEREIRA MENAUT o MARINAS OTERO) que, desde la perspectiva de otras Comunidades Autónomas o de países descentralizados, aportaban nuevos enfoques a la interpretación del texto autonómico.

El autor presenta, siguiendo la sistemática del texto político, un recorrido detallado por toda la normativa (legal y reglamentaria) que lo desarrolla, aportando para cada capítulo una significativa selección bibliográfica de gran utilidad. Es en este contexto científico donde el tratado del asesor parlamentario adquiere su correcta valoración, al tratarse de un trabajo que pone al día los más de veinte años de desarrollo del Estatuto de 1981, incorporando por vez primera la sistematización de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los aspectos esenciales de la autonomía de Galicia.

El Estatuto de Galicia es una obra que pone al día la práctica autonómica gallega partiendo de la teoría estatutaria de 1981 y analizando detalladamente la interpretación que el Tribunal Constitucional hace en su jurisprudencia de los ámbitos de actuación de los poderes públicos gallegos. Este enfoque diferencia el libro del profesor SARMIENTO MÉNDEZ de los estudios publicados por la doctrina de Galicia en los últimos veinte años.

Se trata de un libro que proporciona una información exhaustiva y sintetizada de un modo metódico, intentado facilitar la comprensión y la aplicación del ordenamiento jurídico de Galicia, a la vez que pone de manifiesto

* Doctor en Derecho. Técnico Superior de la Xunta de Galicia.

la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma desde 1981 hasta 2003.

Presenta, pues, evidente interés para los que se aproximen a la experiencia autonómica gallega tanto desde una perspectiva estrictamente jurídica como desde el análisis político lógico.

Si, parafraseando a Álvaro D'ORS, podemos definir el Derecho como «lo que dicen los jueces», afirmaríamos que el Estatuto de Autonomía es en buena medida lo que el Tribunal Constitucional ha dicho y dice. En este orden de cosas resultan esenciales las aportaciones de las ideas-fuerza que el letrado parlamentario presenta en este estudio y que son consecuencia de una investigación pormenorizada de todas las decisiones del alto intérprete de la constitución que afectaron a la actividad creadora de derecho de los poderes públicos autonómicos. Tiene, pues, el libro el evidente valor de facilitar al lector interesado las *ratio decidendi* de todas las sentencias dictadas en los últimos veintidós años sobre leyes o disposiciones autonómicas de Galicia, así como los pronunciamientos emitidos con ocasión de la impugnación de normas estatales por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La lectura de este tratado pone sobre la mesa problemas de gran actualidad como el del rendimiento institucional de los poderes públicos autonómicos, la necesidad de reforma del texto estatutario *versus* demanda de nuevas formas federales o confederales, los límites de la autonomía gallega o el papel del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y, en general, de lo que se denomina bloque de la constitucionalidad.

Nos encontramos en un momento en el que los estudios de iuspublicistas sobre el rendimiento de las instituciones autonómicas (informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas) alcanzaron un notable grado de consolidación y madurez, y vieron además complementado su análisis fundamentalmente cuantitativo con otros de ciencia política (PORRAS NODALES entre otros). En este orden de cosas también el libro del profesor SARMIENTO aporta una visión innovadora, al presentar un tratamiento de la conflictividad jurídico-política entre el Estado y Galicia no sólo desde un enfoque numérico, sino valorando los resultados y efectos de cada una de las sentencias constitucionales para el reparto competencial, y para la configuración misma del poder autonómico gallego.

La sistemática asumida por el autor facilita el manejo de los importantes datos documentales contenidos en el manual, posibilitando además al operador jurídico-político la atención en una única fuente de los recursos legislativos, reglamentarios, jurisprudenciales y doctrinales necesarios para la correcta hermenéutica del Derecho gallego actual.

Las evidentes carencias que los planes de estudio de las facultades de derecho de Galicia presentan en lo referido al tratamiento del Derecho autonómico gallego, se hacen aún más patentes si observamos este primer trabajo llevado a buen fin en *El Estatuto de Galicia*, en el que se describen las fuentes doctrinales autonómicas y estatales que se ocuparon con el debido rigor científico del ordenamiento jurídico de Galicia.

Empieza SARMIENTO MÉNDEZ su monografía con una sistematización de los *leading cases* de la jurisprudencia constitucional acerca del título preliminar del Estatuto. Aparecen aquí inexorablemente citados sentencias como la del caso LOAPA (tan decisiva para la conformación definitiva del Estado autonómico en general), en lo referido a la delimitación del concepto de autogobierno que maneja el Estatuto gallego. A su lado casos esencialmente gallegos como la sentencia del Alto Tribunal del 26 de junio de 1986 en relación con la Ley gallega de normalización lingüística. En este apartado resulta también de gran interés la exposición del *status quo* doctrinal en lo referido a la ordenación territorial de Galicia, y el siempre polémico artículo 2 del Estatuto en lo referido a la configuración legal del mismo por parte del legislador autonómico.

La presentación hecha acerca de la regulación estatutaria de la galleguidad y las implicaciones extraterritoriales del Derecho gallego pone de manifiesto la tímida jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional en lo tocante a la actuación de los poderes autonómicos fuera del ámbito territorial de Galicia. Esta línea doctrinal de los años ochenta cambió radicalmente como es bien sabido con motivo del caso de la oficina del País Vasco en Bruselas y la confirmación de que no toda acción exterior de las Comunidades Autónomas supone intromisión en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado.

El Estatuto de Autonomía tiene la virtualidad de diseñar un sistema de fuentes del Derecho para la Comunidad Autónoma, estableciendo, por tanto, la configuración jurídica de los poderes públicos de Galicia y la ordenación normativa que de ellos nace. Este contenido estatutario genera importantes consecuencias sobre dos aspectos de la regulación normativa del Parlamento de Galicia: el Derecho parlamentario y el Derecho electoral. El primero de ellos conoce el tratamiento pormenorizado por parte del Tribunal Constitucional de facetas como el aforamiento de los Diputados, el juramento en la toma de posesión y el alcance del deber de acatamiento de la misma (recordemos en este punto la importancia de distinciones como la aportada por Carl SCHMITT entre el juramento de lealtad a la Constitución o a las leyes constitucionales).

La propia *normalidad constitucional* en palabras de Hermann HELLER, trae consigo la necesidad de que los textos políticos, en nuestro caso el Estatuto de Autonomía, incorporen en su seno aquellos *modus operandi* considerados esenciales para el devenir democrático, tal es el caso de los procesos electorales. Se trata de aportaciones relevantes del intérprete de la Constitución respecto a materias y principios del Derecho electoral que hoy se presentan como indubitados para los estudiosos en la materia (así, el principio de conservación del acto en el procedimiento electoral).

El contenido del artículo 19 del Estatuto de Autonomía para Galicia que establece las vías a través de las que los poderes públicos autonómicos pueden tener acceso a la jurisdicción constitucional, originó una gran variedad de pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución. Éstos nos ayudan a comprender un poco mejor el Estado español y el sistema de control

de constitucionalidad. Especialmente destacado en el caso gallego resulta el problema de la inconstitucionalidad por omisión (tan correctamente estudiado entre nosotros por José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), partiendo de casos significativos como el de la ausencia de decretos de transferencias como condicionante de los procesos ante el Tribunal Constitucional.

Particularmente afortunado es el enfoque que hace el profesor SARMIENTO MÉNDEZ del tratamiento del poder judicial por parte de la práctica estatutaria. Aquí se glosan esquemáticamente aspectos como las competencias de la Xunta en la Administración de justicia, y la delimitación autonómica de las demarcaciones jurisdiccionales, con especial referencia al papel del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y a la regulación de los méritos para el desempeño de órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma (conocimiento del idioma y del Derecho propio del país).

La parte central del tratado que nos ocupa versa sobre el contenido competencial de Estatuto de Autonomía para Galicia. La presentación de las competencias parte de un estudio pormenorizado de la que algún autor (CANOSA USERA) entiende que es la única competencia que puede realmente considerarse como exclusiva para la Comunidad Autónoma: la organización de las instituciones de autogobierno. Respecto a este punto el letrado del Parlamento gallego trae a colación las más relevantes decisiones del Tribunal Constitucional acerca de la potestad de autoorganización y la coordinación estatal, con especial referencia al caso polémico de los Comités de Coordinación.

A partir de la conocidísima sentencia del Alto Tribunal de 21 de diciembre de 1989, recaída con motivo de varios recursos de inconstitucionalidad (entre ellos el de la Xunta de Galicia) interpuestos contra la Ley de bases de régimen local, se contienen en las páginas 107 y siguientes del libro abundantes claves sobre la *ingeniería constitucional* que perfilan el significado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en relación al papel institucional de las entidades locales. En este sentido, aspectos como las competencias autonómicas en régimen local, las demarcaciones judiciales en el ámbito municipal y provincial o las relaciones de la competencia de la Xunta con las del Estado en la materia reciben ajustado tratamiento a lo largo de la obra.

Las políticas públicas de infraestructuras han sido, como es propio de países que parten de una situación deficitaria en esta materia, uno de los ejes fundamentales de la actuación de los poderes públicos autonómicos desde la instauración de la Comunidad Autónoma. Como puede comprobarse en la documentación contenida en el manual, la producción legislativa en la materia ha sido muy abundante, y no lo fue menos la conflictividad con el Estado que ha dado lugar a una importante doctrina jurisprudencial sobre aspectos tales como las competencias prevalentes y la ordenación del territorio, la relación de la competencia autonómica en vivienda con otras del Estado, o el peliagudo establecimiento de límites del actuar autonómico en relación con el demanio estatal. Especial referencia merece la polifacética competencia urbanística, de tan polémica solución por parte de las recientes

sentencias del Tribunal con la nueva configuración de la cláusula de supletoriedad *ex* artículo 149.3 de la Constitución. Por último, la jurisprudencia constitucional ha aclarado nítidamente la delimitación de la competencia estatal sobre los puertos y aspectos de gran actualidad como lo son la seguridad portuaria y las competencias sobre aspectos tributarios de los puertos y su demanio público.

Muchos son los tratadistas (BELLO JANEIRO y REBOLLEDO VARELA, entre otros) que han llamado la atención sobre la singularidad de la competencia autonómica en materia de Derecho civil sobre las restantes contenidas en el Estatuto gallego. En efecto, es fácil coincidir con estos autores en la idea de que esta materia está profundamente unida al ser del pueblo gallego, y muestra en palabras del maestro SAVIGNY, el espíritu más genuino de la ciudadanía de la que emana. En este orden de cosas, se contienen en el análisis de SARMIENTO MÉNDEZ las principales ideas del modo en el que ha sido desarrollada legislativamente esta materia: la consideración de los arrendamientos rústicos históricos como una institución de Derecho civil de Galicia, los condicionantes de la competencia civil del Estado o la presencia de otros títulos competenciales conexos con el que nos ocupa. En profunda relación con la competencia tradicionalmente mal denominada «foral» se encuentra la actuación legislativa de Galicia en torno a los montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos. En este punto, el libro del profesor ourensano aborda aspectos decisivos como los referentes a la inconstitucionalidad de la Ley gallega de montes vecinales en mano común y sus especialidades procesales.

Sin duda que uno de los sectores normativos de mayor conflictividad entre el Estado y Galicia ha sido la pesca. Esta investigación aporta un planteamiento claro sobre los ámbitos de constitucionalidad de la regulación del marisqueo, la influencia del dominio público estatal en la materia (*ex* art. 132 de la Constitución) y, sobre todo, en lo referido a la pesca marítima en relación al proceso constitucional sustanciado con motivo de la Ley de Pesca de Galicia.

Como PRIETO DE PEDRO ha apuntado, la Constitución española diseña además de un estado social y democrático de Derecho, un estado de la cultura. Esta proclamación constitucional encuentra un correlato lógico del artículo 3 de la Carta Magna en las previsiones estatutarias al respecto. Así, la importante actividad legislativa de Galicia en lo tocante al patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico se detalla en el *Estatuto de Galicia*, con cumplida referencia a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los títulos competenciales que afectan a la protección del patrimonio, al concepto constitucional de la cultura y a la promoción de la enseñanza de la lengua gallega.

A pesar de que las dos leyes que a lo largo de estos veinte años aprobó el Parlamento de Galicia sobre turismo, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad alguno, sí ciertos reglamentos estatales dieron lugar a pronunciamientos del Alto Tribunal sobre los límites de la competencia autonómica en turismo o sobre la actuación del Estado al respecto (así, entre

otras, la Sentencia del 21 de abril de 1989). Estas resoluciones son estudiadas por parte del autor extrayéndose de ellas aquellas afirmaciones que constituyen *ratio decidendi*, y, por lo tanto, una suerte de legislación negativa por parte del Tribunal.

El tratamiento jurídico de las corporaciones de Derecho público de Galicia forma parte de un capítulo amplio del libro en el que SARMIENTO desgrana las resoluciones doctrinales sobre las cámaras de comercio, industria y navegación, su ámbito de control por parte del Consello de Contas de Galicia, la disciplina jurídica de las cámaras agrarias (caso paradigmático de legislación autonómica predecesora del Decreto de traspasos en la materia) y, finalmente, las cofradías de pescadores.

Tratándose de competencias compartidas contenidas en el artículo 28 del Estatuto de Galicia, el libro ahonda en el reparto normativo en la materia funcional, explicando facetas tan destacadas como el régimen jurídico de los funcionarios públicos, la competencia autonómica en función pública y la defensa jurídica de la Xunta de Galicia y la función pública local y el poder autonómico. En este mismo ámbito de las bases estatales y del desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma, se expone de modo didáctico el panorama de la normación del sector pesquero y de los puertos pesqueros de Galicia, con particular y pormenorizado análisis de la elaboración de los planes de pesca, el régimen laboral de los trabajadores del mar y la delimitación de la unidad portuaria, entre otros.

Dentro del bloque de lo que comúnmente se conoce como competencias de ejecución, esta obra aporta una labor interpretativa de los alcances competenciales de cuatro materias muy heterogéneas entre sí.

En primer lugar, el Derecho laboral, puesto que la jurisprudencia recaída en procesos en los que ha sido parte Galicia, se ha pronunciado en facetas como la libertad sindical y el papel de la Autonomía en la cuestión, la condición de sindicato más representativo, las acciones formativas de los trabajadores ocupados, la conceptualización de los «fondos nacionales y de empleo» y el contenido formativo de los convenios colectivos y la necesaria participación autonómica en la gestión de los fondos.

Por otro lado, y con motivo de la en su momento novedosa ley de protección de las piedras ornamentales de Galicia, el máximo intérprete de la Constitución se pronunció sobre aspectos relativos a la propiedad industrial y a la protección de las denominaciones de origen. Además, la competencia autonómica, infelizmente de actualidad por el accidente del buque Prestige sobre salvamento marítimo, ha sido también explicada en relación a las competencias del capitán marítimo y al papel de la coordinación estatal en la materia.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional delimitó también el alcance de las facultades de Galicia y del Estado acerca de los vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral gallego. Con una línea jurisprudencial que puede calificarse de restrictiva, se ha acercado a perfilar el concepto constitucional de vertido industrial y contaminante, las competencias al res-

pecto del Estado y las autorizaciones de vertidos líquidos o sólidos al dominio público marítimo-terrestre.

El título competencial del Estado que, por su contenido transversal, ha dado lugar a una interpretación más extensiva y antiautonomista por parte del Tribunal Constitucional, es el que hace referencia a la ordenación y planificación económica. *A contrario* la competencia contenida en el artículo 30 del Estatuto gallego, se interpretó, como apunta SARMIENTO, por el Tribunal Constitucional en varios escenarios. Así, se fija jurídicamente el ámbito del fomento y de la planificación económica de Galicia y el problema de las subvenciones públicas y de los instrumentos jurídicos para el fomento y planificación de la actividad económica. Igualmente, y respecto a un sector competencial en el que Galicia no tiene particular peso como es el de la industria, el Tribunal acierta a precisar algunos tópicos jurídicos que ayudan a matizar el alcance de la competencia. En este sentido, se aborda la reconversión industrial como competencia diferenciada de la «industria», otras materias que inciden en la competencia autonómica en industria y el problema más general de la planificación económica e industrial en Galicia.

El sector primario de la economía de Galicia es uno de los que más amplio desarrollo legislativo y conflictividad con el Estado ha generado. De este modo, el autor nos informa sobre la elaboración jurisprudencial de las líneas doctrinales en materia de agricultura y ganadería, dando cuenta también de las consecuencias de las mismas sobre las relaciones entre las cámaras agrarias y los órganos de la Administración del Estado.

La disciplina del comercio interior, defensa del consumidor y usuario y denominaciones de origen, son otras de las políticas públicas que merecen, conforme al programa estatutario, la atención del estudio publicado por Xerais. Así se recorre detenidamente la reflexión constitucional sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Comercio Interior de Galicia, la política general de precios y la defensa de la competencia (de gran actualidad por el reciente anuncio del ejecutivo gallego de remisión al Parlamento de un Proyecto de Ley sobre el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia) el papel de la Xunta y la información a los consumidores y usuarios y la influencia de la autonomía política en la regulación de las denominaciones de origen.

Las páginas 308 a 339 se ocupan de modo armónico de analizar las instituciones de crédito y las cajas de ahorro de Galicia. Pormenorizadamente el tratadista explica las competencias autorizadoras del Banco de España sobre las Cajas de Ahorro, los ámbitos de garantía de la competencia de la Xunta de Galicia, la naturaleza institucional de las cajas y su relación con las instituciones públicas y, por último, aspectos orgánicos de las cajas como su democratización o el nombramiento de los consejeros y el régimen jurídico de las asambleas generales.

Un grupo importante de artículos del Estatuto se ocupan del tratamiento de la intervención de la Xunta en la Economía de Galicia. Constituyen un pretexto inmejorable para que en esta obra se aborden el papel del sector público económico de Galicia, el desarrollo y ejecución de planes y pro-

gramas de desarrollo, así como la participación del Gobierno gallego en la gestión del sector público económico estatal en Galicia.

Desde hace algún tiempo más de la mitad de los presupuestos públicos de los países occidentales se ocupan de atender dos políticas públicas destacadas: la educativa y la sanitaria.

Respecto de la primera de ellas el Estatuto de Galicia le dedica su artículo 31 que reconoce una competencia «plena» a la Comunidad Autónoma. La interpretación de este artículo por el Tribunal Constitucional posibilitó que se aclararan aspectos tales como las materias excluidas del ámbito de la Xunta, las relaciones entre el poder ejecutivo y las universidades de Galicia o la ubicación extramuros del ámbito educativo de la competencia sobre formación profesional ocupacional.

En lo referente a la sanidad el libro del letrado parlamentario apunta ciertos *leading cases* esenciales para comprender el diseño estatutario respecto a la salud como tema jurídico-político. De este modo se apunta la definición *a contrario* hecha por el Tribunal del concepto de sanidad interior, la coordinación de las facultades sanitarias del Estado y de la Xunta y aspectos claves de la organización sanitaria.

La parte final de la obra sirve para dar cumplida cuenta del *statu quo* de la Administración pública gallega, de la Hacienda pública autonómica y, finalmente de un aspecto siempre polémico como es el de la reforma estatutaria. Esta problemática, la revisión del Estatuto, provocará sin duda que los operadores jurídico-políticos de Galicia deban contar con el trabajo del profesor SARMIENTO MÉNDEZ, por su escrupuloso rigor en el tratamiento de las bases jurídicas de la autonomía y su situación veinte años después.