

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 46 • Primer semestre 2024

SUMARIO

IN MEMORIAM, Tatiana Recoder Vallina.

I. TEMA DE DEBATE

- ADROHER BIOSCA, SALOMÉ: *La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid: un modelo de protección a la infancia centrado en el interés superior del niño y apoyado en las familias.*

II. ESTUDIOS

- AGUILAR GARCÍA, JULIÁN: *Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España.*
- BUCHHALTER MONTERO, BRIAN: *El principio de oralidad en la jurisdicción contencioso-administrativa alemana: ¿hay más tutela del ius litigatoris a menos escritura?*
- NIÑO PÉREZ, IGNACIO: *Génesis y operativización de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en España.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- SARRIÓN ESTEVE, JOAQUÍN: *Nuevas reflexiones sobre la libre circulación de personas y el derecho de residencia como derechos fundamentales en la UE. Un estudio de su origen, titularidad, ámbito de aplicación y la más reciente jurisprudencia.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *El concepto de jurista de reconocida competencia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2023.*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2023 (XIII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *El arte de legislar; evaluación legislativa ex ante y ex post*, de María Isabel Álvarez Vélez y Federico de Montalvo Jääskeläinen.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: *El derecho a la vida. Nuevos retos jurídicos para su disfrute con dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis*, de José Carlos Bartolomé Cenzano.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *10 años de vigencia de la Carta valenciana de derechos sociales. De la letra de la ley a su despliegue normativo*, de Mariano Vivancos Comes.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

46

Junio
2024

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid

Los contenidos de La Revista *Asamblea* están disponibles en acceso abierto en <http://revista.asambleamadrid.es>

La Revista *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSNe: 2951-665X

DOI: <https://doi.org/10.59991/rvam/2024/n.46>

MADRID, 2024

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Enrique Matías Ossorio Crespo
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrero
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
- Eugenia Carballedo Berlanga
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Ana Millán Arroyo
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Susana Pérez Quisilant
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales

- Pedro González-Trevijano Sánchez
Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogado del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Fabio Pascua Mateo
Universidad Complutense de Madrid
- Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Antonio Lucio Gil
Asamblea de Madrid
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Esteban Greciet García
Asamblea de Madrid
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE
- Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos
- Elena Herrero-Beaumont
IE University

DIRECCIÓN

- Tatiana Recoder Vallina
Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Antonio Lucio Gil
Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Blanca Cid Villagrasa
Letrada de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Gema Moreno Rodríguez
*Jefa del Servicio de Publicaciones
en comisión de servicios*
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herreros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA “ASAMBLEA. REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID”

La Revista *Asamblea* tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se adecue a la política editorial de la Revista.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas.

Se presentarán por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Se enviarán en formato Microsoft Word.

Los originales pueden enviarse por dos vías:

- A través de la web: <https://revista.asambleamadrid.es>, en «Enviar un artículo».
- Por correo electrónico a la dirección revistaasamblea@asambleamadrid.es.

No obstante, se recomienda registrarse en la plataforma para proceder a dicho envío, pulsando el botón de Registro que aparece en la parte superior.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, filiación académica o institucional, correo electrónico y teléfono de contacto. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

— Título del trabajo

Irán encabezados por el título (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Secciones de la Revista

Tema de Debate

En este primer apartado se incluirá la reflexión sobre un tema de actualidad o alcance general, hecha por una firma considerada de prestigio y consistente en la formulación de tesis, propuestas y/o posiciones que sirvan para abrir la puerta a un debate o discusión doctrinal sobre la cuestión objeto del texto.

Estudios

Conforme al modelo clásico de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con el contenido, ámbito temático y finalidad de la Revista.

Notas y Dictámenes

Esta parte está dedicada bien a trabajos con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de las Cámaras, partiendo de su régimen jurídico, bien a textos similares, en su contenido y materia, a los de la sección anterior, si bien de una extensión más corta. Podrá comprender, asimismo, la publicación de informes o dictámenes que hayan sido emitidos por los Letrados en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico a los órganos de las propias Cámaras.

Comentarios de Jurisprudencia

Se incluirá la información y referencia de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, comprendiendo sus antecedentes y fundamentos jurídicos, así como el análisis de su contenido. La vocación de esta sección es englobar, en su objeto, las resoluciones —preferentemente, sentencias— del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales europeos —el de Justicia de la Unión Europea y el Europeo de Derechos Humanos—, sin excluir, por su relevancia en el ámbito autonómico, las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o las de los Tribunales de otras Comunidades Autónomas y los Tribunales Constitucionales o Altos Tribunales de otros Estados.

Crónica de Actividad Parlamentaria

Conforme a lo que indica su nombre, y en la línea seguida por otras publicaciones análogas, esta sección trata de dar noticia periódica de la actividad de la Cámara.

Recensiones

Es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades editoriales surgidas, dentro de la materia y temática afines a las de las secciones anteriores, en el período inmediatamente anterior al momento de la publicación, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas.

— Extensión y formato

La extensión de los artículos dependerá del tipo de sección donde se ubiquen en función, según proceda, del criterio de los evaluadores o la decisión del Consejo editorial de la Revista. La extensión recomendada será la siguiente:

Tema de Debate: 25 a 30 páginas.

Estudios: 30 a 40 páginas.

Notas y Dictámenes: 20 a 25 páginas.

Comentarios de Jurisprudencia: 8 a 10 páginas.

Recensiones: 4 a 8 páginas.

El formato de los trabajos presentados será el siguiente: tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Sumario

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

— Resumen, palabras clave, abstract y keywords

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 150 y 200 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

3. Normas de citación

— Citas textuales

Las citas incluidas en el texto del artículo deberán ir señaladas mediante comillas latinas (« »). Si su extensión superase las tres o cuatro líneas, irán en párrafo aparte, centradas con doble sangría y una adicional en la primera línea cuando comience por mayúscula. Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia el límite será de diez líneas. El tipo de letra Times New Roman, redonda y cuerpo 10.

— Citas bibliográficas

Preferentemente han de aparecer en el cuerpo del texto y cada una debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final del artículo. Las autocitas se utilizarán exclusivamente en los casos imprescindibles. Siendo su redacción la siguiente: (autor, año, página/s):

(Santaolalla López, 2010, p. 14)

- Si el documento está firmado por dos autores, éstos se citarán exclusivamente por sus primeros apellidos unidos por la conjunción «y»:

(Valle y Guillén, 2022, pp. 17-54)

- Si el trabajo va firmado por más de dos autores, bastará con citar al primer autor seguido de et al.

(Sánchez Fernández, et al., 2022, p. 307)

- Si se hace referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año:

(Arévalo, 2019d, p. 120)

- Cuando el apellido del autor que se menciona ya forma parte del texto, es suficiente con poner tan solo entre paréntesis el año de la obra citada:

Como afirma Delgado (2018, p. 62)...

— Notas

Las notas a pie de página solo incorporarán texto adicional para complementar o amplificar algún tipo de información de manera sustancial en el texto y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada como acabamos de señalar en el epígrafe anterior «Citas bibliográficas», ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

El formato de las mismas será el siguiente: letra Times New Roman, cuerpo 9, y numeradas correlativamente.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, ordenado alfabéticamente. Exclusivamente en este epígrafe se incluirán referencias citadas en el texto, en ningún caso cabrá la posibilidad de añadir referencias adicionales.

• Libros y monografías:

Libro impreso: Apellidos, N. (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Libro en línea: Apellidos, N. y Apellido, N. (año). *Título del libro*. Editorial. DOI o URL.

Libro con editor: Apellidos, N. (Ed.). (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Capítulos de monografías: Apellidos, N. (año). Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En». Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis. Editorial.

• Revistas:

Apellido, A., Apellido, B. y Apellido, C. (2019). Título del artículo específico. *Título de la Revista, Volumen* (número de la revista), número de página inicio – número de página fin. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>.

Artículos de revistas: Apellidos e iniciales del autor. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (núm.), páginas.

• Informes:

Nombre del autor o institución que avala el informe (año). *Título*.

(Si se trata de una publicación en soporte papel se identifica de igual forma que hemos indicado para los libros y monografías. Cuando se trate de una publicación electrónica habrá que añadir la dirección URL donde esté disponible).

— Ilustraciones

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

Asimismo, irán referenciados cuando sean una adaptación o reproducción de una publicación original de otro autor. Por ello, debajo de la misma, deberá ir reflejado el título y una declaración de derechos de autor, con su correspondiente entrada bibliográfica.

Formato básico:

Adaptado de *Título de la imagen*, de Autor de la imagen, año de publicación.

Fuente. Tipo de licencia.

Imagen de una página web:

Adaptado de *Virus VIH* [Fotografía], por Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2011, Flickr (<https://flic.kr/p/aronSf>). CC BY 2.0.

Figura de un libro:

Adaptado de *Stocks for the Long Run* (p. 120), por J.J. Siegel, 2014, McGraw Hill Education.

Figura de un artículo de una revista:

Adaptado de «Título del artículo» (p. 187), por A. Apellido, 2019, *Título de la Revista*, 3 (17).

Ante cualquier duda respecto a las normas de citación adoptadas por nuestra Revista, procedemos a dejarles el enlace correspondiente a las normas APA 7ª edición: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

— Pruebas de imprenta

Se enviarán para corregir posibles erratas, en ningún caso se podrán introducir cambios en el texto ya que una vez aceptados los trabajos, se considera que han sido presentados con su redacción definitiva.

3. Evaluación de los trabajos

Respecto a los trabajos recibidos, el Consejo de redacción decidirá sobre su aceptación o no.

Los trabajos aceptados se remitirán al menos a dos evaluadores anónimos y externos, según el método «doble ciego», los cuales realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo.

La decisión sobre la publicación o rechazo de un artículo se le comunicará inmediatamente al autor. Si fuera afirmativa, se le indicará la fecha y número de la Revista *Asamblea* en el que se incluirá el trabajo.

Puede también que la publicación del trabajo quede condicionada por la introducción de cambios con respecto a la versión original por recomendación de los evaluadores. Entre los cambios propuestos podrá estar la inclusión del trabajo en otra sección de la Revista.

Para poder publicar un trabajo es necesario que los autores cedan en exclusiva a la Revista *Asamblea* los derechos de reproducción. Por lo tanto, en caso de peticiones de terceros para reproducir tanto artículos como parte de los mismos o para su traducción, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción.

4. Política antiplagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista *Asamblea*, serán sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad, para ello, se emplea la herramienta Similarity Check powered by iThenticate, de Crossref.

5. Aviso de derechos de autor

© Asamblea de Madrid. Los originales publicados son propiedad de la Asamblea de Madrid, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Todos los contenidos de la edición electrónica de *Asamblea* se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución «Creative Commons Reconocimiento (CC BY-NC-ND)» (Atribución – No comercial – No derivadas).

ÍNDICE

IN MEMORIAM

Tatiana Recoder Vallina

I. TEMA DE DEBATE

- ADROHER BIOSCA, SALOMÉ: *La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid: un modelo de protección a la infancia centrado en el interés superior del niño y apoyado en las familias*..... 19

II. ESTUDIOS

- AGUILAR GARCÍA, JULIÁN: *Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España* . 63
- BUCHHALTER MONTERO, BRIAN: *El principio de oralidad en la jurisdicción contencioso-administrativa alemana: ¿hay más tutela del ius litigatoris a menos escritura?* 103
- NIÑO PÉREZ, IGNACIO: *Génesis y operativización de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en España* 133

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- SARRIÓN ESTEVE, JOAQUÍN: *Nuevas reflexiones sobre la libre circulación de personas y el derecho de residencia como derechos fundamentales en la UE. Un estudio de su origen, titularidad, ámbito de aplicación y la más reciente jurisprudencia* 175

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *El concepto de jurista de reconocida competencia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2023*..... 205

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2023 (XIII Legislatura)* 217

VI. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *El arte de legislar; evaluación legislativa ex ante y ex post*, de María Isabel Álvarez Vélez y Federico de Montalvo Jääskeläinen... 281
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: *El derecho a la vida. Nuevos retos jurídicos para su disfrute con dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis*, de José Carlos Bartolomé Cenzano 287
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *10 años de vigencia de la Carta valenciana de derechos sociales. De la letra de la ley a su despliegue normativo*, de Mariano Vivancos Comes 297

CONTENTS

IN MEMORIAM

Tatiana Recoder Vallina

I. DISCUSSION TOPICS

ADROHER BIOSCA, SALOMÉ: <i>Law 4/2023, of March 22, on rights, guarantees and comprehensive protection of children and adolescents of the Autonomous Community of Madrid: a child protection system centered in the best interest of the child and based in families</i>	19
--	----

II. ARTICLES

AGUILAR GARCÍA, JULIÁN: <i>Some notes on the regulation of lobbies in Spain</i>	63
BUCHHALTER MONTERO, BRIAN: <i>The principle of orality in the German administrative jurisdiction: is there more protection of the ius litigatoris if there are less written acts</i>	103
NIÑO PÉREZ, IGNACIO: <i>Genesis and operationalization of the Recovery and Resilience Facility (RRM) in Spain</i>	133

III. RESEARCH NOTES

SARRIÓN ESTEVE, JOAQUÍN: <i>New reflections on the free movement of people and the right to residence as fundamental rights in the EU. Study on the ownership, scope and the lasted case law</i>	175
--	-----

IV. CASE LAW (ANALYSIS)

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>The concept of a lawyer of recognized competence. Commentary on the Supreme Court Sentence 1611/2023</i>	205
--	-----

V. PARLIAMENTARY ACTIVITY REPORT

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>Parliamentary Activity from June to December 2023 (XIII Legislature)</i>	217
--	-----

VI. BOOKS REVIEWS

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>El arte de legislar; evaluación legislativa ex ante y ex post</i> , by María Isabel Álvarez Vêlez and Federico Montalvo Jääskeläinen.....	281
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>El derecho a la vida. Nuevos retos jurídicos para su disfrute con dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis</i> , by José Carlos Bartolomé Cenzano	287
SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>10 años de vigencia de la Carta valenciana de derechos sociales. De la letra de la ley a su despliegue normativo</i> , by Mariano Vivancos Comes	297

IN MEMORIAM

Todas las despedidas llegan demasiado pronto, pero la de nuestra querida Secretaria General ha sido dolorosamente prematura. Tatiana Recoder Vallina falleció el pasado 19 de junio.

Tatiana, a pesar de su juventud, tenía una extensa y brillante carrera profesional y académica. Seguramente, debido a su humildad y modestia, no siempre ha sido suficientemente conocida. Queremos detenernos al escribir estas líneas en recordar su trayectoria. Inició su vida profesional en 2001 en los Departamentos de Derecho Administrativo y Medio Ambiente de Garrigues. Al poco tiempo, el 15 de octubre de 2004, tomó posesión como miembro del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, Institución en la que hemos tenido el privilegio de ser la elegida para desarrollar su actividad profesional. Aquí desempeñó, con la inteligencia, templanza y el saber estar de aquellos que son imprescindibles, entre otras responsabilidades, las de Letrada asistiendo jurídicamente al Pleno y diversas Comisiones como la de Políticas Sociales y Familia, la Jefatura de la Asesoría Jurídica, que enriqueció con su valiosa impronta jurídica, la Dirección de Gestión Parlamentaria, desde donde dirigió la Revista de la Asamblea de Madrid, que modernizó con notable rigor científico y en la actualidad la Secretaría General de la Cámara desde donde se ocupó con gran profesionalidad de todos los asuntos.

Se doctoró en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense (2016), donde llegó a impartir clases como profesora asociada del Departamento de Derecho Público, asimismo fue docente en distintas entidades formativas. Autora de numerosas publicaciones en el ámbito de Derecho Administrativo y Constitucional, Coordinadora de diversas obras colectivas como el reconocido libro «El Parlamento ante los Tribunales».

Fue una excelente compañera, la mejor que se puede tener, generosa, siempre dispuesta a colaborar, inteligente, reflexiva y comprensiva. Todos los que tuvieron la fortuna de conocerla saben que no exageramos al hablar de sus cualidades humanas y de su profesionalidad.

Felizmente casada con Antonio y orgullosa madre de Inés y Victoria, hija ejemplar de Carmen y José Ignacio, gran hermana, compañera y muy querida amiga.

Nunca olvidaremos la delicadeza y cariño con los que nos ha obsequiado y fundamentalmente su fortaleza para afrontar con elegancia, resignación y hasta sentido del humor todas las vicisitudes de su vida. Siempre recordaremos su comportamiento exquisito en todas las circunstancias. La misma exquisitez con la que se despidió. Muchas gracias por compartir tanto queridísima amiga y colega, muchas gracias por todo. Siempre estarás con nosotros.

I

TEMA DE DEBATE
DISCUSSION TOPICS

La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid: un modelo de protección a la infancia centrado en el interés superior del niño y apoyado en las familias¹

Law 4/2023, of March 22, on rights, guarantees and comprehensive protection of children and adolescents of the Autonomus Community of Madrid: a child protection system centered in the best interest of the child and based in families

Fecha de recepción: 26/04/24

Fecha de aceptación: 07/06/24

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA ESPAÑOL EN DATOS.—III. EL DERECHO DEL NIÑO A VIVIR EN FAMILIA.—IV. UN SISTEMA DE PROTECCIÓN CENTRADO EN EL NIÑO.—4.1. El derecho del niño a ser escuchado y el fortalecimiento de la participación infantil.—4.1.1. El derecho de cada niño a ser informado, oído y escuchado.—4.1.2. El derecho a ser oído colectivamente: la participación infantil.—4.2. Un sistema de protección centrado en cada niño concreto.—4.3. Una regulación adaptada a los desplazamientos internacionales de los niños.—V. UN SISTEMA DE PROTECCIÓN APOYADO EN LAS FAMILIAS.—5.1. Familias de origen.—5.1.1. Familias que renuncian.—5.1.2. Familias en las que se produce riesgo o desamparo.—5.2. Familias protectoras.—5.2.1. Familias colaboradoras.—5.2.2. Familias acogedoras.—5.2.3. Familias adoptantes.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El trabajo analiza las novedades que la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid aporta al sistema de protección desde la perspectiva del interés superior del niño y considerando a las familias como principal recurso de protección.

* Profesora Propia ordinaria en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas.
<https://orcid.org/0000-0003-3656-3318>

¹ Este trabajo se publica en marco del proyecto I+D «Protección del menor en las crisis familiares internacionales (Análisis del DIPR español y de la UE)». PID2020-114611RB-I00, 8 IP Mónica Guzmán Zapater y Mónica Herranz Ballesteros. Ministerio de Ciencia e Innovación (2021-4).

PALABRAS CLAVE: Ley 4/2023, Sistema de protección, interés superior del niño, familias protectoras.

ABSTRACT

This work analyzes the Law 4/2023, of March 22, on rights, guarantees and comprehensive protection of children and adolescents of the Autonomous Community of Madrid, underlining its innovations concerning the Spanish child protection system from the perspective of the best interests of the child and considering the families as the main resource of protection.

KEYWORDS: Law 4/2023, Child protection system, best interest of the child, protective families.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación hace un año de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 4/2023), ha supuesto un hito legislativo muy relevante, no solo para la Comunidad de Madrid, sino para el sistema de protección a la infancia español en general.

Para la Comunidad de Madrid porque su predecesora, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, que fue pionera entre las leyes autonómicas españolas en el desarrollo de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989 (en adelante CNUDN)², se publicó un año antes de la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor (en adelante LOPJM). Era evidente la necesidad de una adaptación de la legislación madrileña a dicha ley orgánica estatal, pero también, como se señala en el preámbulo, a otras muchas normas jurídicas nacionales e internacionales que se han publicado desde entonces. De entre las normas estatales posteriores que la legislación madrileña debía desarrollar, destacan las dos grandes reformas en materia de infancia: las leyes de 2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (LMSPIA)³, y la Ley Orgánica de 2021 de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia (LOPVI)⁴.

² BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1990.

³ Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 23 de julio de 2015) y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 29 de julio de 2015).

⁴ Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia (BOE n.º 134, de 5 de junio de 2021).

Debe advertirse, que pocas normas autonómicas se han adaptado, todavía a estas dos importantísimas normas estatales: la primera fue la Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía⁵, que sin embargo desarrolla escasamente la LOPIVI, al ser prácticamente coetánea a ella; la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha⁶ y la Ley vasca 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia⁷. Otras normas autonómicas, por ser anteriores a la LOPIVI solo han adaptado la normativa autonómica a la LMSPIA (Ley valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia⁸ y Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears⁹), y llamativamente la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad¹⁰, solo ha adaptado el Derecho foral navarro a la LMSPIA, pero no a la LOPIVI siendo posterior a ella. Por tanto, podríamos decir que la norma madrileña, es una de las pocas que adapta de manera completa e integral las previsiones de la normativa estatal de infancia.

Además, llama la atención, en contraste con otras normas autonómicas coetáneas, e incluso con alguna estatal, la completísima mención que realiza la Ley 4/2023 madrileña en su preámbulo a los Convenios internacionales y otros instrumentos de «soft law». internacional que luego desarrolla en su articulado. Se trata de un valor indudable del texto estudiado y que demuestra un profundo conocimiento del legislador madrileño de las obligaciones y estándares internacionales que vinculan a España y que coherentemente el legislador incorpora al texto legal.

De Naciones Unidas menciona la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006¹¹, con previsiones que afectan a los niños con discapacidad, pero también tres protocolos facultativos de la CNUDN: el relativo a la participación de niños en los conflictos armados¹², el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía¹³, y el relativo a un procedimiento

⁵ BOE n.º 189, de 9 de agosto de 2021.

⁶ BOE n.º 82, de 3 de abril de 2023.

⁷ BOE n.º 63, de 12 de marzo de 2024.

⁸ BOE n.º 39, de 14 de febrero de 2019.

⁹ BOE n.º 89, de 13 de abril de 2019.

¹⁰ BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2022.

¹¹ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. BOE n.º 96, de 21 de abril de 2008.

¹² Instrumento de Ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000. BOE n.º 92, de 17 de abril de 2002.

¹³ Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000. BOE n.º 27, de 31 de enero de 2002.

de comunicaciones¹⁴. Pero además son muy relevantes otros instrumentos que, si bien podrían catalogarse de «soft law», tienen un valor muy destacable, como son las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño (en adelante CDN)¹⁵, las Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños de 2010¹⁶, y por supuesto las Observaciones finales del CDN dirigidas a España, la última de 2018¹⁷. En estas Observaciones se señalan las carencias del sistema jurídico español de protección a la infancia y se realizan las recomendaciones correspondientes, y en muchos casos las materias abordadas por el CDN son competencia autonómica en España, y por tanto el legislador debe estar atento a ellas para incorporar dichas recomendaciones a la legislación de Madrid.

En segundo lugar, el preámbulo menciona los convenios aprobados en el marco del Consejo de Europa relativos a la infancia y ratificados por España; el Convenio europeo sobre el ejercicio de los derechos de los niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996¹⁸, el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007¹⁹, y el Convenio en materia de adopción de menores hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008²⁰. Sin embargo, otros Convenios de esta organización, no mencionados explícitamente en la Ley 4/2023, son también relevantes, particularmente el Convenio de Estambul, en la medida en que la violencia contra la mujer muchas veces es violencia también contra los niños²¹.

¹⁴ Instrumento de Ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 2011. BOE n.º 27, de 31 de enero de 2014.

¹⁵ Recojo aquí las más relevantes en el tema que vamos a estudiar: n.º 5 (2003), Medidas generales de implementación de la CDN, (CRC/GC/2003/5, 3 octubre 2003); n.º 7 (2005), sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia (CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 Septiembre 2006); n.º 8 (2006), sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (CRC/C/GC/8, 2 marzo 2007); n.º 9 (2006) sobre los derechos del niño con discapacidad, (CRC/C/GC/9/Corr.1, 13 noviembre 2007); n.º 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, (CRC/C/GC/12, 1 julio 2009); n.º 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13, 18 April 2011); n.º 14 (2013) sobre el principio del interés superior del niño, (CRC/C/GC/14, 29 mayo 2013) (en adelante OG14); n.º 19, sobre Presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (CRC/C/GC/19, 21 julio 2016).

¹⁶ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

¹⁷ Comité de derechos del niño de Naciones Unidas Observaciones Finales a España 2018 al V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/ESP/CO/56. <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacion-convencion-derechos-nino-en-espana.pdf>

¹⁸ BOE n.º 45, de 21 de febrero de 2015.

¹⁹ BOE n.º 274, de 12 de noviembre de 2010.

²⁰ BOE n.º 167, de 13 de julio de 2011.

²¹ Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE n.º 137, de 6 de junio de 2014).

Pero además se recogen numerosas Recomendaciones del Consejo de Europa en materia de infancia. El preámbulo cita algunas de ellas tales como la R (87) 6 sobre familias de acogida, la R (98) 19, sobre la participación de los niños en la vida familiar y social, la R (2001) 16 sobre la protección de los niños contra la explotación sexual, la R (2005) 5 sobre los derechos de los niños que viven en residencias, la R (2011) 1 sobre los servicios sociales amigables para los niños y las familias; o la R (2012) 2 sobre la participación de niños y jóvenes menores de 18 años de edad, si bien existen otras muchas recomendaciones que conviene recordar en el tema que nos ocupa²².

Finalmente el preámbulo alude a los instrumentos normativos aprobados por dos organizaciones internacionales como son la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado y la Unión Europea. De la primera, se mencionan el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993²³, y el Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 19 de octubre de 1996²⁴. De la Unión Europea, se menciona la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil²⁵, pero cabe destacar también la importancia del Reglamento 1111/2019 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores²⁶ y la Directiva de Protección Temporal que ha sido el marco jurídico empleado para articular el desplazamiento de menores ucranianos con motivo de la guerra, respecto de los cuales la Ley 4/2023 contiene importantes previsiones a las que me referiré²⁷.

²² Recomendación Rec. (84) 4 sobre responsabilidad parental; Recomendación Rec. (91) 9 sobre actuaciones de urgencia en materia familiar; Recomendación (2006)19 sobre apoyo a las políticas de parentalidad positiva; Recomendación CM/Rec. (2009)10 sobre estrategias integrales estatales de protección a los niños frente a la violencia; Recomendación Rec. (2011)12 sobre derechos del niño y servicios sociales amigables con los niños y las familias; Guía práctica del Comité de Ministros sobre servicios de salud amigables para los niños; Recomendación Rec. (2015)4 sobre prevención y resolución de conflictos en casos de colocación de niños. Además, destacan las siguientes Resoluciones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa: 2232 (2018) sobre el balance entre el superior interés del niño y la necesidad de mantener unidas a las familias; 2049 (2015) sobre los servicios sociales en Europa; 1762 (2010) sobre niños privados de cuidado parental: necesidad de adopción de medidas urgentes; 1714 (2010) sobre niños testigos de la violencia; 1071 (1988) sobre bienestar infantil en el cuidado institucional.

²³ BOE n.º 182, de 1 de agosto de 1995.

²⁴ BOE n.º 291, de 2 de diciembre de 2010.

²⁵ DOUE n.º 335, de 17 de diciembre de 2011.

²⁶ DOUE n.º 178, de 2 de julio de 2019.

²⁷ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de su acogimiento.

Además de estas normas, son reseñables las dos Estrategias de Derechos de la infancia aprobadas por las dos principales organizaciones internacionales europeas citadas en el preámbulo y a las que responde la Ley 4/2023: la Estrategia sobre los Derechos del Niño de la Unión Europea de 2021²⁸ y la Estrategia de derechos de la infancia 2022-7 del Consejo de Europa²⁹. Posteriormente a la aprobación de la Ley 4/2023 se ha aprobado una Estrategia estatal en 2023 (Estrategia infancia, 2023) a la que haré alusión a lo largo de este trabajo³⁰.

Pues bien; todo este abundante marco normativo, hacía imprescindible una actualización de la normativa madrileña en la materia que ya había sido reclamada por la doctrina en esta misma revista (Martínez, 2018). Si bien la Ley 4/2023 es integral, y como tal abarca todas las cuestiones relevantes en materia de infancia, el objeto del presente trabajo es analizar las grandes novedades que aporta en relación al modelo del sistema de protección de menores.

Y es que, como bien se señala en el preámbulo, la razón de ser de la aprobación de esta Ley no es solo la necesaria adaptación normativa ya expuesta, sino también, y sobre todo, dar respuesta a los desafíos sociológicos de la infancia en este siglo XXI. Pues bien, de todos ellos, la reforma del sistema de protección no solo en Madrid, sino en toda España, y en parte de Europa, es urgente, dado que están comprometidos derechos fundamentales de muchos niños y los datos de la realidad no son positivos como expondré a continuación.

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA ESPAÑOL EN DATOS

El CDN ha hecho en los últimos años recomendaciones a España que evidencian los problemas del sistema de protección a la infancia español.

En 2010 (CDN 2010), se refería a las carencias que se advierten en el apoyo a las familias biológicas, ya que un apoyo adecuado sería la mejor prevención para evitar que los niños terminen siendo separados de ellas:

«El Comité, si bien acoge con agrado la gran variedad de servicios sociales para las familias, preocupa al Comité que muchas de ellas sigan sin contar con asistencia adecuada para ejercer sus responsabilidades relacionadas con la crianza, en particular familias en situaciones de crisis debido a la pobreza, la falta de vivienda adecuada o la separación.

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño. Bruselas, 24.3.2021 COM (2021) 142 final.

²⁹ <https://www.coe.int/es/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>

³⁰ Estrategia estatal de derechos de la infancia y de la adolescencia 2023-2030. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Estrategia_Estatal_Derechos_InfanciayAdolescencia.pdf

Inquieta especialmente al Comité la situación de los niños de familias afectadas por la actual crisis económica, que necesitan medidas sociales afirmativas, en particular familias de origen extranjero y monoparentales.

El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos por prestar la asistencia adecuada a los padres y tutores legales en el ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con la crianza, en particular a los de familias en situaciones de crisis debido a la pobreza, la falta de vivienda adecuada o la separación. También le recomienda que vele por que se satisfagan las necesidades de todos los niños y que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que ningún grupo de niños viva por debajo del umbral de la pobreza. El Comité recomienda igualmente al Estado parte que refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y los niños en general y que preste apoyo adicional a las familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y aquellas cuyos padres están desempleados».

En 2018, (CDN 2018), se refería al sistema de protección denunciando las carencias del mismo, la elevada institucionalización, las características inadecuadas de los centros residenciales, y el escaso acompañamiento en la transición a la vida adulta:

«El Comité está seriamente preocupado por:

- a) El elevado número de niños atendidos en centros de acogida y el hecho de que, en la práctica, este tipo de atención es la opción principal utilizada como medida inicial;
- b) La insuficiencia de recursos, que tiene como consecuencia demoras en la asunción de la tutela por el Estado y las deficiencias de las instalaciones y el hacinamiento en algunos centros de acogida;
- c) Los casos de malos tratos y de trato degradante de niños atendidos en centros de acogida, incluso denuncias de reclusión en condiciones de aislamiento, diagnósticos médicos erróneos y tratamiento médico incorrecto, además de la falta de sistemas de vigilancia y denuncia centrados en los niños y de mecanismos de queja a disposición de estos;
- d) El apoyo insuficiente a los niños en su transición de la infancia a la edad adulta.

28. Recordando las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y las recomendaciones anteriores del Comité el Comité recomienda que el Estado parte aumente los recursos para actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias y asegurar una disponibilidad suficiente de apoyo y asistencia, incluidas las subvenciones y el apoyo profesional, particularmente a las familias con niños en situaciones desfavorecidas o de marginación. También recomienda que el Estado parte:

- a) Acelere el proceso de desinstitucionalización, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y vele por

que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas;

b) Vele por que en todos los casos sea un juez quien adopte o revise las decisiones sobre la separación de un niño de su familia, y ello solo después de evaluar a fondo el interés superior del niño en cada caso particular;

c) Asigne recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados;

d) Garantice unas condiciones humanas y dignas en los restantes centros para niños con dificultades de conducta o de socialización e investigue a fondo todas las denuncias de abusos o malos tratos en esos centros;

e) Vigile y supervise constantemente la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para los niños, incluso ofreciendo canales accesibles para denunciar, vigilar y remediar el maltrato de los niños, y vele por que existan mecanismos accesibles de queja para los niños en los centros de acogida estatales y los hogares de guarda;

f) Formule y aplique programas de apoyo para ayudar a los niños de los centros de acogida en su transición a la edad adulta».

Estas Recomendaciones del Comité de 2018, siguen sin cumplirse 6 años después, como ponen de relieve los últimos datos oficiales de 2022 (Gobierno de España 2023.2) que se exponen en la siguiente tabla y que podrían glosarse en cuatro ideas:

En primer lugar, hay más niños atendidos por el sistema de protección: si en 2019 eran 50.272, en 2020 bajaron a 49.171 y en 2021 a 48.357, esta tendencia a la baja se ha revertido en 2022 ya que este año han subido a 51.203. Hay un 5,89 % más de menores atendidos en 2022 que en 2021. En Madrid, también ha subido pero más ligeramente: se ha pasado de 3.714 en 2021 a 3.781 en 2022. Es evidente que este aumento es, en parte, debido a la llegada de menores extranjeros migrantes no acompañados.

En segundo lugar, están disminuyendo los acogimientos residenciales y aumentando los familiares: desde 2020 son ligeramente superiores los segundos frente a los primeros. Sin embargo, en 2022 la tendencia ha empeorado en un punto: hemos pasado de 53 a 52 % de acogimiento familiar frente a residencial. En Madrid, en 2022, la situación es mejor que la media nacional: de 3.781 niños con medida de protección, 1.554 estaban en acogimiento residencial y 2.227 en familiar. Además, sigue habiendo demasiados niños muy pequeños en acogimiento residencial; en el conjunto de España, en 2022 fueron 553 frente a los 503 de 2021; en Madrid, de 1.554, 62 tenían de 0 a 3 años, y 54 de 4 a 6. El porcentaje de acogimiento familiar en familia extensa (59 %) es superior al de familia ajena (41 %), también en Madrid, que de 2.227 niños en acogimiento familiar, 1.184 lo estaban en familia extensa y 1.043 en ajena.

En tercer lugar, el cambio en la medida de protección no apunta en la línea de la desinstitucionalización: en 2022 solo un 8 % de las bajas en acogi-

miento residencial fueron por pasar a un acogimiento familiar, lo cual supone un empeoramiento claro, ya que en 2021 la cifra fue del el 11 %. En Madrid, de 748 bajas en acogimiento residencial, solo 93 lo fueron por reintegración familiar y 74 por paso al acogimiento familiar.

Finalmente, si bien la discapacidad de los niños no está sobre representada en acogimiento residencial (6 %) frente al familiar (5 %) (en Madrid de 1.555 solo 110 son niños con discapacidad), la extranjería tiene un sesgo muy claro: si en acogimiento residencial 7.432 son extranjeros (44 %) y 9.629 son niños españoles (56 %), en acogimiento familiar 1.680 (el 88 %) son españoles frente a 2.097 (12 %) que son extranjeros. En Madrid, de los 1.554 acogidos en acogimiento residencial, 813 son españoles y 741 extranjeros.

ACOGIMIENTOS FAMILIARES Y RESIDENCIALES
EN ESPAÑA POR EDAD DE LOS NIÑOS

ESPAÑA	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL	40.828	42.529	35.883	34.632	35.238
FAMILIAR TOTAL	19.545 (47,9 %)	19.320 (45,4 %)	18.892 (52,6 %)	18.455 (53 %)	18.177 (52%)
0-3 años	3.280 (17 %)	3.366 (17 %)	3.338 (18 %)	3.411 (19 %)	3.374 (18 %)
4-6 años	2.955 (15 %)	2.916 (15 %)	2.857 (15 %)	2.781 (15 %)	2.565 (14 %)
7-10 años	4.675 (24 %)	4.365 (23 %)	4.093 (22 %)	3.920 (21 %)	4.105 (23 %)
11-14 años	4.877 (25 %)	4.927 (26 %)	4.803 (25 %)	4.643 (25 %)	4.502 (25 %)
11-17 años	3.758 (19 %)	3.746 (19 %)	3.831 (20 %)	3.700 (20 %)	3.631 (20 %)
RESIDENCIAL TOTAL	21.283 (52,1 %)	23.209 (54,6 %)	16.991 (47,4 %)	16.177 (47 %)	17.061 (48 %)
0 -3 años	619 (3 %)	599 (2 %)	537 (3 %)	503 (3 %)	557 (3 %)
4 -6 años	665 (3 %)	702 (3 %)	640 (4 %)	536 (3 %)	529 (3 %)
7 -10 años	1.905 (9 %)	13.484 (9 %)	1.911 (11 %)	1.835 (11 %)	1.799 (11 %)
11-14 años	4.610 (22 %)	4.588 (20 %)	4.323 (26 %)	4.283 (27 %)	4.243 (25 %)
15-17 años	13.484 (63 %)	15.283 (66 %)	9.580 (56 %)	9.020 (56 %)	9.933 (58 %)

Fuente: Boletines estadísticos de medidas de protección a la infancia y a la adolescencia (<https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/home.htm>)

Estos datos muestran que el sistema de protección a la infancia no está basado en el apoyo a las familias, como principal recurso. A las familias de origen de los niños a las que los poderes públicos deberían fortalecer para que puedan recuperar sus competencias parentales, y a las que pocos de sus

hijos regresan, y a las familias «protectoras» ya sean de acogida o adoptantes, priorizando el acogimiento familiar frente al residencial.

En todo caso, estos datos oficiales del Ministerio competente en materia de infancia y suministrados por las CC.AA. deben leerse e interpretarse con bastante precaución. A la escasa fiabilidad de los mismos, denunciada tanto por el CDN como por otros organismos (Sindica, 2023) quiso responder la LMSPIA con el artículo 22 ter que no se ha desarrollado desde 2015 y que prevé la creación de «un sistema de información compartido que permita el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia y a la adolescencia en España, y de ofrecimientos para el acogimiento y la adopción, con datos desagregados por género y discapacidad, tanto a efectos de seguimiento de las medidas concretas de protección de menores como a efectos estadísticos». A esta misma necesidad, ha querido responder el artículo 56 de la Ley 4/2023. Esperemos que, al menos en Madrid, podamos contar pronto un sistema de información que permita tener datos completos y actualizados, no solo a efectos estadísticos que faciliten la planificación de las políticas, sino, sobre todo, como más adelante señalaré, a efectos de seguimiento de cada uno de los expedientes de protección.

Por otra parte, y según un reciente y completo estudio de campo sobre los recursos residenciales actuales (Poole, et al., 2022), en España hay un total de 1.345 centros de protección con 20.057 plazas, con una media de 15 plazas por centro, y Madrid, es una de las comunidades con más plazas de media, 19. Aunque en toda España el 63 %, de centros son de tipo hogar, en Madrid solo lo son un 48 %. Si en toda España hay 64 centros de protección muy grandes (considerando como tales los de más de 30 plazas), Madrid tiene 19 centros de este tipo (un 30 % del total). El modelo de acogimiento residencial en España necesita, como ha destacado la doctrina, una reflexión profunda de conjunto (Fernández Fuertes, 2000; Fernández Millán, et al., 2009).

Los datos en Europa son también preocupantes. El Consejo de Europa estima que más de 626.000 niños viven en acogimiento residencial en 22 países del centro y este de Europa. En los países de la UE, se estimaba en 2019 que aproximadamente 340.000 niños vivían en acogimiento residencial. Particularmente, en los países bálticos se estima que un 1.22 % de la población infantil está en el sistema de protección. Los datos disponibles, sugieren que la causa principal de que estos niños ingresen en el sistema es que sus padres tienen dificultades de todo tipo para cuidarles. Por ello, se insiste en la importancia de «strengthening family support services in response to the multiple needs of families» (Wenke, 2021:15) y en otros países de Europa también se está promoviendo la desinstitutionalización (Costa, 2014). Sin embargo, en un reciente estudio que analiza la situación en 46 países europeos y de Asia central (UNICEF 2023), se señala que mas de dos tercios de los niños en acogimiento alternativo formal se encontraban en tipos de acogimiento familiar formal en 2021 en estos países. Pero además, se señala que la tasa de niños que viven en centros residenciales en Europa y Asia Central

duplica la media mundial: 232 por cada 100.000 niños viven en centros residenciales, frente a 105 por cada 100.000 en todo el mundo.

Estos datos han llevado al Consejo de Europa, a crear un grupo de expertos que están preparando una Recomendación sobre el interés superior del niño en los procedimientos de protección, grupo del que formo parte³¹, y en la misma dirección el Gobierno de España ha aprobado la Estrategia infancia 2023 (Gobierno de España 2023.1), y acaba de aprobar la de desinstitucionalización (<https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>), que afecta no solo a los niños sino también a otros colectivos como los mayores o las personas sin hogar³².

En relación al sistema de protección, hay dos grandes objetivos en los que coinciden las estrategias nacionales e internacionales:

La prevención, fortaleciendo y apoyando a las familias frágiles en sus competencias parentales para evitar que los niños entren en el sistema, y si entran para posibilitar y facilitar el retorno familiar en el menor tiempo posible.

La protección con un cambio en el modelo de cuidados: incrementando el acogimiento familiar en sus distintas formas y transformando el residencial con un «cambio físico de los espacios, promoviendo espacios seguros y cálidos emocionalmente y cerrando o transformando recursos residenciales que no son pequeños flexibles y abiertos a la comunidad» (Estrategia infancia 2023). El bienestar de los niños está en juego (Llosada y Casas, 2017).

A lo largo de este trabajo, analizaré en qué medida la Ley 4/2023 está alineada con este cambio de modelo.

III. EL DERECHO DEL NIÑO A VIVIR EN FAMILIA

El título I de la Ley regula, en primer lugar los derechos y deberes de los niños, desarrollando en 24 artículos los derechos relativos a la persona (vida, integridad física y psicológica, identidad, libertad de ideología, conciencia y religión, libertad de expresión, derecho a la información, a la protección frente a contenidos que puedan dañarlos, al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de datos de carácter personal, derecho a ser informado, oído y escuchado...), los derechos derivados del estado del bienestar (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales...) y los derechos de ciudadanía (asociación, reunión, empleo, cultura y deporte, medio ambiente y entorno urbano...).

De todos estos derechos, destaco, en el contexto de este trabajo, la regulación en el artículo 8 de un derecho, de «nueva generación», como lo califica el preámbulo: el derecho al desarrollo y al crecimiento en el seno de una familia. Este precepto debe ponerse en estrecha relación con el artículo 67 titulado «respeto a la vida familiar como ámbito adecuado para el desarrollo de

³¹ <https://www.coe.int/en/web/children/cj/enf-ise>

³² <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es>

los niños», el cual desarrolla este derecho respecto de los niños del sistema de protección, no solo garantizando el apoyo público preventivo a las familias con dificultades para que puedan desarrollar sus responsabilidades parentales, sino además, en caso de que la permanencia con las mismas no sea posible, priorizando de forma absoluta un cuidado alternativo de tipo familiar.

La psicología evolutiva fundamenta este derecho en las evidencias científicas que demuestran la necesidad básica que tiene todo niño de mantener una relación afectiva y estable con uno o varios adultos que le proporcionen seguridad y cariño, siendo esta relación, o vínculo de apego un elemento esencial en su desarrollo personal, vínculo que se genera en el seno de la familia. (Cáceres, et al., 2016; Paniagua, et al., 2016; Román, et al., 2009; Palacios, et al., 2022). Por ello, los niños «institucionalizados» están privados de este derecho básico, y su bienestar subjetivo es mucho menor que los que viven en familias³³, y están en riesgo de sufrir situaciones peores: «Children placed in alternative care face risks of neglect and violence, including corporal punishment and sexual violence. Poor quality care has a negative impact on the development of the child's cognitive, emotional and social skills with effects persisting into adulthood. Children who are not able to grow up in a caring family environment have higher risks of suffering mental health problems, such as anxiety and depression, as well as substance abuse issues» (Wenke, 2021: 15).

A pesar de ser tan evidente el carácter fundamental de este derecho, no está, sin embargo consagrado como tal por los principales Convenios internacionales, y en particular por la CNUDN: si bien su preámbulo afirma que «el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión», en su articulado no prioriza el cuidado familiar frente al residencial para aquellos los niños cuya familia de origen no puede cuidarles.

La importancia de la familia como elemento básico de la sociedad ya se recogió en la Declaración Universal de los Derechos humanos de 1958 que la señala como «elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado» (art. 16.3), afirmación que se reproduce, casi textualmente, en todos los Convenios universales y regionales que afirman la protección de la vida familiar sin injerencias arbitrarias, ilegales o no previstas por la ley. Este es el tenor del Pacto internacional de la ONU de 1966 de Derechos civiles y políticos y también del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos humanos (CEDH). Pues bien; ha sido precisamente la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo interpretando este artículo 8 de este CEDH (Breen, et al., 2020) como diversas Observaciones de la ONU, consideradas como «soft law», las que están avanzando progresi-

³³ «The evidence clearly shows that family-based care is overwhelmingly preferable to institutional care. Policy and legislation in most countries now support this, but there are still many countries in the world that need to prioritize family care over institutional care in their legal and policy frameworks and day-to-day practice» (Palacios, et al., 2019; p. 67).

vamente en la formulación de este nuevo derecho (Adroher, 2022). Destaca, la Observación General 14 del Comité de los Derechos del niño de 2013 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (OG14), y, en particular, de la Observación general n.º 6 (2018) del Comité de Derechos de las personas con discapacidad sobre la igualdad y la no discriminación, ya que son precisamente los niños con discapacidad los más institucionalizados³⁴.

Sin embargo, a pesar de no existir obligaciones internacionales que prescriban la garantía de este derecho, la legislación española, ha dado un paso importante en el reconocimiento del mismo: la LMSPIA para definir el concepto jurídico indeterminado del *interés superior del menor*, incluyó en él no solo los tres derechos básicos que señala en la OG14 (derecho a la vida, a ser escuchado y a la no discriminación), sino también el derecho a «una vida familiar libre de violencia», añadiendo en el artículo 12 la primacía de las medidas de protección familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas. La reciente Estrategia estatal de infancia 2023 se refiere también y en estos términos al «derecho a vivir en familia», parte de la doctrina española alude a él abiertamente (Gómez y Berástegui, 2009; Martínez, 2020), y en este reconocimiento se inscriben la Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía y la madrileña, no así, sin embargo, y lamentablemente, otras leyes autonómicas aprobadas tras las reformas estatales³⁵.

Sin embargo, en España, diez años después de que la LMSPIA promoviese un cambio de modelo primando las «soluciones familiares frente a las residenciales», se advierten algunos avances pero todavía estamos lejos de que se reconozca a todo niño el derecho a un entorno familiar cálido, estable, seguro y responsable en el que crecer y desarrollarse.

IV. UN SISTEMA DE PROTECCIÓN CENTRADO EN EL NIÑO

La Ley 4/2023 se caracteriza por diseñar un marco jurídico de protección integral de los derechos de los niños, poniéndoles en el centro. Si bien este puerocentrismo se advierte en todo el articulado, voy a destacar algunas de sus manifestaciones más relevantes.

³⁴ CRPD/C/GC/6 de 26 de abril: Los Estados partes deberían poner fin a los actos de violencia y las medidas de institucionalización contra los niños y las niñas con discapacidad, a los que se niega el derecho a crecer en el seno de su familia como forma de discriminación. Los Estados partes deben implementar estrategias de desinstitucionalización que ayuden a los niños a vivir con sus familias o en formas alternativas de acogimiento familiar en la comunidad.

³⁵ Alguna de las leyes no menciona ningún derecho relacionado con la familia, como es el caso de la Ley Foral 12/2022 navarra y de la Ley 7/2023, de Castilla-La Mancha. Otras se refieren al derecho de relación y convivencia, pero sin vincularlo a los niños en el sistema de protección; es el caso del art. 23 de la Ley valenciana 26/2018, del artículo 26 de la Ley 9/2019 balear; La reciente Ley vasca 2/2024, se refiere en su artículo 29 al derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares, en las relaciones con la familia biológica, pero respecto de los niños en desamparo no prioriza las soluciones familiares.

4.1. El derecho del niño a ser escuchado y el fortalecimiento de la participación infantil

El derecho del niño a ser oído y escuchado en todos los procedimientos y situaciones que le afectan, es un derecho fundamental recogido en la CNUDN, y desarrollado ampliamente en el artículo 9 de la LOPJM tras la reforma operada por la LMSPIA. Como señala la OG n.º 12 del CDN de 2009 sobre el derecho del niño a ser escuchado, estamos ante un derecho de cada niño, pero también de los grupos de niños, organizados a través de estructuras de participación infantil. Es decir, es un derecho individual pero también grupal. Me referiré a ambas situaciones.

4.1.1. *El derecho de cada niño a ser informado, oído y escuchado*

La Ley 4/2023 garantiza el derecho del niño a ser escuchado de forma integral en muy numerosos preceptos a lo largo de todo el texto, desde el artículo 3 que lo considera un principio rector de la actuación administrativa, hasta el artículo 132 que califica como infracción grave de la administración el no escuchar al niño en los procedimientos. Sin embargo, el precepto más relevante al respecto es el artículo 11, que incluye en la formulación de este derecho a ser oído y escuchado, el derecho a ser informado, cuestión muy relevante dado que en muchas ocasiones la información previa es esencial para un ejercicio adecuado del derecho de ser oído y escuchado.

Sin embargo, quiero destacar en este punto, la novedosa regulación que la Ley 4/2023 hace del derecho de los niños que han sido víctimas o testigos de violencia sexual a ser escuchados de forma segura evitando su victimización secundaria. En el artículo 33 la Ley crea en Madrid la «casa de los niños» o *Barnahus*, que se trata de un recurso seguro, adaptado y específico que garantiza una atención integral por un equipo multidisciplinar de profesionales expertos coordinados ente sí (Johansson, et al., 2017). Si bien todos los niños están expuestos a la violencia sexual, los que están en el sistema de protección «son un blanco de preferencia para los abusadores, proxenetas o explotadores sexuales», como señala el Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia que pretende dar una respuesta a esta realidad³⁶.

La Barnahus considerada por el Consejo de Europa como buena práctica, tiene su origen en los Children's Advocacy Centers de los Estados Unidos, pero en Europa se creó por vez primera en 1998 en Islandia (Pereda, et al., 2021). En 2015 se puso en marcha el proyecto PROMISE Barnahus Network³⁷ que tiene como objetivo potenciar la adopción del modelo Barnahus como una práctica estandarizada en Europa. Este proyecto, con apoyo de la Comisión Europea,

³⁶ https://www.mdsocialesa2030.gob.es/eu/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Plan_de_Accion_contra_ESI_sistema_de_proteccion.pdf

³⁷ <https://www.barnahus.eu/en/>

presenta como principales objetivos compartir buenas prácticas, experiencias, conocimiento y recursos y desarrollar unos estándares de calidad comunes a todas las Barnahus. En los últimos años, muchos países europeos han creado sus propias Barnahus, a través de una red de centros que comparten características y objetivos comunes. Actualmente, existen más de 50 Barnahus en toda Europa y, en marzo de 2023, la Red Barnahus de PROMISE contaba ya con 26 países miembros representados por 42 organizaciones y entidades.

En el informe publicado por el Consejo de Europa en octubre del año 2023, 22 de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa encuestados indicaron que tienen al menos una Barnahus en sus países (incluidos los proyectos piloto) y se estima que próximamente un total de 28 Estados miembros del Consejo de Europa dispondrán de servicios Barnahus o de tipo Barnahus, es decir, el 61 %³⁸. En España, la carencia de este tipo de recursos se había puesto de relieve en diversos informes (Save the children 2018.a y 2018b), y el Consejo de Europa y la Unión Europea han financiado un proyecto de *Fortalecimiento de la justicia adaptada a la infancia a través de la cooperación y coordinación efectiva entre diferentes servicios Barnahus en las regiones de España*, en una de cuyas consultorías he participado³⁹. A nivel legislativo nacional en esta década ha habido importantes avances: la LOPIVI reguló la prueba preconstituida, a la que el legislador considera «un instrumento adecuado para evitar la victimización secundaria, particularmente eficaz cuando las víctimas son personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección», pero el paso definitivo para la implantación en nuestro país del modelo Barnahus lo dio la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (en adelante, LOGILS)⁴⁰. En su Exposición de Motivos hace mención directa al mismo, junto al Children's House anglosajón, como modelo que sitúa en el centro de la intervención al niño víctima de violencia sexual y da respuesta a dos importantes objetivos: reducir drásticamente las fuentes de victimización secundaria y ofrecer mayores garantías de obtener un testimonio en condiciones de seguridad y tranquilidad, aumentando así las posibilidades de concluir satisfactoriamente la investigación de unos hechos, de por sí complejos de acreditar.

Los requisitos del servicio de asistencia integral a los niños víctimas de violencia sexual se recogen en el artículo 35, que compromete a las administraciones públicas a promover servicios de atención especializada como servicios adaptados y adecuados a sus necesidades, que proveen asistencia psicológica, educativa y jurídica, y que se constituyen en el lugar de referencia para las víctimas, al que se desplaza el conjunto de profesionales intervinientes en los procesos asistenciales y judiciales.

³⁸ <https://rm.coe.int/barnahus-a-european-journey-mapping-study-on-multidisciplinary-and-int/1680acc3c3>

³⁹ <https://www.coe.int/es/web/children/barnahus-spain>

⁴⁰ BOE n.º 215, de 7 de septiembre de 2022.

A nivel autonómico, la Ley 4/2023 ha sido pionera en la incorporación de este recurso. En el preámbulo recuerda que el legislador autonómico no solo responde a un mandato estatal sino también las obligaciones derivadas del Convenio de Lanzarote y la Directiva europea 2011/93/UE, lo que se traduce la creación de entornos seguros y la promoción del buen trato en todos los ámbitos: «El capítulo, que se abre con un derecho de nueva generación, el derecho a ser protegido frente a todo tipo de violencia, regula a continuación los mecanismos de sensibilización, prevención, detección precoz, comunicación protección y reparación del daño en estos casos. En particular, destaca el de compromiso ofrecer una respuesta integral a los niños víctimas de agresión y explotación sexual a través de recursos especializados e integrales, coordinando a todos los agentes implicados para prevenir y evitar el riesgo de victimización secundaria». El precepto que regula este recurso es el artículo 33.1 y la Comunidad de Madrid ya ha resuelto un proyecto de contratación pública para poner en marcha un proyecto piloto⁴¹.

4.1.2. *El derecho a ser oído colectivamente: la participación infantil*

En relación al derecho colectivo a ser oído, la Ley 4/2023 regula dos vías de participación estable: el Consejo autonómico de participación de la infancia y la adolescencia y la Comisión de participación de la infancia y la adolescencia en el seno de los consejos locales de derechos de la infancia y la adolescencia. La creación de estos órganos responde a objetivos compartidos tanto por el CDN que en 2018 propuso reforzar los consejos de infancia a todos los niveles, como a las Estrategias del Consejo de Europa⁴² y de la Unión Europea⁴³. En España la LOPIVI estableció que el gobierno debía crear un Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia, lo cual se llevó a cabo mediante Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre. Este Consejo pretende «favorecer la construcción de ciudadanía activa de las niñas, niños y adolescentes, como parte de una sociedad democrática (...)», mediante un foro «en el que expresen libremente sus ideas y propongan medidas (...)», formulen propuestas sobre cuestiones que les afectan (...)», y se convierta en

⁴¹ <https://contratos-publicos.comunidad.madrid/contrato-publico/proyecto-piloto-barnahus-ca-sa-ninos-adjudicar-procedimiento-abierto-cargo-plan>

⁴² Uno de los siete objetivos de la Estrategia del COE se define como «Giving voice to every child», y en él se señala: «Child participation is often overlooked and fragmented at national level, and there is a need for a more coordinated and stable approach provided through permanent mechanisms that offer easy access to children and allow them to participate in decision making more systematically».

⁴³ En esta estrategia se insiste en la importancia de mecanismos de participación infantil a nivel local y nacional que estén coordinados entre sí para poder posibilitar la participación en el ámbito de la Unión Europea: «establish, jointly with the European Parliament and child rights organisations, an EU Children's Participation Platform, to connect existing child participation mechanisms at local, national and EU level, and involve children in the decision-making processes at EU level».

interlocutor de la infancia y adolescencia ante las instituciones públicas, con unas relaciones de poder más equitativas. Se trata de un órgano permanente y estable de consulta, representación y participación, adscrito al Ministerio competente en materia de infancia, y se compone de una Asamblea que se reúne al menos dos veces al año, está formada por 34 menores de entre 8 y 17 años, representantes a su vez de consejos locales o autonómicos o entidades sociales, con mandato renovable de dos años.

En este contexto, es muy relevante la creación en el artículo 53 de la Ley 4/2023 del Consejo Autonómico de Participación de la Infancia y la Adolescencia, como órgano de participación de los niños residentes en la Comunidad de Madrid, con objeto de articular el conocimiento directo sobre sus intereses y necesidades. Lamentablemente un año después de la creación por Ley de un órgano que se constituye con carácter obligatorio y permanente, la falta del imprescindible desarrollo reglamentario hace que dicha participación infantil no esté debidamente garantizada. Esta participación no es solo esencial para la propia Comunidad de Madrid, sino para que los niños residentes en ella puedan participar en el Consejo estatal y en los europeos.

4.2. Un sistema de protección centrado en cada niño concreto

Si el sistema de protección debe estar centrado en cada niño, el niño no puede ser solo un expediente para la administración, sino que deben articularse mecanismos para que la medida adoptada se ajuste a sus necesidades. El camino para que el sistema de protección de la Comunidad de Madrid responda verdaderamente a este principio es muy largo, pero quiero destacar algunos preceptos relevantes en este sentido.

En primer lugar el artículo 68 que entre los principios generales de la actividad administrativa en el ámbito del sistema de protección, recoge el siguiente: «La administración de la Comunidad de Madrid centrará su intervención en las trayectorias vitales de los niños protegidos, que determinarán, en cada momento, la elección de la medida de protección más adecuada y su duración». La importancia de no establecer medidas estandarizadas e iguales para todos, sino adaptadas a la realidad de cada niño en concreto, ha sido planteada por la doctrina (Ramiro, 2015), pero además viene exigida por los Estándares internacionales de protección, como es el caso de la OG N.º 15 del CDN (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, y las Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños de 2010, entre otros.

En segundo lugar, la exigencia de que cada niño tenga su plan individual de protección (art. 88) e incluso su propio profesional de referencia («al asumir la tutela o/y guarda de un niño se le asignará un profesional de referencia al que acudirá siempre que lo considere. Este profesional de referencia le acompañará en los procesos de toma de decisiones, audiencias, procedimientos, y a

lo largo de la ejecución de las distintas medidas que puedan adoptarse, durante todo el tiempo que permanezca en relación con el sistema»).

En tercer lugar dado que, como expondré en el siguiente epígrafe, las administraciones competentes en el sistema de protección son la municipal en la fase de riesgo y la autonómica en la de desamparo, es esencial que exista «trazabilidad» del expediente de protección del niño para que todas las autoridades que intervienen tengan la información completa que les permita tomar las mejores decisiones sobre él. Uno de los elementos clave de la Ley 4/2023 es la creación de un sistema de información y gestión en infancia y en adolescencia, que se crea en el artículo 56 que permite que todas las autoridades que intervienen tengan acceso a toda la información relevante del expediente de cada niño en concreto tal como se prevé en el artículo 79.

4.3. Una regulación adaptada a los desplazamientos internacionales de los niños

La Ley 4/2023 dedica varios preceptos a los niños extranjeros en el sistema de protección.

En primer lugar, el artículo 120 regula la recepción y tramitación de ofrecimientos de adopción internacional. Si España a principios de este milenio fue uno de los países del mundo con un número más elevado de adopciones internacionales, hoy no solo en España sino en todo el mundo, esta medida de protección transfronteriza ha disminuido drásticamente. En todo caso, era importante que la Ley 4/2023 regulara determinados aspectos de la misma, toda vez que cuando se aprobó su antecesora apenas había adopciones internacionales y esta institución no fue contemplada.

En segundo lugar la Ley dedica algunos preceptos a los menores extranjeros que se encuentran en el sistema de protección, en particular a los no acompañados, tanto en relación a su identidad y determinación de la edad (art. 7.4), como en relación a la reagrupación familiar, que se regula en el artículo 108, pero además a ella se refiere el artículo 67.2 introducido durante la tramitación parlamentaria, en un artículo que nada que ver tiene con esta materia, y cuya redacción es manifiestamente mejorable.

Sin embargo, quiero destacar dos preceptos muy relevantes, los artículos 83 y 84, que hacen a la Ley 4/2023 especialmente innovadora y garantista en relación a dos situaciones que afectan a menores extranjeros: la guarda temporal en casos de estancias temporales de niños extranjeros por tratamiento médico, escolarización y vacaciones, y la guarda provisional para la protección temporal de niños que se encuentren afectados por una crisis humanitaria.

En relación a la primera de las situaciones, programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros a España (particularmente bielorrusos y saharauis) por motivos de salud, escolarización y vacaciones, que comenzaron

en los años 90⁴⁴, el marco normativo es complejo e incluye desde un convenio internacional⁴⁵, a leyes⁴⁶ y reglamentos estatales⁴⁷ y alguna normativa autonómica⁴⁸. Como he recogido en otro trabajo (Adroher, 2019), han llegado en estos años a España un número nada desdeñable de menores a través de este mecanismo, particularmente a través del programa Vacaciones en paz, para niños saharahuis⁴⁹. La normativa española de extranjería distingue dos supuestos de desplazamientos temporales: los desplazamientos «por razones humanitarias» (que incluyen dos causas, vacaciones o tratamiento médico⁵⁰), y los que tienen por objeto los estudios⁵¹. El procedimiento para solicitar el desplazamiento es el mismo, pero si es por razones humanitarias, su duración no puede ser superior a los 90 días, mientras que si son por estudios no puede superar un curso académico.

En ambos casos, el programa puede ser promovido o financiado por administraciones públicas o por asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, y deberá solicitarse bien por estas entidades o bien por personas físicas. La concesión del visado está supeditada tanto a la autorización expresa del titular de la patria potestad o tutela del niño como a los informes preceptivos, tanto de la Entidad Pública española competente en materia de protección de menores, como del Delegado o Subdelegado del Gobierno. Si bien los requisitos exigidos en los informes de la Delegación y Subdelegación del Gobierno han sido desde siempre únicos y públicos, el contenido y alcance de los informes sociales no han sido regulados a nivel estatal, pero en 2019 la Comisión Delegada de Servicios sociales, aprobó

⁴⁴ Los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros surgieron a finales de los años 90 debido a catástrofes naturales y episodios bélicos fuera de nuestras fronteras catástrofe de Chernóbil, guerra de los Balcanes, etc. que ocasionaron que las organizaciones no gubernamentales se preocuparan por la situación de los menores en esos lugares, promoviendo programas de acogida temporal por vacaciones y tratamiento médico. El éxito de dichos programas ha contribuido a su desarrollo año tras año. [Preámbulo del Decreto Balear 11/2013, de 22 de marzo, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para emitir informes relativos a programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros (BOIB n.º 40 de 23 de marzo de 2013)].

⁴⁵ Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Belarús sobre las condiciones de la mejora de la salud de menores nacionales de la República de Belarús en el Reino de España, hecho en Minsk el 1 de junio de 2009 (BOE n.º 223, de 15 de septiembre de 2009).

⁴⁶ Artículo 4.3. de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (BOE n.º 312, de 29 de diciembre, modificado por BOE n.º 180, de 29 de julio de 2015).

⁴⁷ Artículos 187 y 188 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 103, de 30 de abril de 2011).

⁴⁸ Como es el caso del Decreto balear 11/2013 ya citado.

⁴⁹ <https://www.europapress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-programa-vacaciones-paz-anima-madrilenos-acoger-menor-saharai-verano-20240221142209.html>

⁵⁰ Artículo 187 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (Reglamento de Extranjería). BOE n.º 103, de 30 de abril de 2011.

⁵¹ Artículo 188 del mismo Reglamento.

los «Estándares de calidad en programas de estancias temporales de personas extranjeras menores de edad⁵²» con el objetivo de unificar criterios y proponer buenas prácticas.

La Ley 4/2023 ha sido la primera y la única ley de infancia autonómica en regular esta cuestión en el artículo 83 incorporando los estándares de calidad de 2019, y dotando de seguridad jurídica a estos programas.

En segundo lugar, y en relación a la llegada de niños ucranianos a España a raíz de la guerra de Rusia contra su país, la UE ha decidido activar por primera vez, la Directiva de Protección Temporal⁵³, a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de la Unión Europea por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal⁵⁴. En desarrollo de esta Decisión, en España se han dictado importantes disposiciones que he analizado en otro trabajo (Adroher, 2023), entre las que destaca el Real Decreto 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania⁵⁵, que dedica el artículo 49 a los menores que llegan a España como consecuencia del conflicto bélico.

Para regular la aplicación de las disposiciones señaladas, el Ministerio del Interior ha dictado unas Instrucciones relativas a la protección temporal de menores ucranianos desplazados a España⁵⁶ y algunas Comunidades autónomas, singularmente la de Madrid, en la que, según los datos del INE la presencia de ucranianos desplazados es muy elevada, desarrolló un protocolo que regula el procedimiento a seguir en estos casos⁵⁷. Durante la tramitación parlamentaria de la Ley 4/2023, el grupo parlamentario popular presentó una enmienda para regular los desplazamientos internacionales de niños a través del mecanismo de protección temporal que se incorporó al texto definitivo en el artículo 84. Gracias a ella, la Ley 4/2023 es la primera regulación autonómica en abordar estos nuevos y peculiares «movimientos migratorios» desde una perspectiva de seguridad jurídica.

⁵² https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Estandares_de_calidad_en_programas_de_estancias_temporales_de_personas_extranjeras_menores_de_edad.pdf

⁵³ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de su acogimiento.

⁵⁴ DOUE núm. 71, de 4 de marzo de 2022.

⁵⁵ BOE n.º 76, de 30 marzo de 2022.

⁵⁶ https://www.policia.es/_es/extranjeria_ukrania_consultas.php

⁵⁷ *Protocolo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes desplazados desde Ucrania a la Comunidad de Madrid como consecuencia del conflicto bélico.* https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/gobierno_abierto/protocolo_ukrania.pdf_23.3.22.pdf

V. UN SISTEMA DE PROTECCIÓN APOYADO EN LAS FAMILIAS

El preámbulo de la Ley 4/2023 señala en varios momentos que una de las claves del cambio de modelo es el apoyo a las familias. Tanto a las familias de origen, para que pueden recuperar adecuadamente sus responsabilidades parentales; como a las familias de acogida, adoptantes y colaboradoras, a las que el preámbulo califica de aliadas fundamentales:

«El cambio esencial del modelo del sistema de protección existente hasta el momento, va a apostar por un apoyo más decidido a las familias. Primero preventivo en casos de riesgo, y más tarde sanador, cuando deba acordarse la separación del niño de su familia de origen, debiendo valorarse como primera opción la reunificación familiar, si se dieran las circunstancias favorables para ello y preservando el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el niño, en especial, con respecto a los hermanos, hasta una apuesta absoluta por el acogimiento familiar y la adopción como principales figuras de protección, en línea con la estrategia de desinstitucionalización mencionada».

Me referiré a continuación a unas y a otras analizando críticamente la regulación que se hace en la Ley 4/2023.

5.1. Familias de origen

5.1.1. *Familias que renuncian*

La primera y «especial» familia de origen a la que voy a referirme, es la de aquellas madres que renuncian a su hijo tras el parto. Son mujeres valientes, que en lugar de interrumpir su embarazo, siguen adelante con él y ceden la guarda de su hijo después de nacer. Se trata de una situación muy difícil, en la que es imprescindible apoyar a las madres, pero también garantizar los derechos de estos niños.

La LMSPIA prestó especial atención a estos casos, tal y como se había reclamado en diversos estudios (Moreno Torres, 2009) que ponían de relieve los problemas a los que se enfrentaban estas mujeres, tenían que renunciar a su hijo tres veces. En el hospital ante los servicios sociales hospitalarios; un mes después ante la Entidad pública; y finalmente, en un plazo indeterminado pero que podía llegar a ser de dos años o más, debía prestar su asentimiento ante el juez que instruía el procedimiento de adopción. Las reformas de 2015 implicaron importantes novedades tendentes a mejorar el bienestar de estas madres (Adroher, 2018).

En primer lugar para posibilitar una mayor distancia emocional y confirmación de la decisión, se amplió el plazo de un mes a seis semanas entre la primera

renuncia en el hospital y la segunda en la Entidad pública, ampliación exigida por el Convenio Europeo de adopción de 2008 ya mencionado.

En segundo lugar se estableció en el artículo 45 de la Ley de Registro civil que ya no sería obligación de la madre que promoviera la inscripción de nacimiento en el Registro civil ya que en algunas provincias se instaba a la madre, al salir del hospital sin su hijo a inscribirlo ella misma, lo cual no tenía sentido dado que en ese momento ya estaba bajo la tutela de la Entidad pública, además del impacto emocional consiguiente.

En tercer lugar, la LMSPIA modificó la regulación registral para que en la inscripción de nacimiento del niño, en casos de renuncia, la publicidad del domicilio de la madre fuera restringida. Esta modificación respondió al hecho de que al inscribir el nacimiento en el Registro civil se rellenaba un parte estadístico del parto que se remitía al padrón, quedando el menor empadronado en el domicilio de la madre, lo cual, lógicamente carecía de sentido y además podía vulnerar el derecho de intimidad de estas mujeres que en muchos casos no habían hecho público su embarazo en su entorno familiar o social, y esta circunstancia facilitaba que en dicho entorno llegara a conocerse tanto embarazo como la renuncia (art. 49 de la Ley 20/2011 de Registro civil).

En cuarto lugar, en relación al procedimiento de adopción, el nuevo asentimiento de la madre ya no es necesario si la renuncia se ha hecho ante la Entidad pública o en documento público, salvo que hayan transcurrido 6 meses desde la renuncia (art. 37.1 Ley 15/2015 de Jurisdicción Voluntaria). Normalmente, y lamentablemente, el proceso de adopción no suele tener lugar antes de este plazo, debido al trabajo acumulado de gran parte de los juzgados, por lo cual, la madre en casi todos los casos debe reiterar su decisión una vez más y ante un juez. Esta nueva renuncia puede producir no solo daños emocionales al reabrir heridas, sino problemas prácticos e incluso legales: estas mujeres recibían una citación del juzgado en su domicilio, y en ocasiones eran citadas por edictos, lo cual implicaba para muchas que su entorno personal y familiar en este momento se enteraba que habían tenido un hijo al que habían entregado en adopción. En todo caso, su no comparecencia no paraliza el procedimiento de adopción (art. 38 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria).

Estas importantes reformas legales, debían ser complementadas por la protocolización de los aspectos socio-sanitarios. Así se recogió en la medida 66 del Plan integral de apoyo a la familia 2015-7 coordinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: *Elaborar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un protocolo socio-sanitario común como guía para coordinar las actuaciones en los casos de entrega de un recién nacido por su madre en adopción cuando ésta y su entorno más próximo no pueden hacerse cargo del mismo*⁵⁸. Y es que según datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, anualmente se producen en España entre 300 y 380 renunciaciones hospitalarias, y se advierten diversas cuestiones que deberían ser protocolizadas.

⁵⁸ <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/home.htm>

Pues bien; la Ley 4/2023, es la primera ley autonómica en regular los aspectos socio sanitarios en estos casos, completando, en lo que es competencia autonómica, la regulación estatal mencionada. Así se señala en el Preámbulo:

«Este apoyo a las familias se inicia incluso antes del nacimiento del niño a través de la regulación del riesgo prenatal, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal vigente. La presente ley no solo contempla, como hacen las mencionadas leyes estatales, medidas preventivas que garanticen el buen trato prenatal del nasciturus, sino además prevé el apoyo a las madres, ofreciéndoles recursos económicos, residenciales y sociales. Este apoyo a las mujeres en dificultad se completa con una novedosa disposición que regula las entregas hospitalarias de aquellas que deciden renunciar a su hijo tras el parto. No hay precedentes de una regulación similar a nivel autonómico, y su objetivo es promover que el proceso de la entrega del recién nacido en adopción, cuando la madre y su entorno más próximo no pueden hacerse cargo del mismo, se desarrolle con las mayores garantías de los derechos de la madre y del bebé, tanto en el ámbito sanitario como en el de protección de la infancia».

La regulación prevista en el artículo 113, se refiere a todos los aspectos que según los datos del entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, son los más relevantes, debe, no obstante, ser objeto, como se señala, de desarrollo reglamentario. La falta de un reglamento completo, fue una de las carencias de la ley autonómica anterior, y no debería reproducirse en relación a esta. En el plan normativo de 2024, no está previsto ningún desarrollo de la Ley 4/2023 que reclamo en este trabajo como imprescindible.

5.1.2. *Familias en las que se produce riesgo o desamparo*

La CNUDN en su artículo 18 señala que, si bien a la familia corresponde el ejercicio de la responsabilidad parental, los poderes públicos están obligados a la *asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño*, y, como hemos visto, el CDN, en sus dos últimos informes sobre España, detecta importantes carencias en el apoyo público a las familias y propone aumentar los recursos de asistencia destinados a ellas, especialmente a las monoparentales, pobres, o en especial dificultad.

Por ello, el sistema de protección debe descansar en un apoyo preventivo y reparador a las familias, y así lo señala el artículo 66 de la Ley 4/2023, «el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia de la Comunidad de Madrid comprende el conjunto de actuaciones y medidas adoptadas por los poderes públicos destinadas a prevenir, detectar y reparar las situaciones de riesgo y desamparo en las que puedan hallarse los niños, asumiendo su tutela

o guarda en los casos en los que sea preciso, al objeto de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y su desarrollo integral».

Por ello, la primera fase del sistema de protección, es la prevención y la detección, que técnicamente se denomina, tanto en la legislación estatal como en la autonómica como la fase de «riesgo». Esta fase implica una intervención pública con las familias que presentan determinados indicadores de riesgo para que estos disminuyan y se evite un agravamiento que desemboque en una declaración de desamparo. La LMSPIA y la LOPIVI realizaron un avance muy notable al haber incorporado modificaciones que han supuesto una regulación estatal mas amplia y completa de esta primera fase del sistema de protección en varios aspectos.

En primer lugar en la propia definición del término «riesgo» que en la LOPJM de 1996 era indeterminada y dio lugar a una gran diversidad en la regulación autonómica de primera generación (Martínez, 2007). La LOPIVI ha concretado un listado de indicadores de riesgo que se ha incluido en el artículo 17 de la LOPJM.

En segundo lugar, en relación a la administración competente en esta fase de la intervención, la LOPIVI en su artículo 77 señaló la competencia de los servicios sociales de atención primaria, es decir de la administración municipal. En coherencia con ella, la Ley 4/2023 señala en su artículo 77 al regular la competencia para la aprobación del proyecto de intervención social y educativo familiar y de la declaración de riesgo que «los servicios sociales de las entidades locales son los competentes para elaborar el proyecto de intervención social y educativo familiar, detectar y valorar las situaciones de riesgo». La necesaria coordinación entre los servicios sociales de base y los especializados se prevé en el artículo 74.2 cuando señala: «el proyecto de intervención social y educativo familiar será adoptado por el órgano municipal competente y de él se informará, para su seguimiento, a la Comisión de Apoyo Familiar correspondiente al municipio de residencia del niño».

En tercer lugar, la finalidad de la intervención en estos casos a tenor del artículo 17.4 de la LOPJM es «la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo familiar que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos, promoviendo los factores de protección del menor y manteniendo a éste en su medio familiar». La Ley 4/2023 regula de forma pormenorizada los objetivos de esta intervención en el artículo 72.

En cuarto lugar, la LMSPIA, partiendo de que la intervención administrativa en estos supuestos no se traduce en una separación familiar, sino que está enfocada a disminuir las circunstancias que pueden comprometer el bienestar del niño, regula un procedimiento en dos fases. En un primer momento se elabora un proyecto de intervención social y educativo familiar, con la participación y colaboración de los padres y del niño, y en coordinación con los centros escolares, servicios sociales y servicios sanitarios. Solo en el caso de que haya una falta de colaboración de la familia, y los indicadores

no mejoren, se procede a la declaración formal de riesgo por resolución administrativa con todos los requisitos y garantías. Si la situación continúa empeorando, la administración local remitirá la información a la Entidad pública competente en materia de protección de la Comunidad autónoma para que esta valore la posibilidad de declarar el desamparo.

La Ley 4/2023 desarrolla esta regulación estatal, destacando en ella los siguientes elementos. En primer lugar se establecen plazos en la intervención; doce meses en la primera fase y doce en la segunda. La razón de ser de esta temporalización, es la de activar la intervención temprana de los servicios sociales evitando la cronificación de las situaciones de riesgo que se advierte en muchas ocasiones. Además, se prevé en el artículo 78.2 un seguimiento temporalizado de las medidas adoptadas, y condicionado a la edad de los niños, para evitar que sea el mero transcurso del tiempo el que implique el paso de una fase a otra: «El proyecto de intervención social y educativo familiar y la resolución administrativa de riesgo, así como las medidas contenidas en ellos, serán objeto de seguimiento y evaluación periódica por la Comisión de Apoyo Familiar al menos cada seis meses, con carácter general; o tres meses para menores de tres años, y siempre que se estime necesario a propuesta de su coordinador». En segundo lugar, la declaración administrativa de riesgo, debe incluir toda la información relevante (art. 75.2) tanto de las causas de la declaración, como de los objetivos y medidas propuestos para corregir el riesgo. En este sentido sería importante que en Madrid se adoptara un sistema unificado de valoración de estas situaciones y de las de desamparo, como el sistema BALORA del País Vasco, que posibilitara una mayor objetivación de la intervención y menos subjetividad de la intervención técnica (Arruabarrena y Hurtado, 2018).

En quinto lugar, la LOPIVI detalla, en los artículos 26 y siguientes algunas medidas que se pueden adoptar en casos de riesgo. Básicamente se hace referencia a la formación en parentalidad positiva, en valores y competencias emocionales, a las habilidades para la negociación y resolución de conflictos intrafamiliares, etc... Sin embargo, siendo estas medidas las más relevantes «sistémicamente» deben adoptarse también complementariamente aquellas que impliquen un apoyo socioeconómico a estas familias que, en muchas ocasiones, se encuentran en una situación de exclusión social. La combinación del apoyo social y funcional es esencial para disminuir los indicadores de riesgo, pero como ha señalado la Sindica de Greuges de Cataluña en relación a esta Comunidad autónoma, aunque fácilmente extrapolable al resto de España, «el modelo de intervención es más asistencialista y de control, que vela por cubrir las necesidades más básicas, por dar respuesta a las situaciones de emergencia social que se van produciendo y por detectar eventuales situaciones de desprotección, y no tanto de apoyo y acompañamiento a las familias para la mejora de sus funciones parentales, con un abordaje de carácter más preventivo y terapéutico» (Sindica, 2023:43).

La Ley 4/2023 ha supuesto un avance importantísimo en relación a esta fase. Como se destaca en el preámbulo se advierte un «firme compromiso,

traducido en medidas concretas, de apoyar a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades parentales. Se adoptan, así, medidas de prevención, en el capítulo II, de apoyo antes y después de la declaración de riesgo en el capítulo III, y del cuidado de los contactos, la relación con los niños y el seguimiento en los casos, así como la declaración de desamparo. Asimismo, prevé la intervención intensiva con la familia de origen de cara a un posible retorno, pero con tiempos limitados en función de las circunstancias y edades de los niños». En diversos preceptos, la Ley 4/2023 regula el apoyo social (así en el artículo 6 regula el «Derecho a la inclusión social, a una vivienda y a condiciones de vida dignas» detalla los derechos relevantes en este ámbito) y el apoyo funcional (así el artículo 34 recoge las actuaciones de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades parentales como desarrollo de lo establecido en la LOPIVI al respecto).

Este carácter completo y holístico de la intervención tanto social como funcional con las familias, se recoge de forma integral en el artículo 71 que regula las actuaciones preventivas que típicamente se sitúan en esta fase de riesgo y en particular en el artículo 78.1.

La intervención en la fase de riesgo puede ser exitosa, cuando se disminuyen los indicadores y se consiguen los objetivos propuestos, pero en ocasiones, desemboca en una declaración de desamparo y la consiguiente asunción de la tutela administrativa del niño por parte de la Entidad pública, separándolo de su familia. El niño entra en el sistema de protección con una medida de acogimiento familiar o residencial, pero es esencial seguir interviniendo con su familia biológica para posibilitar el retorno lo antes posible. Sin embargo, a la vista de los datos que se recogían en el epígrafe II, en España muy pocos niños declarados en desamparo regresan con su familia. La Sindica de Greuges (2022) apuntaba algunas causas del mismo, vinculadas al régimen de visitas pero también a otros problemas más estructurales:

- El régimen de visitas con la familia biológica se aborda, en ocasiones, desde una perspectiva restrictiva: Poca frecuencia y visitas a espacios cerrados, a menudo con horarios que interfieren en el horario escolar.
- Falta de garantía del derecho de relación entre hermanos y/o hermanastros tutelados que se encuentran en recursos diferentes.
- Carencias de los profesionales (educadores) para trabajar el apego de los niños a sus progenitores, especialmente cuando estos últimos se oponen a la medida, que terminan limitando las visitas para evitar que los progenitores puedan interferir en la adaptación del niño.
- Reducción de visitas, como si fuera un castigo, por la «falta de colaboración» de los progenitores, sin tener en cuenta cómo afecta esta reducción a los niños.
- Planes de trabajo con objetivos poco asumibles por los progenitores.

- Lenguaje excesivamente burocrático para trabajar con las familias que no contribuye a tejer una relación de confianza.
- Intervenciones en las que predomina el control y no el tratamiento: pocos tratamientos terapéuticos y mucho control con el establecimiento de visitas supervisadas.
- En algunas ocasiones, los profesionales no favorecen el mantenimiento del vínculo, y se detectan discursos deslegitimadores que generan conflictos de lealtad de los niños hacia sus familias. Habría que mejorar la supervisión del trabajo de los profesionales (educadores) para mejorar las potencialidades de cada familia.

El necesario cambio y mejora en la gestión del riesgo y del desamparo infantil en España y en Madrid requiere de varias medidas.

Por una parte de la adopción de normas adaptadas a las nuevas formas de intervención, más holísticas y menos asistencialistas, y que apuesten de forma decidida por el apoyo a las familias y por priorizar el interés superior de los niños, como hace la Ley 4/2023.

En segundo lugar por un mayor compromiso presupuestario, tanto en las ayudas sociales como en las que tienen que ver con el refuerzo de las competencias parentales (Martínez y Hernández, 2023). En España el porcentaje del PIB dedicado a políticas de protección social de infancia y familia es del 1,6 %, y la media en la UE es del 2,5 %; esta falta de medios ha sido señalada como un desafío evidente por parte de la Comisión Europea en los sucesivos informes del semestre europeo⁵⁹. Se ha llegado a aventurar que son razones presupuestarias las que explican que en España se declare de desamparo de algunos niños, cuya situación podría haber sido abordada desde el «riesgo» sin separarlos de sus familias: el coste de apoyar económica y profesionalmente a las familias es mayor que el coste del sistema de protección residencial y por supuesto que las ayudas a familias de acogida (Ordás, 2016). Yo no tengo claro este diagnóstico económico que debería sustentarse en un análisis presupuestario. Como ya he recordado, la ONU recomendaba a España en 2018 un aumento de los recursos de asistencia y asesoramiento, por una parte, y de las prestaciones familiares por otra (CDN, 2018). En el contexto de

⁵⁹ El último, *Commission staff working document Country analysis on social convergence in line with the features of the Social Convergence Framework (SCF)*. Brussels, 6.5.2024 SWD(2024) 132 final. En él se afirma: «In the context of the first-stage analysis presented in the JER 2024, Spain was identified as facing potential risks to upward social convergence based on 6 headline indicators of the Social Scoreboard flagging. These notably concern social protection and inclusion, regarding the at-risk-of-poverty or social exclusion rate for children» (p. 19). Y se precisa: «the rate of children at risk of poverty or social exclusion (AROPE) decreased by 0.8 pps in 2022 but remained one of the highest in the Union (at 32.2 %, corresponding to more than 2.6 million children) and increased again by 2.3 pps in 2023. The high level of child poverty in Spain is linked to both the labour market situation of their parents and the limited effectiveness of the tax and benefit system in mitigating such risks, with income support for children being among the lowest in the EU» (p. 26).

la participación infantil impulsada por el CDN al elaborar la OG 19 sobre *Presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño* de 2016, uno de los niños afirmó: «invertir en nuestras familias también es una forma importante de proteger nuestros derechos» (n.º 8).

Finalmente, la mejora y transformación del sistema tiene que ver con un urgente cambio profundo de perspectiva y de «cultura» de los técnicos que intervienen en estos procesos, tanto de las administraciones como de los jueces y fiscales, ya que, durante demasiado tiempo, el interés superior que en la práctica ha primado, no ha sido siempre, y en todos los casos, el del menor (Adroher y Gómez, 2020).

5.2. Familias protectoras

Bajo la denominación de familias protectoras, voy a incluir fundamentalmente tres figuras que suponen de menor a mayor intensidad, el compromiso de personas y familias de ofrecer un entorno cálido y familiar a los niños que viven en el acogimiento residencial: las familias colaboradoras, acogedoras y adoptantes, a las que se refiere el Preámbulo de la Ley considerándolas aliadas fundamentales:

«El sistema descansa en unos aliados fundamentales para lograr la desinstitutionalización y la protección familiar estable de los niños: las familias acogedoras, adoptantes y colaboradoras (...)

Se prevén, además, entre otras cuestiones, que los centros residenciales sean supervisados permanentemente y deberán tender a un número adecuado de plazas y la promoción de la creación de redes de apoyo para fomentar las relaciones de los niños con personas y familias de referencia con las que establecer vínculos fuera de los centros contando así con figuras de referencia para favorecer que la atención y el ambiente en el que viven los niños sean similares a los de una familia».

Junto a ellas, debe destacarse la labor de personas o familias voluntarias, que atienden a los niños de los centros tanto en apoyo escolar como en actividades de ocio y tiempo libre. La gran diferencia entre estas y las anteriores a las que voy a referirme, es que en este caso no se llevan a los niños a su casa, sino que realizan actividades con ellos bien en el centro, bien fuera de él pero siempre regresando al centro a dormir. A ellas se refiere el artículo 107.4: «La Comunidad de Madrid podrá acordar con entidades de voluntariado, y de acuerdo con la normativa aplicable, la participación solidaria de personas voluntarias en centros de protección de menores que contribuyan a la mejor atención de los niños que se encuentren en acogimiento residencial en los términos establecidos en el artículo 104.1.b)».

Y es que, la Ley 4/2023 fomenta la iniciativa social en el artículo 60 desde el convencimiento de que los niños que están en centros deben salir, si es

posible a acogimiento o adopción, o al menos deben tener familias y personas de referencia con las que haya un cierto vínculo personal y que puedan ser su capital social cuando lleguen a la mayoría de edad. Por eso, dentro de los principios de actuación de los centros se recoge precisamente el fomento de estas redes de apoyo «dirigidas al ejercicio efectivo del derecho de los niños a vivir en una familia (art. 104)».

Voy a referirme a continuación, de menor a mayor intensidad, a las familias colaboradoras, acogedoras y adoptantes.

5.2.1. Familias colaboradoras

La Comunidad de Madrid ha puesto en marcha, en los últimos años, los programas de *Vacaciones en familia*⁶⁰ y *Un curso en familia*⁶¹ que responden a la finalidad de que los niños institucionalizados tengan la oportunidad de una convivencia familiar, aunque sea limitada en el tiempo, con familias colaboradoras.

La figura de las familias colaboradoras se incluyó a nivel estatal por primera vez en 2015 por LMSPIA en el artículo 172 ter del Código civil como figura nueva que el legislador estatal quería potenciar: «La Entidad Pública podrá acordar, en relación con el menor en acogida familiar o residencial, cuando sea conveniente a su interés, estancias, salidas de fines de semana o de vacaciones con familias o con instituciones dedicadas a estas funciones. A tal efecto sólo se seleccionará a personas o instituciones adecuadas a las necesidades del menor».

Algunas leyes autonómicas han desarrollado este precepto. La primera fue la Ley andaluza de 2021 (arts. 32 y 110), la segunda la Ley de Castilla La Mancha que en su artículo 77 regula el programa de «Personas o familias referentes», la tercera la Ley 4/2023 que en el artículo 107 regula las familias colaboradoras y en el 89 la delegación de guarda para salidas, estancias o vacaciones, y más recientemente la Ley vasca que regula en el artículo 215 la delegación de guarda para estancias, salidas y vacaciones, y en el 218 las relaciones con personas voluntarias. Sin embargo no se refieren a esta figura las leyes valenciana, balear y navarra.

Andalucía ha sido la comunidad autónoma con una mayor experiencia de muchos años en esta forma de abordar la «familiarización» de los niños institucionalizados un poco mayores, que no van a tener fácil salida en un acogimiento familiar, pero sin embargo que tienen, como los demás, un derecho a vivir en familia o al menos a construir vínculos positivos con familias que puedan ser su referente durante su infancia y cuando salgan del

⁶⁰ <https://www.comunidad.madrid/notas-prensa/2024/04/12/comunidad-madrid-inicia-xvii-edicion-vacaciones-familia-menores-tutelados>; <https://sede.comunidad.madrid/prestacion-social/acogimiento-familiar-periodo-estival>

⁶¹ <https://sede.comunidad.madrid/prestacion-social/curso-familia>

sistema. Ya la Ley 1/1998, de 20 de abril, regulaba esta figura en su artículo 36: «la medida de acogimiento residencial podrá ser complementada con la estancia del menor con familias colaboradoras durante fines de semana y periodos vacacionales».

La larga experiencia de esta Comunidad autónoma en el desarrollo e implantación de esta figura, le ha llevado a protocolizar el procedimiento de información, preparación selección y asignación de estas familias⁶², y hay muy interesantes estudios publicados analizando la experiencia de estos programas y sus beneficios pero también los retos que tienen por delante (León, et al., 2019 y 2021 y Cano, et al., 2021). Los niños muestran mejoras evidentes en todas las áreas tanto personales y académicas; cuando son ex tutelados tienen «familias» a quienes acudir a buscar apoyo o con quienes celebrar la navidad; y muchas familias que tienen miedo o prevención hacia el acogimiento y se ofrecen como colaboradoras, viven una experiencia positiva que les hace terminarse ofreciendo como acogedoras. Los directores y educadores de los centros advierten una mejora en el bienestar infantil y en la convivencia.

Estas familias se han constituido en Andalucía en una asociación (Crecer con futuro: <https://crecerconfuturo.org>), y como tal son colaboradores de la administración pública en diversas fases del proceso.

Madrid, es por tanto, junto con Andalucía, pionera en poner en marcha estos programas y regularlos; el siguiente paso en nuestra Comunidad autónoma será el de protocolizar esta figura, a través del desarrollo reglamentario de la Ley y apoyar a las asociaciones de familias colaboradoras que, con toda seguridad, se crearán en el futuro.

5.2.2. *Familias acogedoras*

La Ley 4/2023 establece, en coherencia con la legislación estatal, la prioridad del acogimiento familiar frente al residencial en el artículo 87. Además, para que los niños que entran en el sistema de protección menores de 6 años, no vayan por defecto al sistema residencial, se establece que el acogimiento familiar de urgencia será la medida preferente (art. 91.2).

La Ley 4/2023 regula, en desarrollo de la regulación estatal las clases de acogimiento familiar, el procedimiento de su constitución, desde el ofrecimiento, la preparación, la selección, la asignación... No voy a referirme a todas estas cuestiones sino a las dos que suponen una novedad o que resultan, a mi juicio, especialmente relevantes: el fomento y apoyo al acogimiento familiar, y la supresión del muro entre acogimiento y adopción.

⁶² <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familias-e-igualdad/areas/in-fancia-familias/familias-colaboradoras.html>

A) Fomento y apoyo del acogimiento familiar

En relación al fomento y apoyo, como ha señalado el Defensor del Pueblo, para que el acogimiento familiar sustituya progresivamente al residencial, es imprescindible que haya más familias acogedoras porque son insuficientes, y ello se traduce en dos acciones positivas por parte de las administraciones: el fomento del acogimiento familiar, y un mayor reconocimiento y apoyo al mismo (Defensor del Pueblo, 2022).

El artículo 93 regula el fomento del acogimiento familiar, cuestión de enorme trascendencia. A pesar de la realización de campañas de fomento e información sobre estas familias, las mismas no están teniendo el efecto deseado. Por ello, el fomento del acogimiento debe realizarse también de manera individualizada o más focalizada; por una parte, con la regulación que acabamos de exponer de las familias colaboradoras, pero también con la promoción del acogimiento en familia extensa, siempre que esta sea adecuada para el interés superior del menor. No todas las abuelas son las mejores acogedoras (alguien afirmó en un congreso que si no vale como madre la «fotocopia», menos todavía el «original», es decir, la abuela), pero la Ley 4/2023 señala en el artículo 95 la obligación de una «búsqueda activa» por parte de la Administración de familiares del niño como primera opción y la prioridad de los mismos en la asignación en el artículo 98. Por otra parte, el apoyo al acogimiento familiar está recogido en el artículo 101 de la Ley 4/2023.

Además de mejorar la captación, es imprescindible que las Administraciones Públicas adopten políticas integrales de apoyo a las familias de acogida, mejorando las cuantías de las prestaciones, ayudas y beneficios que reciben⁶³.

Pero además, deben incrementarse los medios personales y materiales de los equipos dedicados a la gestión, supervisión, apoyo y acompañamiento de los acogimientos. Todos los niños acogidos tienen necesidades especiales, porque llegan a la familia tras el duelo de una separación. Las leyes de 2015, establecieron entre los derechos de estas familias, que les sea facilitada formación, orientación y apoyo técnico durante el acogimiento y que se realice un seguimiento regular y continuo del proceso de acogimiento. En general, este apoyo es muy escaso (Alcaide, 2023).

Finalmente, es importante, el reconocimiento social de estas familias tanto a través de la creación de un Estatuto de familia acogedora (como en Andalucía, Castilla León y Madrid) como de la acreditación documental que facilite a la familia realizar actuaciones ante las administraciones y que pueda llevar aparejados beneficios sociales y con entidades públicas y privadas.

⁶³ Algunas comunidades, como Madrid, están apostando decididamente por un apoyo económico más comprometido con las familias de acogida: <https://www.comunidad.madrid/noticias/2023/10/31/comunidad-madrid-aumentara-30-ayudas-familias-acogedoras#:~:text=La%20Comunidad%20de%20Madrid%20aumentar%C3%A1%20en%202024%20m%C3%A1s%20de%20un,pasando%20de%20300%20a%20400>.

En definitiva, «actualmente el sistema depende del altruismo de las familias oferentes, lo cual es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que aumente de forma significativa» (Defensor del Pueblo, 2022).

B) Derribar el muro entre acogimiento y adopción

En segundo lugar, las leyes de infancia autonómicas y la práctica administrativa en España, se han basado en una férrea separación entre acogimiento y adopción. Existen procedimientos diversos para seleccionar a adoptantes y acogedores, registros distintos de unos y otros y se ha evitado que los segundos puedan convertirse en los primeros si el niño que tienen acogido deviene en adoptable, para no generar expectativas a quienes acogen de que podrán «quedarse» con el niño. Incluso algunas legislaciones, como la aragonesa, prohíbe expresamente que el acogedor se convierta en adoptante del niño que ha tenido acogido⁶⁴.

Este «muro infranqueable» entre acogimiento y adopción ha sido criticado por la doctrina desde la perspectiva del vínculo de apego (Palacios, 2011), pero también por otras instituciones. Así, la Valedora del Pobo gallego (2022) refiriéndose a la transición del acogimiento a la adopción, critica el denominado «corte limpio», es decir, la práctica administrativa que promueve la ruptura total de contacto entre la familia acogedora y el niño cuando éste se asigna a otra familia en adopción.

Si el niño ha sido acogido por una familia y deviene en adoptable, no tiene sentido asignarle a otra familia si se encuentra encajado en la familia acogedora, esta acepta convertirse en adoptante y es idónea para ello. Ha habido algunos casos que han saltado a los medios de comunicación de niños que han sido literalmente arrancados de una familia de acogida en la que por fin habían encontrado estabilidad familiar para entregarlos a una familia distinta de adopción⁶⁵, y las familias de acogida han pedido públicamente que se revise ese muro infranqueable⁶⁶.

Este planteamiento de romper el muro entre ambos procedimientos es totalmente consistente con la LOPJM que establece en su artículo 2 que el interés superior del niño deberá ponderarse, entre otros criterios teniendo en cuenta «la necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efec-

⁶⁴ Artículo 9.3 del Decreto 188/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo previo a la adopción nacional e internacional de menores. (BOA n.º 120, de 7 de octubre de 2005): *Serán incompatibles las solicitudes de acogimiento no preadoptivo con las solicitudes de adopción nacional.*

⁶⁵ https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/matrimonio-acogida-nino-pide-paralizar-inminente-adopcion-no-pierda-vinculo-familia-biologica_1_6220610.html

⁶⁶ <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-familias-piden-revisen-medidas-paso-acogida-adopcion-algunas-ccaa-20231004174143.html>

tiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro». Permitir el tránsito entre acogimiento y adopción, dando importancia a la continuidad de los cuidados y de los vínculos de apego del niño muy por encima de los procedimientos administrativos, considerar a las familias acogedoras las más idóneas para adoptar al niño que tienen acogido, es lo que ha previsto de forma novedosa la Ley 4/2023, haciendo alusión en el preámbulo al denominado «Concurrent planning»:

«Si el apoyo a las familias es uno de los ejes de este título, el núcleo central del mismo es la primacía del interés superior de los niños en el sistema de protección, promoviendo la desinstitucionalización de los mismos centrandó la intervención en sus trayectorias vitales que determinarán, en cada momento, la elección de la medida de protección más adecuada y su duración, así como en la búsqueda de la estabilidad. Una de las herramientas que se utilizan para ello es un modelo implantado con éxito en otros países con situaciones de partida parecidas a la española denominado Concurrent Planning: un elevado número de niños a cargo del sistema de protección sujetos a medidas supuestamente temporales que acaban alargándose durante muchos años y fundamentalmente, en acogimiento residencial, y con escasas experiencias exitosas de retorno con la familia de origen.

Para lograr estos objetivos, la ley introduce plazos y acciones muy concretos en cada una de las fases de intervención del sistema de protección, prioriza el cuidado familiar frente al residencial, la permanencia con la familia que inicialmente se hizo cargo del niño cuando entró en el sistema de protección en los casos de no retorno, a través de las declaraciones de idoneidad simultáneas para la adopción y el acogimiento, y la posible revisión de las mismas en función de la evolución de la trayectoria vital del niño».

Este sistema, que se ha generalizado en otros países que tenían la misma situación de partida de España, muchos niños separados de sus familias, poco retorno a las mismas, y muy pocas adopciones, supone un trabajo concurrente:

«el inicio de un doble procedimiento se hace con el conocimiento de todos los implicados y seleccionando, para hacerse cargo de los niños, familias dispuestas a asumir el cuidado temporal de los menores mientras se procura que sus familias de origen se puedan volver a hacer cargo de ellos, pero resueltas también a convertirse en su familia definitiva en caso de que el retorno no fuera posible. De modo que se precisa de familias decididas y preparadas para dos posibles resultados diferentes. Esto supone crear una situación en la que los niños disfrutaran de una acogida familiar estable con visitas regulares con su familia de origen hasta que regresen con ella, o, si finalmente no es posible el retorno y son adoptados, habrán estado con su familia adoptiva desde el primer momento posible, sin interrupciones ni rupturas de vínculos ya creados» (Gómez, 2019:137).

Los preceptos de la Ley 4/2023 que se refieren a esta importantísima novedad son los siguientes: el artículo 65 que unifica acogimiento y adopción al crear el «Registro de familias adoptantes y acogedoras de la Comunidad de Madrid»; el artículo 95 que prevé que el ofrecimiento pueda ser para acogimiento y adopción, considerando a la familia que ha sido acogedora de un niño concreto como la preferida para un nuevo acogimiento (art. 96), o para una adopción (art. 118) siempre que sea idónea y esté dispuesta.

5.2.3. *Familias adoptantes*

La regulación que la Ley 4/2023 hace de la adopción, es una regulación completa, que adapta el marco jurídico madrileño al estatal derivado de las reformas de 2015 (Adroher, 2018). Sin embargo, voy a referirme a las dos novedades más relevantes. En primer lugar, al igual que el acogimiento, la Ley introduce previsiones de promoción y de apoyo a la adopción. En segundo lugar incorpora tanto el derecho de acceso a los orígenes como la adopción abierta, figuras que se están abriendo camino decididamente en el panorama de derecho comparado por la función esencial que tienen en la construcción de la identidad de los adoptados.

A) Promoción de la adopción y apoyo postadoptivo

La Ley 4/2023 regula en el artículo 111 y bajo el título equívoco «promoción de la adopción» lo que, en realidad, son los criterios técnicos para tomar la decisión de poner en marcha esta medida de protección, básicamente cuando exista un pronóstico técnico de imposibilidad de reintegración en la familia, como es el caso, por ejemplo, de las renunciias hospitalarias. Así, tanto la Ley 4/2023 como la Estrategia de infancia 2023 se refieren a la promoción del acogimiento familiar, aludiendo a todas aquellas medidas impulsadas por las administraciones públicas para buscar familias que se ofrezcan para el acogimiento, esta lógica no tiene sentido en el ámbito de la adopción. De hecho, la adopción no se considera a nivel internacional como una medida a promocionar, pero si una medida más del sistema de protección (Palacios, et al., 2019).

Sin embargo, es muy oportuno recoger en el artículo 121 el apoyo postadoptivo, uno de los desafíos indudables de la figura de la adopción (Adroher, 2008), que básicamente se traduce en el «asesoramiento y orientación para afrontar las necesidades específicas que se derivan de las situaciones de desprotección vividas y de las particularidades de la filiación adoptiva», que la Ley propone realizar con el apoyo de la iniciativa social de las organizaciones de personas adoptadas o de familias adoptivas.

B) Adopción abierta y derecho de acceso a los orígenes

En segundo lugar, la Ley 4/2023 incorpora dos cuestiones introducidas en el Derecho español en los últimos años: la adopción abierta y el derecho de acceso a los orígenes. Se trata de dos novedades que forman parte de una tendencia legislativa global, basada en evidencias científicas según las cuales, la garantía de ambas contribuye significativamente a promover el desarrollo saludable de la identidad de los niños, adolescentes y adultos adoptados, ayudándoles a integrar su condición de adoptados en la imagen que tienen de sí mismos (Palacios, 2017).

En el Derecho español, la adopción abierta, se incorporó novedosamente en el artículo 178.4 del Código civil tras la reforma de 2015 operada por la LMSPIA, si bien ya estaba regulada desde 2010 en el Código civil catalán.

Esta figura, existente también en otros sistemas jurídicos implica que aunque la adopción rompe los vínculos jurídicos con la familia de origen, pueda acordarse en algunos casos y siempre que responde al interés superior del menor, el mantenimiento de contactos con dicha familia tras la adopción. El contacto pueden ser visitas o meras comunicaciones, particularmente con los hermanos, y debe ser propuesto al juez por la Entidad pública o el Ministerio fiscal, y puede ser mediado por la Entidad Pública que remitirá al juez informes a lo largo de 2 años.

En un reciente estudio sobre esta figura (Adroher, et al., 2023), se recogen datos las adopciones abiertas constituidas en España desde 2015. Las tres comunidades autónomas que más han aplicado esta figura son Andalucía con más de 80, País Vasco con 72, y Madrid con 69. El estudio advierte que no existe una relación directa entre el número de adopciones abiertas por territorio y la regulación autonómica correspondiente. Así, en Cataluña, que reguló esta figura en 2010, no se ha constituido todavía ninguna adopción abierta; la Comunidad Valenciana y Navarra la contemplan en sus leyes como opción preferente y por defecto pero allí se han consituido muy pocas en relación con las de otras Comunidades en las que no se plantea como opción prioritaria. La todavía escasa implantación de esta figura probablemente responde a una falta de decisión de los equipos técnicos de las Entidades públicas de impulsarla debida, quizá, a una falta de formación y reflexión colectiva sobre su utilidad. El modo en que se está empleando, es excepcional, limitada fundamentalmente a hermanos, y con un contacto centrado en las visitas. Poco a poco va incluyéndose esta posibilidad en todo el procedimiento de la adopción en las diversas Comunidades Autónomas pero con desigual grado de desarrollo, tanto en la información, la preparación, la idoneidad, la asignación y el seguimiento y apoyo postadoptivo.

A pesar del mandato del legislador estatal de 2015, muchas de las normas autonómicas todavía no se han adaptado al marco estatal en relación con esta cuestión y, las que lo han hecho, han regulado la adopción abierta

de forma dispar, de modo que la homogeneidad que sería deseable en un ámbito como este tampoco parece que se esté logrando por esta vía. Así, no han incorporado la figura la Ley balear, ni la Ley de Castilla-La Mancha. En el extremo opuesto, la han regulado, considerándola como la opción preferente, la Ley Valenciana (art. 150), y la Ley Foral Navarra que prácticamente reproduce textualmente la regulación valenciana (art. 153). Finalmente, la contemplan sin dicha consideración preferente, la Ley de Andalucía, de una forma excesivamente genérica y breve (art. 119), y tanto la Ley 4/2023 (art. 119) como la Ley vasca (art. 267) contienen una regulación completa y muy ajustada y que responde a la experiencia que han desarrollado estas Comunidades Autónomas en esta materia a lo largo de estos últimos años.

La búsqueda de orígenes de los adoptados, como parte del derecho fundamental a la identidad filial (García y Linacero, 2006; Gómez, 2007) estaba ya prevista en el artículo 180 del CC, pero la LMSPIA la reguló de una forma más completa, concretando el tipo de información que las Entidades públicas deben custodiar y el tiempo que debe conservarse, cumpliendo así con lo previsto en el Convenio Europeo de Adopción de 2008. Además se establece la obligación de las entidades públicas o privadas que hayan tenido relación con el adoptado y puedan tener información relevante sobre él, a colaborar con las entidades públicas en este ámbito.

La legislación autonómica debe desarrollar este nuevo derecho, y así lo ha hecho la Ley 4/2003; por una parte en el artículo 7.3 al regular el derecho a la identidad señalando las obligaciones de la Entidad Pública en relación a los niños separados de sus familias, y por otra parte en el artículo 122 regulando específicamente el derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo he querido destacar las novedades, más reseñables y los planteamientos más innovadores que la Ley 4/2023 aporta al sistema de protección de la infancia español desde la perspectiva del interés superior del niño.

En línea con la Estrategia de Infancia 2023 y con todas las obligaciones y recomendaciones internacionales, la Ley hace una apuesta valiente y decidida por la desinstitucionalización infantil y por el apoyo a las familias como principal agente de protección. Como señalara Palacios (2003) las instituciones para niños no siempre son sinónimo de protección sino en muchos casos de riesgo y por tanto es importante también un cambio de modelo de estos centros para que sean seguros y protectores (Olaguibel, 2022).

El apoyo a las familias de origen, con un planteamiento no exclusivamente asistencialista sino integral y reparador de las competencias parentales, y el

apoyo a las familias que he denominado «protectoras», no solo las adoptantes y acogedoras sino también las colaboradoras como recurso de menor intensidad pero enormemente importante sobre todo para niños más mayores, es una de las características clave de esta Ley que se atreve a referirse al «derecho al desarrollo y al crecimiento en el seno de una familia» (art. 8). Una de las novedades más reseñables, y que no está presente en otras normas autonómicas, es la permeabilidad de las fronteras entre las distintas modalidades de acogimiento familiar y adopción para procurar mayor estabilidad al niño. El muro infranqueable que la práctica y legislación autonómica española ha levantado entre acogimiento y adopción es derrumbado por esta Ley, en línea con los planteamientos de Derecho comparado del denominado «concurrent planning», que apuestan por los derechos del niño y por la continuidad y estabilidad en los cuidados.

Además, la Ley 4/2023 regula la *Barnahus*, como recurso protector para los niños que han sido víctimas o testigos de violencia sexual, en línea con el impulso que este recurso está recibiendo del Consejo de Europa y la Unión Europea; a pesar de que algunas Comunidades autónomas cuentan ya con algún centro que responde a este modelo, la regulación del mismo por ley convierte a la Comunidad de Madrid en pionera. Y, como es sabido, los niños que están en el sistema de protección, son especialmente vulnerables a este tipo de delitos y de violencia.

Los desafíos que plantean los desplazamientos internacionales de menores por causas diversas tales como la guerra, o los desplazamientos por razón de salud, han sido también objeto de regulación específica por la Ley 4/2023, dotando de seguridad jurídica a estas situaciones de especial vulnerabilidad por las que pasan los menores en muchos países.

No obstante, si la LMSPIA de 2015 no pudo por si sola modificar un sistema de protección a la infancia caduco y desprotector, podría suceder lo mismo con esta Ley 4/2023. Es absolutamente esencial que el desarrollo reglamentario se lleve a cabo cuanto antes para concretar la operativa de muchos de los derechos reconocidos y contemplados para que no se queden en «papel mojado».

Pero además, es esencial que los técnicos del sistema de protección sean formados y entrenados en esta nueva forma de acometer su tarea; que realmente perciban a las familias como aliadas, y pongan al niño en el centro. La desinstitucionalización es un cambio cultural muy importante que implica a muchos agentes, incluidos los sindicatos, y requiere una transformación de modos de actuar, de recursos públicos y de las entidades sociales, y sobre todo de las personas que trabajan en ese sector (Barranco, 2024).

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ADROHER BIOSCA, S. (2008). «Desafíos jurídicos de la etapa post-adoptiva» en *Post-adopción y vínculo familiar*. (Pérez Testor, C. Coord.). Fundación Vidal y Barraquer Barcelona, pp. 119-146.
- ADROHER BIOSCA, S. (2018). «La nueva regulación de la adopción en España: en interés superior del menor». *Revista crítica de Derecho inmobiliario* 2018, n.º 796, pp. 2429-2463.
- ADROHER BIOSCA, S. (2019). «Estancias temporales de menores extranjeros en España; régimen jurídico vigente y desafíos de futuro». *Cuadernos de Derecho transnacional*, marzo 2019, Vol. 11. N.º 1, pp. 51-62.
- ADROHER BIOSCA, S. y GÓMEZ BENGOCHEA, B. (2020). «Entorno familiar y cuidado alternativo». En *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención de Derechos del niño en España*. (Coord. Clara Martínez García). Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, pp. 669-758.
- ADROHER BIOSCA, S. (2022). «El acogimiento familiar español ante el tribunal de Estrasburgo». En *Cuestiones actuales del Derecho de familia. Una visión inclusiva e interdisciplinar*. (Duplá Marín, M.T. Dir.). Tirant lo Blanch. pp. 32-64.
- ADROHER BIOSCA, S. (2023). «Desplazamiento internacional de niños ucranianos a España: marco jurídico general y desafíos». En *El Derecho internacional en la frontera de los Derechos humanos. Libro homenaje a la prof. Dra Cristina J. Gortázar Roateche*. (Drs. Adroher Biosca, S. y Claro Quintans, I). Comillas, Madrid 2023. pp. 341-355.
- ADROHER BIOSCA, S.; GÓMEZ BENGOCHEA, B.; BERÁSTEGUI PEDROVIEJO, A.; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, M.; (2023). «La adopción abierta en el Derecho español. Sus antecedentes, y su aplicación administrativa y judicial» *Revista crítica de Derecho inmobiliario*. N.º 800, pp. 3147-3191.
- ALCAIDE MILIA, O. (2023). *La acogida familiar en la infancia y la adolescencia. Un cambio de paradigma del actual modelo de acogida*. Tesis doctoral. Universidad CEU Abat Oliva.
- ARRUABARRENA MADARIAGA, I., HURTADO PEDROSO, M. A. (2018). «Instrumento BALORA para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo infantil: elaboración, implantación, fundamentos conceptuales y contenido». *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzueta-rako aldizkaria*. *Revista de servicios sociales*, n.º 66, 2018, pp. 5-19.
- BARRANCO AVILÉS, C. (2024). *Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios*. Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba.
- BREEN, CLAIRE & KRUTZINNA, JENNY & LUHAMAA, KATRE & SKIVENES, MARIT (2020). «Family Life for Children in State Care. An Analysis of the European Court of Human Rights' Reasoning on Adoption Without Consent». *The International Journal of Children's Rights*. 28.

- CÁCERES, I.; LEÓN MANSO, E.; MARÍN OLLER, C.; ROMÁN RODRÍGUEZ, M.; PALACIOS GONZÁLEZ, J. (2016) «Conductas facilitadoras del apego en las interacciones parento-filiales y función reflexiva parental en familias adoptivas». *Apuntes de Psicología*, vol. 34, n.º 2, pp. 311-320.
- CANO LÓPEZ, L.; FUENTES GUTIÉRREZ, V.; ESPINILLA ESTEVEZ, M.; DE LA FUENTE ROBLES, Y. M. (2021). «Entre la institución y la familia. familias colaboradoras como apoyo a los menores tutelados». *EPISTEME KOINONIA Revista Electrónica de Ciencias de la Educación, Humanidades, Artes y Bellas Artes* Año IV. Vol. IV. N.º 7.
- Comité de derechos del niño de Naciones Unidas-CDN-(2010). *Observaciones Finales a España 2010 al III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. CRC/C/ESP/CO/3-4 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8550.pdf>
- Comité de derechos del niño de Naciones Unidas-CDN-(2018). *Observaciones Finales a España 2018 al V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. CRC/C/ESP/CO/56. <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacion-convencion-derechos-nino-en-espana.pdf>
- COSTA, M. (2014). *Deinstitutionalisation and quality alternative care for children in Europe*. Eurochild.
- Defensor del Pueblo (2022). *Informe anual. Vol. I*. <https://www.defensordel-pueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J.; FUERTES ZURITA, J. (2000). *El acogimiento residencial en la protección a la infancia*. Pirámide.
- FERNÁNDEZ MILLÁN, J. M.; ANDRÉS HAMIDO MOHAMED, A.; ORTIZ GÓMEZ, M. M. (2009). Influencia del acogimiento residencial en los menores en desamparo *Electronic journal of research in educational psychology*, vol. 7, n.º 18, pp. 715-728.
- GARCÍA VILLALUENGA, L.; LINACERO DE LA FUENTE, M. A. (2006). *El derecho del adoptado a conocer sus orígenes en España y en el Derecho comparado*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Gobierno de España (2023.2). *Boletín estadístico de medidas de protección a la infancia n.º 24* (datos 2022). https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/vers1BOLETIN_Proteccion_PROVISIONAL2021.pdf
- Gobierno de España-Estrategia infancia (2023.1). *Estrategia estatal de derechos de la infancia y de la adolescencia 2023-2030*. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Estrategia_Estatal_Derechos_InfanciayAdolescencia.pdf
- GÓMEZ BENGOCHEA, B. (2007). *Derecho a la identidad y filiación: búsqueda de orígenes en adopción internacional y otros supuestos de filiación transfronteriza*. Madrid: Dykinson.

- GÓMEZ BENGOCHEA, B. y BERÁSTEGUI PEDRO-VIEJO, A. (2009). «El derecho del niño a vivir en familia», *Miscelánea Comillas*, vol. 67, n.º 130, pp. 175-198.
- GÓMEZ BENGOCHEA, B., (2019). «Planificación concurrente: una alternativa para mejorar el sistema de protección de menores español». *Revista de estudios jurídicos*, n.º 19, pp. 135-154.
- JOHANSSON, S.; STEFANSEN, K.; BAKKETEIG, E., & KALDAL, A. (2017). *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barmah's model*. Springer Nature.
- LEÓN, E.; GALLARDO, A.I.; MOLANO, N.; JIMÉNEZ MORAGO, J. M. (2021). *Familias colaboradoras. Un estudio sobre familias, infancia y adolescencia tutelada y en procesos de colaboración*. Junta de Andalucía.
- LEÓN, E.; GALLARDO, A. I.; MOLANO, N.; JIMÉNEZ MORAGO, J. M.; GÓMEZ GÓMEZ, C.; GEMA CARRASCO SEQUERA, G. (2019) «Familias Colaboradoras: un nuevo recurso del sistema de protección a menores en Andalucía». *Apuntes de Psicología Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental*, Vol. 37, número 2, pp. 81-89.
- LLOSADA-GISTAU, J.; MONTSERRAT, C.; CASAS, F. (2017). «¿Cómo influye el sistema de protección en el bienestar subjetivo de los adolescentes que acoge?». *Sociedad e Infancias*, n.º 1, pp. 261-282.
- MARTÍNEZ GARCÍA, C. (2007). *Los sistemas de protección de menores en la España de las Autonomías: situación de riesgo y desamparo de menores. Acogimiento familiar y acogimiento residencial*. Dykinson.
- MARTÍNEZ GARCÍA, C. (2018). «La revisión del marco legislativo sobre protección de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid desde el concepto de protección integral con enfoque de derechos». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, jun 30, 2018. <https://doi.org/10.59991/rvam/2018/n.38/84>
- MARTÍNEZ GARCÍA, C. (2020). *El Derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección a la infancia en España*. Aldeas Infantiles SOS, Madrid.
- MARTÍNEZ GARCÍA, C.; HERNÁNDEZ GÓNZÁLEZ BARREDA, P.A. (2023). *Hacia unos presupuestos públicos con enfoque de infancia en el marco jurídico español*. Instituto de Estudios fiscales.
- MORENO-TORRES SÁNCHEZ, J. (2009). *La seguridad jurídica en el sistema de protección de menores*, Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi.
- ORDÁS ALONSO, M. (2016) «El nuevo sistema de protección de menores en situación de riesgo o desamparo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, 9, Octubre 2016. pp. 43-112.
- OLAGUIBEL ECHEVERRÍA-TORRES, A. (2022). Los centros de protección de menores como entornos seguros y protectores desde la óptica de la nueva Ley Orgánica 8/2021. *Igualdades*, 6, 247-269. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.6.08>

- PALACIOS, J., (2003). Instituciones para niños ¿protección o riesgo? *Journal for the Study of Education and Development, Infancias y Aprendizaje*, vol. 26, n.º 3, pp. 353-364.
- PALACIOS, J. y ROMÁN RODRIGUEZ, M. (2011) Separación, pérdida y nuevas vinculaciones: el apego en la adopción. *Action psicologica*, Vol. 8, N.º 2, pp. 99-111.
- PALACIOS, J.; SOARES, J.; BARBOS DUCHARNE, M. A.; PACHECO, P. (2017). Adopted children's emotion regulation: the role of parental attitudes and communication about adoption *Psicothema*, vol. 29, n.º 1, pp. 49-54.
- PALACIOS, J.; ADROHER, S.; BRODZINSKY, D. M.; GROTEVANT, H. D.; JOHNSON, D. E.; JUFFER, F.; MARTÍNEZ-MORA, L.; MUHAMEDRAHIMOV, R. J.; SELWYN, J.; SIMMONDS, J.; & TAREN-SWEENEY, M. (2019). «Adoption in the Service of Child Protection: An International Interdisciplinary Perspective» *Psychology, Public Policy, and Law*, Vol. 25, n.º 2, pp. 57-72 <http://dx.doi.org/10.1037/law0000192>
- PALACIOS, J.; FORSLUND, T.; GRANQVIST, P.; VAN IJZENDOORN, M. H.; SAGI-SCHWARTZ, A.; GLASER, D.; STEELE, M.; HAMMARLUND, M.; DUSCHINSKY, R. (2022). El apego va a juicio: problemas de custodia y protección infantil. *Anuario de Psicología Jurídica*, 32, 115-139. <https://doi.org/10.5093/apj2021a26>
- Plataforma Vidas (2023). *Hacia una definición compartida de recursos de base familiar y comunitaria para la infancia en riesgo o desprotección*. https://plataformavidas.gob.es/wp-content/uploads/2023/10/Recursos-base-familiar-y-comunitaria_FINAL.pdf
- PANIAGUA INFANTES, C. E.; PALACIOS GONZÁLEZ, J.; MORENO RODRÍGUEZ, M. C.; ROMÁN RODRÍGUEZ, M.; RIVERA DE LOS SANTOS, F. J. (2016). Reconocimiento de emociones en menores con adversidad familiar temprana. *Apuntes de Psicología*, vol. 34, n.º 2, pp. 321-330.
- PEREDA, N.; BARTOLOMÉ, M., & RIVAS, E. (2021). «Revisión del modelo Barnahus: ¿Es posible evitar la victimización secundaria en el testimonio infantil?» *Boletín Criminológico*, 1(207), pp. 1-20.
- POOLE QUINTANA, M.; LARRAÑAGA MARTÍNEZ, K. P.; ÁLVAREZ VÉLEZ, M.; RUIZ DE HUIDOBRO, J. M.; MARTÍNEZ GARCÍA, C. (2022). *Estudio de los centros de acogimiento residencial para menores en el ámbito de la protección en España*. Nuevo Futuro, Universidad Pontificia Comillas. https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF_ESTADISTICAS/Estudio_Acogimiento_V2.pdf
- RAMIRO, J. (2015). «Acogimiento residencial y producción de subjetividades: identidades y trayectorias ciudadanas de los niños y niñas en protección». *Alternativas Cuadernos de trabajo Social* 22(22).
- ROMÁN RODRÍGUEZ, M. y PALACIOS GONZÁLEZ, J. (2011). «Apego, adopción y escolaridad». *Revista Padres y Maestros*, n.º 339, pp. 5-8.

- SANDULLI, F. (2014). *Análisis económico del acogimiento familiar*. Fundación acogida, <https://estaestucasa.files.wordpress.com/2015/05/informe-econoc3b3mico-acogimiento-familiar.pdf>
- Save the Children (2018a). *Bajo el mismo techo: Las Casas de los Niños: un recurso para atender a niños y niñas víctimas de violencia sexual y sus familias en Catalunya*. Save the Children Cataluña.
- Save the Children (2018b). *Ojos que no quieren ver: Los abusos sexuales a niños y niñas en España y los fallos del sistema*. Save the Children España.
- Sindica des Greuges de Catalunya (2023). *Desinstitucionalización del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9755/Informe%20centros%20de%20proteccion_ok_cast.pdf
- Sindica des Greuges de Catalunya (2022). *Informe sobre los derechos del niño*. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9109/Resumen%20Ejecutivo%20Informe%20Infancia%202022_cast.pdf
- UNICEF (2020). *Claves para fomentar la participación infantil y adolescente*, Cuadernos para la Acción Local.
- UNICEF (2023). *Pathways for better protection. Taking stock of the situation of children in alternative care in Europe and Central Asia* (<https://www.transmonee.org/reports/pathways-better-protection>)
- VALEDORA DO POBO (2022). *Informe anual*.
- WENKE, D. (2021). *Feasibility study Protection of the best interests of the child in domestic law proceedings by public authorities to limit parental responsibilities or place a child in care*. <https://rm.coe.int/cj-enf-ise-2021-08b-feasibility-study-best-interests-care-proceedings-/1680a342d3>

II

ESTUDIOS ARTICLES

Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España

Some notes on the regulation of lobbies in Spain

Fecha de recepción: 05/12/2023

Fecha de aceptación: 21/05/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS PREVIAS.—1.1. Conceptos esenciales.—1.2. Justificación de la terminología elegida.—II. FUNDAMENTACIÓN Y PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LOS LOBBIES.—2.1. Fundamentación de su necesidad o del porqué de su existencia.—2.2. Percepción pública.—III. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE LOS LOBBIES.—3.1. Regulación en Estados Unidos.—3.2. Regulación europea.—3.3. Regulación en España.—IV. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA LEY ESPAÑOLA SOBRE LOS LOBBIES.—4.1. Que se regule, y se regule cuanto antes.—4.2. Que se regule en función de la actividad, no de su ejerciente.—4.3. Que se propicie la publicidad y se dote de contenido al Registro.—4.4. Que se someta al control de un organismo independiente.—4.5. Que se establezcan requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies.—4.6. Que se regule el lobby no sólo sobre el Legislativo sino también sobre el Ejecutivo.—4.7. Prever y desarrollar los Códigos de conducta para los poderes públicos y las normas sobre «puertas giratorias».—4.8. Que quede constancia de la «huella legislativa».—4.9. Que se prevean sanciones, incluidas las pecuniarias.—4.10. Que se parta de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y los Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby.—V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

RESUMEN

En este trabajo se intenta, de entrada, contribuir a una más precisa distinción entre los conceptos de «grupo de interés», «grupo de presión» y «lobby» o «cabildeo» y se hacen algunas consideraciones de índole terminológica. Se repasa someramente el fundamento del fenómeno de los lobbies en el derecho de expresión y a la participación de los ciudadanos en la

* Abogado.

actividad pública y, más en concreto, en la labor del legislador, que también puede beneficiarse de esa actividad de los particulares. Se hace un resumen de algunas de las razones a favor y en contra de los cabildeos y de la visión que sobre este hecho se tiene en distintas sociedades. Tras un muy breve resumen de la legislación sobre lobbies en Estados Unidos, Unión Europea y España, se hace una decena de recomendaciones sobre cuestiones que la legislación nacional sobre los lobbies debiera recoger en España, empezando por la conveniencia de que se promulgue esa regulación cuanto antes y continuando por sugerencias sobre su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación; el Registro de lobbies y su contenido, publicidad y órgano de control y supervisión; requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies; necesidad de prever códigos de conducta, normas sobre puertas giratorias, constancia de la «huella legislativa» y existencia de sanciones que incluyan las pecuniarias.

PALABRAS CLAVE: Lobby, grupo de interés, grupo de presión, transparencia, corrupción, cabildeo.

ABSTRACT

This work attempts, from the outset, to contribute to a more precise distinction between the concepts of «interest group», «pressure group» and «lobby» or «lobbying» and some terminological considerations are made. The foundation of the lobby phenomenon in the right of expression and the participation of citizens in public activity and, more specifically, in the work of the law makers, who can also benefit from this activity of individuals, is briefly reviewed. A summary is made of some of the reasons for and against lobbying and the view that different societies have on this fact. After a very brief summary of the legislation on lobbying in the United States, the European Union and Spain, some ten recommendations are made on issues that the Spanish national legislation on lobbying should take into account, starting with the convenience of promulgating this regulation as soon as possible and continuing with some suggestions about its subjective and objective scope of application; the Lobby Registry and its content, public access and control and supervision body; requirements for lobby proposals and actions; need to provide for codes of conduct, rules on ‘revolving doors’, proof of the «legislative footprint» and existence of sanctions that include pecuniary ones.

KEYWORDS: Lobby, stakeholders, pressure group, transparency, corruption.

I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS PREVIAS

Pudiera parecer innecesario empezar por definir qué se entiende por «lobby» o explicar por qué elegimos este término en lugar de otros acaso posibles para denotar el objeto del presente trabajo. En efecto, con alguna frecuencia los autores tienden a iniciar sus textos con obviedades perfectamente innecesarias cuando la materia ya ha sido explicada, analizada o sintetizada por otros y es suficientemente conocida por el lector medio al que pueda ir

destinado un determinado trabajo. Sin embargo, y aun con el riesgo de incurrir en el defecto de adanismo que criticamos, creemos que puede en este caso convenir deslindar los conceptos de «lobby», «grupo de interés», «grupo de presión», «cabildeo», «representante de intereses», etc., no siempre entendidos como distintos, y explicar por qué usamos fundamentalmente alguno, y no otros, en estas páginas. Y lo haremos siguiendo una progresión de lo genérico a lo concreto, de lo amplio a lo específico (aunque no necesariamente los conceptos más concretos y específicos formen parte de los más amplios y genéricos, como veremos).

No obstante, confesaremos por transparencia, y ya de entrada, que esa distinción entre los conceptos de grupo de interés, grupo de presión y lobby, que pretendemos trazar con nitidez a continuación, de un lado en la práctica no siempre es tan clara y, de otro, no es siempre aceptada, no sólo en el uso normal del lenguaje, sino ni siquiera entre los autores especializados.

Incluso pudiera entenderse que no hay, *strictu sensu*, lobbies, grupos de presión o grupos de interés, sino personas, físicas o jurídicas, que, en ciertas circunstancias, intentan influir en los temas que les afectan. Pero mantenemos nuestra visión, arriba esbozada y a continuación desarrollada, porque como veremos sí que hay, en nuestra experiencia, grupos o asociaciones que se crean precisamente para aunar posiciones de personas físicas o jurídicas con intereses comunes o afines y canalizar más eficiente y coordinadamente sus acciones, naciendo por tanto con ese único fin. Y hay otras personas físicas o jurídicas, normalmente esto segundo, que se dedican profesional y exclusivamente a ejercer, o intentar ejercer, esa labor de influencia por cuenta de quien se lo encarga, en temas del tipo que sea y respecto de los que no tienen por qué tener un interés propio, sino sólo en tanto que profesional que trabaja por cuenta de otros.

1.1. Conceptos esenciales

Como se ha indicado, vamos a distinguir entre grupos de interés, grupos de presión y lobbies.

Grupos de interés son los conjuntos de personas (digamos que en esencia las personas físicas, naturales, sea directa o indirectamente a través de personas jurídicas o entes intermedios) que tienen preocupaciones, intereses y acaso actitudes comunes en relación con determinadas cuestiones, problemas, temas.

Para Pineda Cachero (2002)¹, citando a Truman, «los grupos de interés pueden entenderse como grupos con actitudes compartidas que desarrollan reivindicaciones ante los demás grupos para establecer, mantener o ampliar las formas de conducta inherente a esas actitudes», lo que añade un matiz

¹ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo, 1, p. 90.

«operativo», pues los integrantes del grupo de interés desarrollarían acciones de reivindicación, frente a nuestra definición más amplia y con un entendimiento de los grupos de interés como algo tal vez más «pasivo», simplemente existente, no necesariamente actuante.

De hecho, la distinción entre el grupo de interés y el grupo de presión, en nuestra opinión², radica esencialmente en eso: que mientras el grupo de interés, más amplio, no tiene por qué ser activo, reivindicativo, sino meramente compartir unos intereses determinados, el grupo de presión suele ser una parte de ese grupo de interés caracterizada por su carácter actuante, activo. Por tanto, el grupo de presión estaría conformado por parte de los integrantes del grupo de interés.

Rubio (2002) define los grupos de presión como «toda unión de individuos u organizaciones autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes a sus miembros»³.

Calomarde (2020) da una definición algo más restrictiva, enfocada únicamente al legislador o, tal vez también, al ejecutivo en tanto que productor de normas, considerándolos como «organización que intenta influir en una o varias personas que ejercen, o presumiblemente ejercerán, al menos, una cuota significativa de poder; de ahí que su principal objetivo sea dirigir parte de la producción normativa en una determinada dirección».

Y los **lobbies**, finalmente, especialmente hoy, no son —ni tienen por qué ser— parte del grupo de presión —ni, por ende, del grupo de interés—, sino que son especialistas, profesionales, especialmente activos, pero que actúan en interés de otro, defendiendo los intereses de los grupos de interés, intereses que no tienen por qué compartir siquiera. O, más simplemente, «todo grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses»⁴, normalmente hoy por cuenta ajena y de forma profesionalizada.

En ese mismo sentido, sobre la base de Tournon y de Martínez Calvo, podemos leerlo en Pineda Cachero (2002)⁵, con el matiz —muy relevante— de que para Tournon el lobby es parte del grupo de presión: «Tournon intenta delimitar las relaciones conceptuales entre lobby, grupo de presión y grupo de interés mediante factores como la amplitud operativa y los contornos sociales de cada término. Aunque no es suficientemente claro, podemos inferir que, en

² Pero no es difícil encontrar autores que consideran sinónimos a los grupos de presión y a los lobbies, desde Calomarde (2020) a la propia Real Academia Española.

³ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), pp. 166 y 173. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

⁴ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 20 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

⁵ PINEDA CACHERO, A. (2002). Allí, las citas y referencias a los autores en que se basa. «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, pp. 91 y 92.

escala decreciente, el grupo de interés sería una “realidad social” de intereses afines y perfiles parecidos, más o menos amplia, en el seno de la cual el grupo de presión, más minoritario, ejerce reivindicaciones (Tournon pone el ejemplo de “los sindicatos, que hablan en nombre de los asalariados aunque una gran parte de estos no estén sindicados”); a su vez, el lobby, aún más limitado, sería “el pequeño núcleo activo que aplica la presión” dentro del *pressure group*, determinándose así el *lobbying* o cabildeo como la operativa comunicativa y técnica ejercida por un grupo limitado dentro del grupo de presión».

Y continúa:

«En cualquier caso, consideramos válida la diferencia operativa e institucional que Martínez Calvo resalta entre los grupos de presión y los lobbies; una diferencia debida a que:

el ejercicio de la presión que hacen los lobistas no es por su propio interés, sino porque han sido contratados para ello, son profesionales al servicio de los grupos de presión y de interés ya que son éstos quienes los contratan para alcanzar sus objetivos. Podríamos decir que los lobistas son profesionales de la influencia política que defienden unos intereses ajenos a cambio de una contraprestación, generalmente económica (...). Para que se tratase de un verdadero grupo de presión, el lobby, debería tener una ideología política determinada, o si rechazase ejercer su actividad para grupos con los que no está de acuerdo o que no representasen intereses afines».

Aunque para el propio Pineda Cachero el grupo de presión tendría un matiz más, de carácter un tanto (literalmente) amenazante: el de «la posibilidad de uso o amenaza de uso de sanciones (positivas o negativas) ante las decisiones que toma el poder político»⁶, algo que no haría el lobby⁷, que se limitaría dar información al poder político y hacer relaciones públicas.

Para García-Pelayo (1984), los grupos de presión serían «grupos que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido», y ello mediante «ejercicio de influencia en las elecciones», «contacto directo con legisladores, ministros y funcionarios» (no sólo frente al legislador, pues) y «propaganda frente a la opinión pública»⁸. Mientras que, para el citado autor, «un *lobbyist* es un agente o gestor de un grupo de presión cerca de los legisladores del Congreso (o de las Cámaras

⁶ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 89.

⁷ Aunque Rubio recuerda que en ocasiones los lobbies usan argumentos amenazadores y cita ejemplos de cartas dirigidas por grupos de presión al Grupo Parlamentario Popular durante la elaboración de una ley. *Vid.* RUBIO NÚÑEZ, R. (2002), p. 179.

⁸ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 196.

de los Estados Unidos)⁹ y que cobra por su actividad. Generalmente está convencido de la causa que defiende, pero a veces actúa *sine ira et studio* comprometiéndose a defender, por simple compensación en dinero, la causa que se le encomiende...»¹⁰.

Pongamos un ejemplo para dejar más clara aún la diferencia, en nuestra opinión, entre los tres conceptos ya explicados (aunque el ejemplo elegido, esperemos que gráfico, tal vez no sea el más feliz jurídicamente porque en algunas normativas los interlocutores sociales están excluidos de la aplicación de las leyes que regulan el funcionamiento de los lobbies). Así, el empresariado constituiría un grupo de interés, con las organizaciones patronales (CEOE, ATA, etc.) como grupos de presión y despachos u organizaciones especializadas, generalmente por sectores empresariales o industriales¹¹, como lobbies. Organizaciones especializadas de las que existe —sobre todo en Estados Unidos— información de acceso público¹² en cuanto a actividad y facturación, sectores en que trabajan, etc.¹³ Por ejemplo, en el grupo de interés del sector industrial de energía y recursos naturales (producción de energía eléctrica, petróleo y gas, energías renovables, minería, etc.), que en los últimos años viene dedicando entre mil quinientos y dos mil millones de dólares al *lobbying* sólo en Estados Unidos¹⁴, un grupo de presión podrían ser las organizaciones patronales sectoriales o aun las empresas, y como lobbies activos en la materia cabría citar a Brownstein, Hyatt et al, Holland & Knight y muchos otros¹⁵.

De otro lado, se suele distinguir entre, de un lado, el cabildeo para sectores industriales o empresariales (sanitario, farmacéutico, financiero, energético, etc.) o para campos determinados de interés general (medioambiental, el medio rural, cultural, etc.) y, de otro, aquel que tiene por objeto favorecer un objetivo concreto y particular de una empresa determinada (lo que puede ser perfectamente legal pero ciertamente carece, o puede carecer, del interés general que sí es dable predicar del tipo de lobby a que primero hemos hecho alusión en este párrafo).

⁹ Lógicamente, García-Pelayo tiene en cuenta la realidad legislativa de Estados Unidos en la época en que escribió su obra. La definición hoy incluiría a las relaciones con el Ejecutivo y otros, como se verá más abajo, en el apartado en que hacemos un somero resumen de la evolución de la legislación estadounidense.

¹⁰ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 416.

¹¹ Los sectores tradicionalmente más activos suelen ser los farmacéuticos, sanitarios, y armamentísticos, amén de las aseguradoras y las empresas energéticas, entre otros.

¹² Por ejemplo, puede consultarse una infinidad de datos en <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>

¹³ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 23 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

¹⁴ <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/sectors/summary?cycle=2023&id=E>, consultado el 15 de noviembre de 2023.

¹⁵ <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-lobbying-firms>, consultado el 15 de noviembre de 2023.

1.2. Justificación de la terminología elegida

Como corolario a esta breve introducción sobre términos y conceptos, entendemos que es *cabildeo* o *lobby* la palabra que debe usarse en la regulación y, en general, al hablar de las organizaciones que pueden intentar informar a, e influir en, los gobernantes y legisladores en el desarrollo de su actividad. Grupo de presión y grupo de interés, como se ha explicado, serían conceptos relacionados pero distintos y progresivamente más amplios. Otros posibles sinónimos de *lobby*, como «representante de intereses» (utilizado por ejemplo en el 2.a) del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio) nos parece descriptivo y correcto, pero aún no está suficientemente extendido.

Rubio (2002), de entre todos esos conceptos, se centra en el de grupos de presión, un término «que va más allá de aquéllos que defienden exclusivamente intereses económicos (grupos de interés), para abarcar la defensa de un amplio abanico de asuntos; que no se refiere sólo a grupos que desarrollan labores de presión de manera profesional a cambio de remuneración económica (lobbies) y designa a todos los que, por cuenta propia o de terceros, llevan a cabo actividades para influir en los asuntos públicos»¹⁶. Pero dando, por tanto, a la «herramienta profesional» de los grupos de presión el nombre de *lobby*.

Con un punto de voluntarismo propugnaríamos idealmente el uso del sustantivo *cabildeo* y del verbo *cabildear*¹⁷, o el de «representante de intereses» ya aludido, en vez de los de *lobby* o *lobbying*. Pero no se nos escapa que «*lobby*» está tan extendido en el habla ordinaria que difícilmente será sustituido por «*cabildeo*», al menos en España y en el futuro previsible, por lo que nos resignamos a usar indistintamente uno y otro, y con mayor frecuencia «*lobby*», aunque no nos satisface especialmente incurrir en un anglicismo, por mucho que el mismo se explique por su origen histórico¹⁸.

¹⁶ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 174. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

¹⁷ RAE: «Cabildear: Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación».

¹⁸ El origen del término para denominar a esta función, o a quienes la desarrollan, no es particularmente glorioso: «La leyenda atribuye a Ulysses S. Grant el origen del término *lobby*, desde que, recién nombrado presidente de Estados Unidos en 1869, empezara a recibir periódicamente a un nutrido grupo de ciudadanos en las dependencias del célebre Hotel Willard, un enclave cercano a la Casa Blanca donde se relajaba bebiendo licores de alta gama y fumando cigarros de exportación. Estos ciudadanos, representantes a su vez de otros y portavoces de causas justas y también perdidas, le trasladaban a Grant sus problemas y cuitas cotidianas. Ahí se institucionalizó una labor que, sin embargo, y de acuerdo con la historiografía, sitúa el origen del término a mediados del siglo XVIII en la Inglaterra del parlamentarismo, precisamente por mor de una prohibición que entonces existía: el ciudadano tenía vetado el acceso a la Cámara de los Comunes, por lo que, cualquier demanda, sugerencia o petición a los diputados se realizaba en los pasillos (*lobby* en inglés) contiguos de la Cámara». Carrillo (2018), p. 19. En el mismo sentido, HONG, ROSEN y CHUGH, (2023), OLIVER (2018), p. 69, y otros.

Tampoco nos consuela el que la Real Academia Española lo admita (aunque señalando que es preferible el uso alternativo de «grupo de presión», lo que ya hemos visto que es erróneo —en nuestra opinión— dado que no son conceptos equivalentes), porque en ella se advierte un progresivo distanciamiento respecto de su lema tricentenario de «limpia, fija y da esplendor», al menos en relación con la primera y última de estas dos funciones.

II. FUNDAMENTACIÓN Y PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LOS LOBBIES

La de los grupos de presión y, más aún, los lobbies, es una realidad que ha merecido opiniones desde antiguo. Hay hechos en las relaciones humanas perfectamente detectados, descritos, estudiados, y sin embargo no necesariamente juzgados sino meramente aceptados como naturales. Pero no es el caso del cabildeo, que ha merecido desde hace siglos el posicionamiento de los observadores, desde perspectivas diversas en ocasiones teñidas de prejuicios filosóficos y aun políticos, lo que tiene todo el sentido porque los lobbies, como los grupos de presión pero con sus relevantes diferencias, son instrumentos de las personas, de los grupos de personas (más precisamente, de los grupos de interés), para influir en los representantes políticos. Un fenómeno que resulta difícil observar con neutralidad.

La cuestión es relevante para nosotros a los efectos de estas páginas, porque la percepción que del cabildeo se tenga por la sociedad, o por grupos que canalizan la opinión de los integrantes de la sociedad, influye en la regulación que de los lobbies estén dispuestos a aprobar los legisladores. Parece pues que es un efecto inevitable del lobby influir en los legisladores, incluso sin actuar y hasta cuando el lobby es el sujeto pasivo de la actividad legislatora.

Y las opiniones son francamente divergentes, desde —por simplificar casi jocosamente— la muy laudatoria y repetidamente citada de Kennedy, según el cual los lobistas «eran capaces de explicarle en diez minutos lo que sus asesores tardaban tres días en hacerle entender»¹⁹ a la muy crítica, frecuente en Europa, de quienes consideran que el cabildeo es «una máscara de la dictadura encubierta de intereses económicos»²⁰ o «sinónimos de tráfico de influencias, corrupción, ..., enemigos para la democracia»²¹, aunque esto quizás pueda desmentirse fácilmente (al menos, si se pretende que es una regla

¹⁹ Entre otros, la citan CALDEVILA y XIFRA (2013), p. 888; CABALLERO (2018); SÁNCHEZ (2017); PLAZA (2020), p. 11, etc.

²⁰ PINEDA CACHERO, A. (2002), nota al pie, resumiendo la posición de los autores contrarios al *lobbying*. «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 103.

²¹ RUBIO (2002), donde señala que esa es «la primera reacción en nuestro país ante esos grupos». «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 166. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>.

general) por el hecho de que hay también *lobbying* desarrollado por grupos de interés públicos²².

Quizás la posición razonable sea una intermedia, que reconozca que en efecto la percepción puede ser negativa y haber motivos para ello (sobre todo si los intereses que persigue la actuación del lobby son de índole particular, no general de un grupo significativo de la población, e incluso contrario a éste), pero sin desconocer la relevancia, utilidad y justificación, incluso de principios, de los lobbies.

No procede en este trabajo el trazar un análisis pormenorizado de la evolución histórica del cabildeo político, que probablemente haya existido desde los albores de la Humanidad, al menos desde que empezó a haber grupos organizados de humanos de alguna forma jerarquizados²³. Y tampoco debemos detenernos en exceso en una explicación, o hipótesis al menos, de por qué el fenómeno del *lobbying* se desarrolla fundamentalmente en los países anglosajones, sobre todo en los entonces nacientes Estados Unidos (aunque también, y aun antes, en Alemania, Francia, Inglaterra, etc.), aunque sí citaremos como factores coadyuvantes la existencia de democracia parlamentaria, un cierto nivel económico y cultural y una cierta propensión a los habitantes a participar de forma activa en la vida social y política preocupándose por la solución de los problemas en vez de retraerse y dejar que otros decidan.

Pero, aun sin entrar a fondo ni de modo muy teórico en estas cuestiones, sí conviene dedicar un momento a la fundamentación de la existencia de los lobbies así como a la percepción que de los mismos se tiene.

2.1. Fundamentación de su necesidad o del porqué de su existencia

Aunque su origen sea anterior, como se ha dicho de pasada más arriba, la existencia sistematizada y formalizada de los lobbies es, al menos en una larga fase inicial, muy fundamentalmente un fenómeno anglosajón y, más concretamente, norteamericano, fenómeno hoy ya más extendido.

²² CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». Revista Latina de Comunicación Social, 72, p. 785. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1192/42es.html>, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192. Y así lo prevé la normativa del registro de grupos de interés de la Unión Europea, en que pueden estar presentes, y de hecho lo están, comunidades autónomas, ayuntamientos, organismos estatales, etc. Vid. también CABALLERO, D. (2018) Y ÓLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019), pp. 93 y 94, que destaca la relevancia del lobby desarrollado por regiones de distintos Estados Miembros (cita el ejemplo de Cataluña), «con oficinas permanentes en la capital europea para presionar por sus intereses domésticos y persuadir en el proceso de toma de decisiones, bien sea en el Parlamento Europeo, en el Consejo Europeo, o en la Comisión Europea, donde ejercen un fuerte *lobby* hacia proyectos de financiamiento comunitario o frente a políticas sensibles para sus economías, como la PAC (Política Agraria Común)».

²³ Para un recorrido breve e interesante sobre la evolución histórica de los lobbies, *vid.* CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D., y XIFRA TRIADÚ, J. (2013). Historia y comunicación social, Vol. 18, n.º Extra 3 (Diciembre), 2013, pp. 879-892.

Es frecuente citar a Tocqueville²⁴ como uno de los primeros autores notables que escribió, admirativamente en su caso, sobre los grupos de presión, si no ya —*avant la lettre*— sobre lo que hoy consideraríamos lobbies, explicando de camino el porqué de su proliferación en Estados Unidos, fundamentando su existencia. En efecto, según Alexis de Tocqueville,

«no hay países donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los partidos o la arbitrariedad del príncipe que aquéllos cuyo estado social es democrático. En las naciones aristocráticas, los cuerpos secundarios forman asociaciones naturales que detienen los abusos de poder. En los países donde asociaciones semejantes no existen, si los particulares no pueden crear, artificial y momentáneamente, algo que se les parezca, no percibo ya dique para ninguna clase de tiranía, y un gran pueblo puede ser oprimido por un puñado de facciosos y por un solo hombre».

Carrillo considera, no ya sólo que el lobby tenga fundamento en la esencia del sistema democrático norteamericano sino que, casi a la inversa, «la praxis de un lobby fundamenta el propio concepto democrático en el cual se asientan los principios fundacionales de la nación»²⁵. Esa idea refuerza que sean muchos ciudadanos quienes, a título privado, financian (...) buscando posicionarse en contextos determinados de cambio político. Y es algo lógico y entendible, ya que los ciudadanos quieren formar parte de las normativas que les afectan»²⁶.

De una forma más general, con una visión más panorámica en este punto, García-Pelayo vincula la relevancia de los partidos políticos con la de los grupos de presión, de forma que «mientras más fuertes y representativos de los intereses de los núcleos sociales sean los partidos, menos extensión tienen los grupos de presión. Eso explica que sean relativamente escasos en Inglaterra; más fuertes, quizá, en Francia, y fortísimos en los Estados Unidos...», con la consecuencia, en este último país, de que «...la complejidad de los grupos e intereses sociales tienen posibilidad de condicionar la actividad estatal de modo adecuado a sus intereses y, desde luego, con una flexibilidad y adaptación mayor que cualquier representación de tipo rígido»²⁷. De hecho, y referido a Estados Unidos, con-

²⁴ TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pp. 86 y 87.

²⁵ Alexander Hamilton, uno de los «padres fundadores» de Estados Unidos, sostenía ya en 1788 que «...es esencial para la libertad que el gobierno en general deba tener un interés común con el pueblo, por lo que es particularmente esencial que la rama del gobierno que estamos considerando [se refiere al Legislativo] tenga una dependencia inmediata de, y una íntima simpatía con, el pueblo...», HAMILTON (1788), p. 278.

²⁶ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 21 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

²⁷ GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993, p. 197.

sidera que «su significado en la vida constitucional americana es tan extraordinario que se ha podido afirmar que constituyen una especie de representación funcional destinada a complementar la territorial y dotada de mucha mayor sensibilidad y flexibilidad para los intereses de las gentes que los partidos políticos, los cuales son indiferentes en muchos casos a una serie de problemas de primera importancia, al menos para ciertos núcleos de gentes»²⁸.

Rubio (2002) sitúa la fundamentación de los grupos de presión (y como consecuencia, entendemos nosotros, de los lobbies en tanto que instrumentos de aquéllos) en el distinto entendimiento que se tenga del papel de la sociedad civil en un sistema democrático, desde una aproximación más republicana o más liberal, más inclinada a lo público o a lo privado, distintas vías que «coinciden en presentar la separación de los ciudadanos de la política como el elemento común aplicable a todas las crisis» que degradan la democracia²⁹.

Entiende este autor que desde hace un tiempo se vienen produciendo una serie de fenómenos (acumulación de poder en el Ejecutivo, partidocracia, etc.) que hace que la forma tradicional de relacionarse los individuos con el Estado, de ser representados, ya no responda a la realidad³⁰. Lo que difícilmente resulta rebatible. Pero, en nuestra opinión, y con ser cierta esa observación, dado que la existencia y aun los albores de la regulación de los grupos de interés e incluso de los lobbies es previa a la exacerbación de estos fenómenos de degradación democrática o de esterilización de la representación de los ciudadanos ante los poderes públicos, el fundamento de aquéllos no puede estar en estos males, que sólo explican por qué ahora son más necesarios los grupos de presión y los lobbies y, por ende, por qué están más extendidos que nunca.

Y recuerda que, en Estados Unidos, la protección que de siempre han disfrutado estos grupos proviene del derecho constitucional a la libertad de expresión, garantizado en su Primera Enmienda, del que deriva el derecho de todo grupo a defender sus intereses ante los poderes públicos³¹.

La fundamentación conceptual y jurídica de la regulación de la actividad de los grupos de interés, de presión y de los lobbies se ha buscado también en determinados principios u objetivos democráticos: la soberanía popular, la igualdad política, la dignidad de la persona y una serie de derechos civiles como los de libertad de expresión, de reunión, de asociación, de participación y de petición³².

²⁸ *Ibidem*, pp. 416 y 417.

²⁹ RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 168. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>.

³⁰ *Op. cit.*, p. 169 y 169.

³¹ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 174 y 179. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³² ARAGUÁS GALCERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, pp. 255 y 256 y las citas allí detalladas.

Otra razón para esa protección estribaría en su utilidad o aun necesidad, que a continuación analizaremos en el punto 2.2.

2.2. Percepción pública

Como hemos visto, Tocqueville³³, que dada su biografía tenía comprensiblemente una cierta prevención frente a posibles derivaciones de la democracia (en sentido literal y etimológico del término, que rara vez coincide, si se lleva al extremo, con lo que hoy entendemos por una democracia en el sentido de que lo sea parlamentaria y de Derecho, con imperio de la ley, etc.) y conocía la posibilidad de manipulación de ésta por las personas en el poder, consideraba saludable, para los ciudadanos y para el sistema, que los individuos se agrupen y establezcan estrategias para ganar fuerza y poder así defender intereses frente al poder. Algo especialmente relevante, añadimos nosotros, cuando los llamados «cuerpos intermedios», que antaño existieron en las sociedades, desaparecen, como ha venido ocurriendo, al menos en Occidente, sobre todo desde la llamada Ilustración.

Por distintas razones, Pineda Cachero, cuando explica la posición de Key, ofrece una visión favorable de los lobbies: «un factor económico paralelo es la importancia de la eficacia, aupada por el progreso tecnológico, que tiene un fuerte apoyo en la información técnica proporcionada por el *lobbying*. En la práctica política contemporánea, la diversificación social, económica y profesional genera la multiplicación y especialización de los grupos y una creciente complejidad de las decisiones. En ello se amparan los *lobbymen* y sus teóricos al fundamentar su quehacer: la obtención y cesión de información técnica precisa (que ha de ser cierta y exhaustiva) en el momento justo y ante la instancia adecuada para que sea tenida en cuenta a la hora de tomar una decisión política que influye en una actividad empresarial o de otro tipo»³⁴.

Esta opinión favorable, y en esencia por las mismas razones, es la más habitual en Estados Unidos, donde «...no se ve mal —todo lo contrario— que los lobistas sean pagados con jugosas remuneraciones por desarrollar acciones de influencias y relaciones públicas sobre funcionarios federales. (...) El propio Congreso reconoció que la labor de los lobistas ayudaría a incrementar la confianza pública en la acción del Gobierno»³⁵. «(...) muchos ciudadanos en Estados Unidos, hay que volver a recordarlo, respaldan este ejercicio y

³³ TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pp. 195 a 198.

³⁴ PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, p. 97.

³⁵ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, n.º 27, 2018, p. 21 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

aprueban, mientras cierto control administrativo se siga ejerciendo, su necesario funcionamiento»³⁶.

De forma más general, Rubio (2002)³⁷ intenta sintetizar las opiniones favorables y desfavorables:

Entre los argumentos de los partidarios menciona el que los lobbies se constituyen en una «nueva forma de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan», fortaleciendo así el impulso democrático; que los representantes públicos de los ciudadanos «tomarán mejores decisiones si tienen en cuenta la opinión popular y favorecen el debate público sobre los grandes temas que afectan a la vida de las personas»³⁸; que «la combinación de la democracia representativa con instituciones de democracia directa pueden ofrecer la ocasión para una participación sustantiva de los ciudadanos que estimule, apoye, controle o, incluso, rectifique decisiones adoptadas por los representantes»³⁹, que han dado un «salto de la corrupción a la información» y su «labor principal sería entonces comunicar a los poderes públicos los efectos que determinadas medidas van a despertar en sectores determinados o en la generalidad de la población. Estamos por tanto ante lo que se denomina acciones de doble vía o de beneficio mutuo, en las que los grupos alcanzan la atención a sus peticiones y razonamientos, que luego pueden ser o no tenidos en cuenta, y los poderes públicos obtienen información de primera mano de personas relacionadas o afectadas por la materia objeto de legislación».

Entre los argumentos de los detractores de los lobbies, cita Rubio el que se generen intereses que, unidos a procedimientos informales, pueden degenerar en corrupción; que las corporaciones pueden apropiarse de estas iniciativas⁴⁰, etc.

En nuestras latitudes tal vez sea más frecuente la percepción negativa, especialmente si nos referimos a la visión que la sociedad en general tiene de los lobbies, más que la de los especialistas en la materia:

«En esta era de la posverdad y las *fake news*, realidad e invención discurren por el mismo cauce, arrastrando a su paso todo cuanto se cruce en él.

³⁶ CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». Revista Tribuna Norteamericana, n.º 27, 2018, p. 27 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos).

³⁷ RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), pp. 170 y 176-177. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³⁸ BLAIR, A., La tercera vía, El País-Aguilar, Madrid, 1999, cit. en RUBIO (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 170. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

³⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Los problemas constitucionales de la representación política», Revista Jurídica del Perú, núm. 11, abril-junio 1997, cit. en RUBIO (2002), «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 170. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

⁴⁰ RUBIO NUÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), pp. 170 y 171. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

Este, precisamente, es el caso de los lobbies a nivel mundial, europeo, español, autonómico y local. Toda esfera en la que aparezcan los especialistas en *public affairs* —como se hacen llamar por algunos— es sinónimo de oscurantismo, tráfico de influencias, corrupción. Resulta indiferente si tal empresa ha influido o condicionado realmente a cual político; un lobby siempre será considerado como el enemigo de la sociedad...»⁴¹.

O, como resume Martínez-Maíllo, los lobbies tienen mala prensa y generan sospechas «en la medida que se asocia[n] indebidamente a comportamientos al borde de la legalidad, cuando no directamente de corrupción. Ni su actividad es tan oscura, ni son tan excepcionales como se cree»⁴².

Y más negativa aún es la visión social generalizada que recoge Transparencia Internacional en el resumen ejecutivo de su Evaluación sobre el lobby en España correspondiente a 2014:

«En España está muy instalada la creencia de que el dinero “compra” influencia en la política. Igualmente, entre los ciudadanos españoles está extendida la percepción de que negocios y corrupción van de la mano (EU Anti-Corruption Report, European Commission 2014). Según el Eurobarómetro de 2013, el 77 % de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país, mientras que el 67 % considera que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas. Un 84 % de los españoles cree que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos.

Estas percepciones son aún más fuertes entre las empresas españolas, de las cuales un 91 % ve excesivos vínculos entre dinero y política, y el 93 % cree que la corrupción y el favoritismo dañan los negocios (Flash Eurobarometer 374, European Commission 2014). Las empresas constatan que son recurrentes muchas prácticas injustas, y en ocasiones ilegales, tales como favorecer a amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y el clientelismo en la administración, o la opaca financiación de los partidos políticos. No es de extrañar que la confianza en el gobierno muestre un nivel tan bajo y alarmante.

(...) también existe una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida (aunque no necesariamente ilegal) en la toma de decisiones políticas⁴³».

Esa visión simplista del lobby como una fuente de corrupción y como de poderosas organizaciones que influyen notablemente en la actividad legislati-

⁴¹ CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», Diario ABC, edición digital del 24 de diciembre de 2018.

⁴² MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F. (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, Vol. 29, n.º 250, 2021, p. 1.

⁴³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014, p. 3.

va y política en general obedece en buena medida al desconocimiento y a un cierto oscurantismo —y, a qué negarlo, a no pocos abusos—.

De todas formas, y pese a que el informe de Transparencia Internacional afirme lo arriba transcrito y que en los tres factures que principalmente mide, «la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso a los responsables públicos», en los tres aspectos «España está muy por debajo de la situación deseable, obteniendo un rotundo suspenso (21 %)»⁴⁴, pese incluso a citar ejemplos concretos de «casos en distintos sectores relacionados con riesgos de corrupción, y con malas prácticas o prácticas no éticas», pese a concluir que «el lobby tiene hoy una connotación muy negativa en el imaginario público», la opinión de sus autores parece ser más favorable que la que advierten en el público, pues expresamente afirman que «se trata de una actividad ineludible en una democracia y que puede aportar elementos muy positivos a la toma de decisiones»⁴⁵.

Por mucho que quieran los profesionales del cabildeo, su capacidad de conseguir los objetivos es mucho más limitada de lo que pudiera parecer, aunque sólo sea por el hecho de que suele haber quien hace presión en sentido inverso, por lo que a lo más que puede aspirar un lobista profesional es a proporcionar datos, información, puntos de vista de sus «defendidos», a generar opinión pública favorable o desfavorable a una determinada iniciativa, etc., y a destacar el impacto favorable o desfavorable para el interés general de la propuesta que quieran que sea apoyada o rechazada. Cuando una propuesta es aprobada, normalmente no obedece (o no lo hace únicamente) a que haya sido impulsada por los lobistas de turno, sino a un conjunto de razones.

De hecho, esa capacidad de proporcionar explicaciones, informes, fundamentación de posiciones, información y datos, etc., que tienen los lobbies es algo que le viene muy bien a los políticos y a los funcionarios de alto nivel y asesores, por ejemplo en Bruselas donde están más acostumbrados a la interrelación con los lobbies y donde su presencia es casi ubicua. Con frecuencia son tales representantes políticos los que los solicitan de los lobbies, pues así obtienen información sólida que de otra forma les costaría tiempo y esfuerzo construir.

Esto ocurre también al nivel de las naciones, porque «el Estado no puede, por sí mismo, implementar todas sus políticas y necesita la participación y la cooperación de los grupos sociales», sin perjuicio de que «únicamente los órganos, especialmente legitimados para la creación de normas imperativas, están facultados para adoptar decisiones vinculantes socialmente, limitándose la participación de los entes asociativos a unas funciones de consulta acerca de las decisiones políticas a practicar»⁴⁶.

⁴⁴ *Op. ult. cit.*, p. 4.

⁴⁵ *Id.*, p. 4.

⁴⁶ CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, p. 785. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1192/42es.html>, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192.

Los particulares colaboran con los legisladores porque éstos no pueden, por sí solos, desarrollar toda la normativa⁴⁷ con criterio («no tienen por qué saber de todo sobre lo que legislan ni de todo con el máximo detalle, como sí conocen quiénes son especialistas en la materia⁴⁸») y con conocimiento (aunque sean los únicos que puedan aprobarla e imponerla) y porque los grupos de interés son, eso, los interesados en el resultado de la actividad legislativa. La falta de colaboración pudiera llevar a una normativa alejada de la realidad social o de los intereses reales, perdiendo incluso legitimidad el legislador a ojos de la sociedad⁴⁹ 50. La relación, pues, pudiera ser simbiótica, en una visión un tanto idealizada.

En cuanto al oscurantismo de la actuación de los lobbies, ciertamente ha ido a menos, sea de grado o por fuerza de las legislaciones que poco a poco se han ido aprobando y que requieren, en general, como veremos, unos registros y unas medidas de transparencia que hacen menos probable que pueda haber abusos o actuaciones impropias, aunque por supuesto donde hay factor humano siempre cabe lo mejor y lo no tan bueno. Los profesionales del sector suelen aducir que son los no profesionales los que generan la mala imagen, y tal vez lo digan con razón, porque estos no profesionales en ocasiones intentan presionar en pro de sus objetivos pero sin los filtros, controles y métodos de los profesionales, con riesgo por tanto de incurrir incluso en actuaciones delictivas⁵¹ que pueden bordear el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias, la corrupción en definitiva. De hecho, los profesionales de la función de lobby son de los principales impulsores de que haya reglas claras de funcionamiento⁵².

En parte para combatir ese desconocimiento social respecto de su actuación y la impresión de voluntad de actuar desde la oscuridad, y en parte —sustancialmente más relevante— porque una de las funciones de los lobbies

⁴⁷ Especialmente en una época, la actual (pero desde hace años ya), en que el Estado (y por tal aludimos a los poderes públicos en general, cualquiera que sea su naturaleza, su *nomen iuris* y su competencia territorial) tiene una propensión innecesaria y —a juicio perfectamente subjetivo y discutible de quien suscribe— pernicioso de regular cada vez más y más aspectos de la vida en sociedad y de los individuos.

⁴⁸ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023.

⁴⁹ CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, p. 786.

⁵⁰ Cuando en 2011 se aprobó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión, dando lugar a la creación del registro común de lobbies (*Transparency Register*), el entonces presidente del Parlamento, antes Primer Ministro polaco, Jerzy Buzek, manifestó que «Necesitamos apoyo y los grupos de presión son útiles para conocer el impacto que nuestra legislación podría tener» [cit. en SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017)].

⁵¹ CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», *Diario ABC*, edición digital del 24 de diciembre de 2018.

⁵² GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023), «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023, haciéndose eco de lo manifestado por APRI, asociación nacional de profesionales para la función de lobby y las relaciones institucionales en España.

es precisamente la de generar estados de opinión favorables a los intereses que defienden, cada vez es mayor la presencia de los lobbies en la prensa⁵³.

III. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE LOS LOBBIES

La primera legislación moderna en la materia fue la de Estados Unidos (ya desde una resolución de la Cámara de Representantes, en 1876), seguida luego de Alemania (1951), Australia (1983) y Canadá (1989), expandiéndose más tarde por el mundo, incluidos algunos países asiáticos (Taiwán, 2007) o iberoamericanos (Perú, 2003), por citar sólo algunos ejemplos. En 2015 eran una veintena⁵⁴ y en estos apenas ocho años hay otra decena⁵⁵, aproximadamente. Ese incremento de regulación viene propiciado, entre otros factores, por el hecho de que algunas organizaciones internacionales, como la OCDE, lo recomienden.

Las legislaciones en general, según resume Rubio —que entendemos no está de acuerdo con ese enfoque—, tienden a partir de la consideración del «lobby como enemigo de las instituciones, que busca promover intereses particulares, que serían por definición contrarios al interés general», se centran «exclusivamente en la transparencia del sujeto “sospechoso”, y acaban siendo ineficaces porque abocan a los lobbies a funcionar en el terreno de la informalidad⁵⁶. Entre esas actuaciones o prácticas informales que pueden lindar con la corrupción o, al menos, la falta de ética, menciona⁵⁷ la financiación de partidos políticos, puertas giratorias, captura regulatoria y técnica, influir en la adopción de normas que voluntariamente tengan lagunas que permitan escapar a su aplicación, influir en la adopción de normas que debiliten restricciones o controles o la probabilidad de aplicación de sanciones, redacción de pliegos de contratación enfocados a la adjudicación de contrato público a un determinado sujeto, etc⁵⁸.

⁵³ Para un análisis y estadísticas en España, CASTILLO, SMOLAK y FERNÁNDEZ (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 793 a 798.

⁵⁴ Alemania (1951), Australia (2009), Austria (2011), Brasil (desde un código de autorregulación del Ejecutivo, de 1999), Canadá (1988), Chile (2008), Eslovenia (2010), Estados Unidos (distintas normas que citamos en el texto), Francia (2010), Georgia (mediados de los 90), Hungría (2006), Irlanda (2015), Israel (2008), Lituania (2001), Macedonia (2008), Montenegro (2014), Perú (2003), Polonia (2005), el Reino Unido (2014) y Taiwán (2007). Fuente: Introducción a los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y bases de datos legislativas de dichos países. Algunas de esas normas, que en algunos casos tenían precedentes parciales, fueron posteriormente modificadas o sustituidas por otras. No hemos pretendido aquí hacer una historia legislativa exhaustiva de la materia sino meramente ejemplificativa de la evolución del interés por la regulación del cabildeo en el mundo.

⁵⁵ HONG, ROSEN y CHUGH, (2023). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>

⁵⁶ RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). «Parlamentos abiertos como complemento en la regulación del “lobby” parlamentario», *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* / coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, pp. 203 y 204 y ss.

⁵⁷ Siguiendo a Villoria y Revuelta.

⁵⁸ RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* / coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, p. 215.

Vamos a hacer un mínimo recorrido por algunas de estas legislaciones, deteniéndonos sólo en EE. UU., Unión Europea y España.

3.1. Regulación en Estados Unidos

La regulación estadounidense, que en la actualidad es particularmente minuciosa⁵⁹, principia con una resolución de 1876, adoptada por la Cámara de Representantes, reconociendo la existencia y legalidad de los lobistas y exigiendo su registro con el «House Clerk».

Con posterioridad, en 1938 se aprueba la *Foreign Agents Registration Act*, de objetivo concreto, y en 1946 se aprueba la más amplia *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), que estableció ya de modo más claro una normativa de registro y de obligatoria transparencia, exigiendo a quien quisiera influir en la aprobación o rechazo de legislación en el Congreso que se registrara y publicara informes financieros trimestrales, so pena de 5.000 dólares (de la época), un año de prisión o tres años de prohibición de actuar como lobista⁶⁰.

Más tarde se aprueba la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (LDA), que introduce cambios importantes como consecuencia de algunos escándalos previos de corrupción en los años ochenta. En esta ley la definición de lobista incluye tanto el que profesionalmente intenta promover los intereses de su cliente, que no tiene por qué compartir, como el de quien forma parte de lo que hemos definido como grupo de interés o del grupo de presión. Y aplica también a más funcionarios y altos cargos, no sólo a los congresistas sino al personal del Congreso y a miembros del Ejecutivo.

La LDA fue a su vez modificada por la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, de 1998 y, de nuevo⁶¹, en 2007 por la *Honest Leadership and Open Government Act*, cuyo nombre es una bienintencionada declaración de intenciones probablemente más que una descripción, y que incrementa los requisitos (incluido el tener que informar periódicamente de quiénes son los clientes, cuánto se ingresa, etc.) y las sanciones y baja el umbral de quiénes tienen que registrarse, aumentando por tanto el número de los sujetos pasivos de la norma⁶².

⁵⁹ GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». Revista chilena de derecho, Vol. 35, n.º 1, 2008, p. 111.

⁶⁰ HONG, ROSEN y CHUGH, (2023). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. Int Groups Adv 1, 75–104 (2012). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>, resaltan —cabe entender que como defecto de esa ley— que no aplicara al personal del Congreso, el poder ejecutivo, etc., y que fue una norma no muy cumplida.

⁶¹ Una vez más como consecuencia de un caso de «corrupción» en sentido lato, o «maquinación de cabildear» (además de evasión de impuestos y otros), el de Jack Abramoff. (<https://ethicsunwrapped.utexas.edu/case-study/abramoff-presionando-al-congreso-2?lang=es>).

⁶² Por ejemplo, tendrá que hacerlo cualquier compañía si dedica 14.000 USD (3.000 USD si es un lobby «externo», que no pertenece al grupo de presión sino que es una empresa que profesionalmente se dedica a ello), o tiene un empleado que dedique el 20 % de su tiempo, en un trimestre, a acciones de cabildeo.

La normativa estadounidense considera *lobbying* el intentar influir tanto en miembros del Legislativo como del Ejecutivo, entendiendo por tales a miembros del Congreso, oficiales electos de cualquiera de las Cámaras, determinados empleados del Legislativo, Presidente, Vicepresidente, oficiales o empleados de la Oficina Ejecutiva del Presidente y otros empleados con retribución por encima de determinadas cifras.

E incluye esencialmente cualquier contacto (salvo que sean irrelevantes o esporádicos) o acto preparativo o de planificación del mismo, por cualquier medio, si se hace en interés de un cliente, para intentar influir en una política pública o norma (sea la adopción o modificación o formulación de normas federales; normas administrativas federales o reglamentos, órdenes ejecutivas o cualquier otro programa, política o posición del ejecutivo; administración o ejecución de políticas o programas, incluyendo adjudicación de contratos, licencias, etc.; o la proposición de un nombramiento que requiera confirmación del Senado).

A diferencia de lo previsto en la normativa de la Unión Europea que luego veremos someramente, el Registro de lobbies en los Estados Unidos es obligatorio, con normativa estricta e imperativa en cuanto a la inscripción, extensa en cuanto a la información requerida (no sólo datos del registrado sino de sus clientes, importes de ingresos y gastos, intereses defendidos, etc.), y continua en cuanto a la obligación de actualizar periódicamente dicha información.

La información, en general, es pública y supervisada por el Secretario de la Cámara de Representantes.

Pudiera sin duda sostenerse que la legislación estadounidense puede, y aún debe, endurecerse para no dejar intersticios por los que pudiera pasar incontrolada la actividad de lobistas profesionales a tiempo parcial (que tengan una dedicación inferior al umbral que fija la norma, 20 % de su tiempo), entre otras objeciones posibles. Pero ello no obsta para que se pueda concluir, en nuestra opinión, que se trata de una legislación minuciosa y exigente, especialmente en términos comparativos.

3.2. Regulación europea

En la actualidad, de la aproximadamente treintena de países del mundo que tienen legislación sobre esta materia, la mayoría son europeos (destacando tal vez el Reino Unido por su pragmatismo y confianza, especialmente en una fase inicial, en la autorregulación de los propios lobbies, más que optar por legislar en exceso al respecto⁶³ aunque finalmente promulgara una ley en 2014).

⁶³ GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». Revista chilena de derecho, Vol. 35, n.º 1, 2008, p. 120.

Pero nos centraremos únicamente en destacar algunos aspectos básicos de la **normativa de la Unión Europea**, apenas unas pinceladas, y no la particular de estados concretos miembros de la Unión.

El 22 de julio de 2011, por un acuerdo interinstitucional entre la Comisión y el Parlamento Europeos, se creó el Registro de Transparencia⁶⁴, registro conjunto de ambas instituciones, que se basó en los sistemas de registro existentes creados y puestos en marcha por el Parlamento Europeo en 1996 y por la Comisión Europea en junio de 2008, con las mejoras derivadas de lo aprendido en esos años⁶⁵. En 2012 se aprueba un Código de Conducta de los eurodiputados. En 2014 se regula nuevamente el Registro de transparencia, el 16 de abril de 2014 (DOUE 19.09.2014). Posteriormente se aprueba el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, publicado en el DOUE núm. 207, de 11 de junio de 2021.

La normativa de la UE no distingue expresamente entre lobistas que forman parte de organizaciones que se dedican profesionalmente a ello (lobistas externos) y los que pertenecen al grupo de interés (internos), aunque más probablemente afectará la normativa a los primeros y aunque indirectamente pueda deducirse esa distinción entre los externos y los internos a partir de la categorización de organizaciones que se deben inscribir en el registro de transparencia de la UE. En todo caso, se centra en quienes desarrollen una determinada actividad, «todas las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, sea cual sea su estatuto jurídico, que lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del mismo» (art. 9 del Acuerdo de 2011), «las actividades realizadas por representantes de intereses con el objetivo de influir en la formulación o la ejecución de políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones firmantes u otras instituciones, órganos y organismos de la Unión» (art. 3.1 del Acuerdo de 2021).

Se prevé en el artículo 4 del Acuerdo de 2021 una exclusión de aplicación de la normativa sea (a) por razón de la actividad (jurídica, en procedimientos judiciales o administrativos, diálogo social, respuestas a solicitudes directas de instituciones de la Unión, etc., o (b) por razón de los sujetos (exclusión matizada porque hay supuestos en que deberán inscribirse para desarrollar determinadas actividades): autoridades públicas de Estados miembros, organizaciones internacionales, iglesias y comunidades religiosas, partidos políticos, autoridades territoriales, etc.

⁶⁴ Más técnicamente, “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea», DOUE 22 de julio de 2011.

⁶⁵ Al menos, esa era la proclamación expresa del citado Acuerdo en su artículo 2.

La legislación de la Unión en esta materia aplica a quienes intentan influir en la toma de decisiones de la Unión, participando en audiencias o consultas, organizando campañas de comunicación, preparando informes o estudios, etc., pero no aplica a información suministrada en un procedimiento legal o administrativo o en reuniones espontáneas.

En cuanto al registro de lobistas, que puede ser de hecho obligatorio (para quien quiera reunirse con responsables políticos, por ejemplo), y que el legislador comunitario aparentemente quisiera configurar como obligatorio (si debemos atenernos al nombre de la norma, antes citado íntegramente: «Acuerdo Interinstitucional ... sobre un Registro de transparencia obligatorio» o a lo indicado en su punto (7): «Es necesario hacer obligatorio el registro implantando...») pero con carácter general es legalmente voluntario, las normas de la UE requieren actualizaciones de los datos que constan en el registro, para incluir datos sobre materias promovidas, clientes representados o recursos invertidos. Su contenido aparece regulado en el Anexo II del Acuerdo de 2021 y es bastante minuciosa: información general de la entidad declarante⁶⁶, vínculos con instituciones de la Unión, información financiera⁶⁷, etc.

Las consecuencias del incumplimiento van en la normativa comunitaria más bien en el sentido de prohibición de actuaciones y pérdida de privilegios (y acaso de reputación) más que en el de sanciones pecuniarias: la suspensión de la inscripción en el Registro o la cancelación de la misma; publicidad de dicha medida en la web del Registro; y, en su caso, la retirada de la tarjeta de acceso al Parlamento Europeo en poder de las personas interesadas y, eventualmente, de las organizaciones a las que pertenecen.

Hay también un canal de denuncia (Anexo III del Acuerdo de 2021), que no es anónimo con lo que su funcionamiento será más responsable pero ciertamente menos útil. La normativa específica para los europarlamentarios intenta evitarles conflictos de interés, regula cómo pueden relacionarse con determinados terceros y puede conllevar la aplicación de sanciones.

3.3. Regulación en España

En España se puede hallar una «petición de regulación» en el artículo 9.2 de la Constitución, según el cual *corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Artículo que normalmente se puede entender como referido a otro tipo de

⁶⁶ Incluidos intereses representados, estimación anual de la equivalencia en tiempo completo correspondiente a las personas que participan en actividades incluidas según los siguientes porcentajes de una actividad a tiempo completo: 10 %, 25 %, 50 %, 75 % o 100 %; objetivos, competencias, ámbitos de interés y nivel geográfico de participación; organizaciones de las que sea miembro el declarante y entidades a las que esté afiliado el declarante; pertenencia o afiliación del declarante a redes y asociaciones pertinentes, etc.)

⁶⁷ Subvenciones y ayudas recibidas de la Unión (importe y origen); estimación de costes; intermediarios utilizados y sus costes; ingresos anuales generados con la actividad; etc.

iniciativas aunque también se ha mencionado como fundamento de la admisibilidad e incluso necesidad de la existencia de los lobbies como un cauce para facilitar el que los ciudadanos puedan participar en la vida política.

Dada la redacción del referido artículo, debería interpretarse como un imperativo dirigido a los poderes públicos. Sin embargo, se trata de un imperativo incumplido por el destinatario, al menos en el ámbito nacional y si nos centramos en la normativa del lobby, objeto de estas páginas. Quizás porque, como tantas otras declaraciones de nuestro texto constitucional, adolece de un cierto voluntarismo y de excesiva generalización, de ausencia de concreción, de falta de previsión de consecuencias para el supuesto de incumplimiento —todo ello lógico, en buena medida, dado el tipo de norma de que hablamos—.

También se ha señalado⁶⁸ como fundamento constitucional para la regulación de los lobbies en España lo dicho por el artículo 77.1: *Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas*.

En la práctica, y por lo que a la regulación de los lobbies y de los grupos de presión se refiere, el legislador español de momento ha sido bastante renuente, pese a algunas Propositiones No de Ley de los años 90. Lo que tiene sentido, dado que se optó por un sistema donde se situaba el poder en los partidos políticos y se ubicaba la soberanía nacional, a efectos prácticos, a través del Parlamento, no dejando hueco formal para la «democracia directa» o para la influencia de los particulares (más allá de la iniciativa legislativa popular y el referéndum, de poco impacto práctico hasta ahora)⁶⁹. Se perdió tal vez una ocasión propicia cuando se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.

En 2015 se aprobó una resolución de CiU en el debate del estado de la Nación, pero no se tradujo en una reforma del Reglamento del Congreso ni en ninguna medida legislativa concreta. El Grupo Mixto presentó —fue admitida por la Mesa del Congreso— una Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies. En febrero de 2017 se aprobó la tramitación parlamentaria de una ley, propuesta por Ciudadanos, que se quería integral de lucha contra

⁶⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017). «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, 24 de febrero de 2017.

⁶⁹ Resulta muy interesante, e instructiva, la lectura del enfrentamiento, en el seno de la ponencia constituyente, entre las tesis de Manuel Fraga, semidirectista y temerosa de que con el peso excesivo de los partidos «no hacemos una Constitución democrática en el sentido propio de la palabra», y la posición representativa pura, del resto de constituyentes, que evidentemente fue la que salió adelante. Un resumen de esta cuestión, en RUBIO NÚÑEZ, R. (2002), «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), pp. 172 y 183. También lo recoge ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, p. 253, si bien sin mencionar al autor de la propuesta que resultó derrotada.

la corrupción y protección de los denunciantes y que pretendía regular los lobbies. Tal vez pudiéramos traer a colación otros intentos o amagos pero, por ahora, poco productivos a escala nacional⁷⁰.

Y sin embargo, existe lo que podríamos describir como algo más que una invitación de la Unión Europea a que los Estados miembros regulen esta materia, invitación que se advierte en diversas normas y en informes de Buen Gobierno y Anticorrupción, a través de GRECO o de la Comisión Europea⁷¹. de otro lado, se ha ido promulgando un número no escaso de normas en una serie de Comunidades Autónomas (y aun alguna Diputación y algún Ayuntamiento). Así, con cierto detalle pero sin ánimo exhaustivo porque la realidad impuesta por la organización territorial de España conlleva una profusión y dispersión legislativa notables, citaremos por vía de ejemplo la existencia de regulación en Aragón⁷², Asturias⁷³, Castilla-La Mancha⁷⁴, Cataluña^{75 76}, Madrid⁷⁷

⁷⁰ Quizás uno algo más interesante fuese la Resolución del Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de 26 de febrero de 2016, al que nos referiremos más adelante.

⁷¹ Comisión Europea (2022), p. 3.

⁷² Ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética públicas.

⁷³ Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés.

⁷⁴ Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha; Acuerdo de 9 de mayo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos; Decreto 7/2018, de 20 de febrero, de la Presidencia de la Junta, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Decreto 8/2018, de 20 de febrero, de la Presidencia de la Junta, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

⁷⁵ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público; Resolución JUS/2104/2015, de 21 de septiembre, del Departamento de Justicia, por la que se aprueban los modelos de formularios electrónicos de solicitudes de inscripción/enmiendas de la inscripción de grupos de interés ante el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público, y se establecen las condiciones para su presentación; Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública; Decreto 244/2021, de 19 de junio, del Departamento de la Presidencia, de modificación del Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

⁷⁶ Para un resumen y análisis detallados de la regulación en Cataluña hasta 2016, ARAGUÀS GALCERÀ (2016), «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), pp. 267 a 279.

⁷⁷ Comunidad de Madrid: Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid: Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, de 27 de julio de 2016; Acuerdo de 28 de junio de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se establecen las líneas básicas del Registro de lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid; Acuerdo de 20 de diciembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban los criterios sobre el funcionamiento del Registro de Lobbies regulado en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

—tanto la Comunidad como la ciudad—, Guipúzcoa⁷⁸, Navarra⁷⁹, Valencia⁸⁰, etc. En su mayor parte son normas por las que se generan registros de grupos de interés referidos a esas administraciones regionales o locales, normas «aplaudibles pero claramente insuficientes, ..., iniciativas particulares, que adolecen de una regulación legal nacional que las ampare»⁸¹.

Y ciertamente la legislación española, por su ausencia o fraccionamiento y limitaciones, no contribuye a que España mejore en los tres vectores fundamentales que suelen medirse para determinar la «calidad» de la regulación y de la realidad práctica de un país en materia de lobbies: transparencia, integridad e igualdad de acceso. En estos campos, según el estudio de Transparencia Internacional de 2014, nuestro suspenso era clamoroso, como ya se dijo anteriormente, con puntuaciones de 10 %, 35 % y 17 % sobre 100, respectivamente⁸².

Más recientemente parece que se está poniendo en marcha esta regulación, si bien ciertamente no al ritmo de otras preocupaciones gubernamentales o impulsadas por el Ejecutivo, aunque tramitadas en el Legislativo.

Así, el **Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés**, sometido a Trámite de Información Pública con fecha 14 de noviembre de 2022, que de forma más política e ideológica que jurídica y práctica explica en su Exposición de Motivos que este hipotético futuro cuerpo legal tiene como pilares los de cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en concreto, el objetivo 16, «Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas») y «el objetivo de la modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza con una proyección más estratégica y con un

⁷⁸ Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de buen gobierno en el marco de la gobernanza pública foral; Norma Foral 13/2022, de 13 de septiembre, por el que se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de la Diputación Foral de Guipúzcoa y de su sector público.

⁷⁹ Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

⁸⁰ Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana; Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Consejería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por la que se crean los sellos electrónicos para las actuaciones administrativas automatizadas del Registro de Grupos de Interés de la Generalidad; Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Consejería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por la que se declara la disponibilidad de la aplicación informática que da soporte al Registro de Grupos de Interés de la Generalidad, para su puesta en funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana; este mismo decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell.

⁸¹ MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, Vol. 29, n.º 250, p. 2.

⁸² TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», p. 4, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014.

seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas», dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y más en concreto su IV «política palanca», «[u]na Administración del siglo XXI». Y ello, fundamentado en que «la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos supone una exigencia reconocida en los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución Española, tanto en relación a la elaboración de las políticas públicas como a la adopción de las decisiones que afectan a sus intereses, y resulta imprescindible en un sistema democrático que requiere, asimismo, que los cauces de participación evolucionen y se adecuen constantemente a las cambiantes exigencias de la sociedad».

Ese Anteproyecto de Ley prevé una estructura de tres títulos. En el Título I se indica que aplica a toda persona (da igual su naturaleza) que «se configure como grupo de interés y realicen actividad de influencia en relación con el personal público de la Administración General del Estado y de su sector público, sea cual sea su forma o estatuto». Parece laudable la primera idea, de amplitud de quién sea «grupo de interés» (en nuestra definición, más bien el Anteproyecto debería hablar de «lobby» o, como mínimo, de «grupo de presión», porque los grupos de interés, como vimos, no necesariamente ejercen influencia o adoptan actitud proactiva) dado que a su vez hace una definición amplia de «actividad de influencia».

En el Título II se crea el Registro —obligatorio— de Grupos de Interés y Código de Conducta, pero nuevamente referido tan solo a actividades con la Administración General del Estado, bajo el paraguas de la Oficina de Conflictos de Intereses, cuya estricta dependencia ministerial (funcional, presupuestaria y de nombramientos, entre otros aspectos) permite generar serias dudas sobre la pertinencia de la elección de órgano supervisor del Registro, por mucho que el Anteproyecto establezca (*excusatio non petita*...) que *[d]e acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 de la ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, la OCI actuará con plena autonomía funcional en el ejercicio de las funciones atribuidas en esta ley.*

Inscripción, contenido de la información, etc., del Registro, así como lo relativo a Código de Conducta y «huella normativa» están también previstos con cierta amplitud en este Título.

En el Título III, por fin, se regula el régimen sancionador aplicable a los grupos de interés, se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones y se precisan los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores. Las sanciones no son pecuniarias sino únicamente de prohibición de desarrollo de determinadas actividades en un plazo breve. En la línea de la normativa de la U.E. a que antes aludimos, y poco disuasoria de actividades indebidas, en nuestra opinión. Aunque es cierto que alguna de las infracciones especialmente graves podría tal vez llevar aparejado otro tipo de sanciones si llegan a poder ser encuadrables en determinados tipos delictivos, claro.

La disposición adicional única, por fin, «prevé la promoción de la interoperabilidad del Registro de grupos de interés con el fin de facilitar a otras Administraciones y entidades públicas el acceso a la información contenida en el mismo», pero no la interconexión con los Registros equivalentes de otras administraciones (autonómicas, y aun de ámbito territorial menor), y lo limita a acceso de Administraciones y entidades públicas, no de particulares, en una restricción de propósitos innecesaria.

IV. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA LEY ESPAÑOLA SOBRE LOS LOBBIES

4.1. Que se regule, y se regule cuanto antes

La primera recomendación sería la de que en efecto se desarrolle pronto una legislación nacional, estatal, sobre la materia. Pudiera parecer una obviedad, al igual que su urgencia⁸³ incluso para los que consideran que la ley es necesaria, pero esa supuesta obviedad no lo es tanto, habiendo pareceres en un sentido y otro. Aun así, con Rubio (2002), entendemos que «a pesar de la experiencia de otros países, legislar la materia es la única vía posible para lograr un correcto posicionamiento de los grupos en el sistema»⁸⁴, y porque no sirve de nada negar la realidad de algo existente y, además, trascendental para la actividad legislativa⁸⁵. Aunque no se nos escapa que no por mucho regular desaparecerán los riesgos y que «no existe un marco homogéneo ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército lobista...»⁸⁶.

Sin embargo, como avanzábamos, esta opinión no es, ni tiene por qué ser, unánime. Debemos reconocer que el argumento de que «hay que regularlo porque no se puede negar la realidad de su existencia» es, en sí, un argumento poco relevante, insustancial. También el tráfico de droga, por poner un ejemplo clásico donde se lleva mucho tiempo discutiendo la conveniencia o no de la legalización mayor o menor, es una realidad, existe, y sin embargo no por ello hay necesariamente que legislarlo en forma permisiva, ni siquiera con restricciones o con registros públicos de traficantes, etc.

⁸³ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

⁸⁴ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 168.

⁸⁵ *Op. cit.* p. 180.

⁸⁶ OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019). «Estudio comparado de la regulación del Lobbying. Reino Unido, Francia y la Unión Europea», *aDRresearch: Revista Internacional de Investigación en Comunicación*, n.º 20, p. 91.

Entre los argumentos contrarios a la regulación de los lobbies se pueden destacar⁸⁷ los siguientes:

- i. que esa regulación atentaría contra la igualdad de los particulares, pues sólo los inscritos en el Registro de lobbies podrían desarrollar esa actividad (pero creemos que basta con que la regulación permita una amplia definición de quién puede inscribirse, no exija requisitos difícilmente asumibles y que se centre más en la actividad y menos en la definición del sujeto, como luego desarrollaremos);
- ii. que debería haber confidencialidad (y en ese caso riesgo de oscurantismo y de sospecha de falta de corrección o, al menos, alejamiento de la deseable transparencia) para evitar un incremento de los que quieran «aportar» a una determinada deliberación o propuesta, incremento que podría hacer la actividad legislativa premiosa (lo que no deja de ser un argumento un tanto pobre, en nuestra opinión, porque es tanto como decir que resulta preferible trabajar menos aunque las leyes sean peores; y porque lógicamente no todas las reuniones o propuestas escritas tendrían que darse con los legisladores directamente, sino con el amplio cuerpo de asesores, colaboradores varios, etc., que pueden filtrar ese trabajo);
- iii. esta regulación sería un obstáculo a la libre participación porque podría crear la percepción de que la única vía de defender intereses ante los parlamentarios es mediante el uso de lobbies⁸⁸; y
- iv. la regulación, creación de un Registro, control del mismo, etc., supondrían un coste que no hay por qué asumir.

Entre los argumentos a favor, lógicamente, los antitéticos a los recién expuestos:

- i. que la regulación contribuiría a dotar de transparencia al fenómeno del cabildeo y conlleva una mejor detección de irregularidades⁸⁹;
- ii. relacionado con el anterior, se entiende que esa transparencia disminuiría la probabilidad de corrupción y, al menos, de desconfianza entre los ciudadanos acerca de la limpieza de funcionamiento de sus representantes públicos; y

⁸⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017), «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, 24 de febrero de 2017, a quien seguimos parcialmente en el esquema de argumentos en contra y a favor.

⁸⁸ ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, p. 256.

⁸⁹ GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

- iii. la regulación puede incluir la creación de herramientas formales de comunicación entre los grupos de interés y la esfera política para mejorar la democracia con una mayor transparencia y mayor calidad en la toma de decisiones.

Por nuestra parte, insistimos, consideramos necesaria y conveniente su regulación por las razones que se derivan de lo expuesto, por su fundamentación conceptual y porque creemos, en definitiva, que con ello podría mitigarse en alguna medida el riesgo de actividad incorrecta o incluso ilegal en estos ámbitos, actividad que de todas formas va a existir y que es preferible que esté controlada. De hecho, y aunque esto en sí no sea un argumento ni mucho menos definitivo sino la constatación de una mera concurrencia de opiniones, la propia Comisión Europea (2023)⁹⁰ recomienda al Reino de España «proceder a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés».

4.2. Que se regule en función de la actividad, no de su ejerciente

Una segunda recomendación sería la de **no intentar regular los lobbies en función de quiénes desarrollen la actividad** (personas físicas o jurídicas y, dentro de éstas, asociaciones, fundaciones, empresas, corporaciones, etc.), **sino en función de la actividad que desarrollan y con quién** (legislativo, ejecutivo) la desarrollan, siempre que la desarrollen de manera habitual o profesional.

Distinguir entre los sujetos o su naturaleza jurídica o su ámbito de interés es difícil, obligaría a una regulación extraordinariamente casuística, con mayor probabilidad de técnica defectuosa, y sería probablemente tan artificioso como innecesario. Lo relevante es qué se hace y ante quién, y no tanto distinguir entre los «tipos» de quiénes lo hacen ni entre los que actúan por cuenta propia o por cuenta ajena, por usar terminología un tanto laboralista.

Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, a que luego aludiremos, en esta línea que sugerimos, proponen que se considere lobista a «cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de lobby

⁹⁰ Comisión Europea (2023). DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2023, Bruselas, 5.7.2023, SWD(2023) 809 final, p. 3.

(esto es, “cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”⁹¹), ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración», dando por tanto una definición amplia y que se despreocupa del tipo de persona, de su forma jurídica, etc.

Aunque pudiera tener sentido la exclusión, como hace la normativa de la Unión Europea entre otras, de determinadas administraciones públicas (y no porque no pretendan influir en otras, sino porque la regulación puede ir por otras vías), representantes patronales o sindicales (por el mismo motivo) y confesiones religiosas (aquí, con más dudas en quien suscribe, dependiendo acaso nuestra opinión, a su vez, de la definición de confesión religiosa: tendría sentido excluir a las confesiones «tradicionales», de más o menos amplia implantación, pero tal vez no a grupúsculos sedicentemente religiosos insuficientemente conocidos, aun siendo conscientes de que esto pueda ser incoherente o discriminatorio por lo que la redacción debería incluir criterios objetivos para distinguir entre unos y otros).

4.3. Que se propicie la publicidad y se dote de contenido al Registro

Además, sugeriríamos la **mayor publicidad** (incluso con proactividad, no sólo como reacción a demandas de información por parte del público, de interesados o de administraciones, pudiendo por supuesto acceder a ella cualquier interesado y no sólo las administraciones públicas) y **contenido posibles al Registro**, que debería ser **único, estatal, obligatorio, públicamente abierto y accesible**, de manera que aparezcan todos los cabilderos o lobistas (sin lo cual no podrían legalmente desarrollar su labor), su «titularidad real» (por usar el concepto mercantil, societario), los intereses que defiende y/o por cuenta de quién actúa (listado de clientes en caso de despachos, etc.), volumen de negocio (ingresos —pagos recibidos de los clientes— y gastos o dinero invertido en su labor y cómo), e informes o actualización periódica de datos⁹². Quien no estuviera registrado no podría

⁹¹ La definición que dan esos Estándares de las «cuestiones públicas», a su vez, va más allá de la tradicional del objeto de regulación en materia de lobbies, pues incluye «adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos; y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público». https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

⁹² Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby sugieren, en su punto 3 de los relativos al Registro, que ese contenido incluya:

«Información publicada: entre otras cosas, el registro debe contener información sobre:

- (a) la identidad de los lobistas
- (b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
- (c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)

legalmente desarrollar esta actividad, con lo que habría una, como mínimo, presunción (*iuris tantum*, por supuesto) de actividad *non sancta* en quien incurriera en ella sin estar registrado y en el parlamentario o miembro del Ejecutivo que participase.

Conviene que entre la información que conste en el Registro, como ya se ha señalado, se encuentre la relativa a los ingresos y pagos, buscando la mayor transparencia posible, en especial en relación con el origen, importe y destino de las contribuciones económicas, para evitar en lo posible supuestos de financiación ilegal de los partidos, por ejemplo⁹³.

Y los Registros nacional y los distintos regionales deberían estar automáticamente conectados, de manera que sea necesario registrarse únicamente en uno y, con ello, estar registrado en todos, recibir el interesado un número o código válido para todos los Registros, y ser visible la información sobre ese lobby buscándola en cualquiera de los Registros, estatal o autonómicos.

4.4. Que se someta al control de un organismo independiente

Todo ello debe estar controlado por un organismo independiente.

Se ha sugerido que ese organismo controlador podría ser la Mesa del Congreso⁹⁴ pero, aun siendo una propuesta interesante, nos tememos que esto llevaría a la politización de un sistema que debiera ser más aséptico y profesional. Si el riesgo que se corre con la actividad de los lobbies es el de incurrir en corrupción política o algo cercano a ello, algo en lo que siempre hay dos partes intervinientes, dejar el control de la actividad a una de dichas partes intervinientes

-
- (d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado
 - (e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
 - (f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
 - (g) gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
 - (h) fuentes de financiación, por cliente y por dossier
 - (i) todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
 - (j) cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
 - (k) fondos públicos recibidos».

⁹³ ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016), «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 106 (septiembre-diciembre), 2016, pp. 287-288, sugiere que se siga en esto el camino emprendido en el Reino Unido «donde la *Transparency of Lobbying, Non-Party, Campaigning and Trade Union Administration Act*, aprobada en 2014, además de crear un registro público de lobbies, también regula los gastos de las campañas electorales en relación a quienes no ostenten la condición de candidatos ni de partido político» (para evitar —o intentarlo, al menos— que las donaciones vayan a fundaciones y empresas creadas por los partidos y ayunas de control).

⁹⁴ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». Revista de las Cortes Generales, (55), p. 184.

parece un riesgo innecesario⁹⁵, al menos (y siendo optimista) desde el punto de vista estético, tan cercano al ético.

Por el mismo motivo, no parece que ese organismo controlador pueda seriamente ser la Oficina de Conflictos de Interés, dentro de la Secretaría de Estado de Función Pública que, por su propia definición y encuadre, que expresamente dice de sí misma que es herramienta de ejecución de políticas del Gobierno⁹⁶, difícilmente va a poder verse como independiente. De hecho, aun con sus funciones actuales únicamente, ya se ha indicado repetidamente la necesidad de reforzar la independencia de esta oficina⁹⁷.

Estimamos que un organismo específico, pero más del estilo de una Comisión Nacional del Mercado de Valores⁹⁸ (no ésta, lógicamente, sino otro organismo con funciones supervisoras de esa actividad de lobby y de quienes intervienen en la misma, en concreto) o la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, independiente —en teoría, al menos— del Ejecutivo y supervisado por el Legislativo, podría ser más adecuado.

Hoy existe en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, por Resolución de 26 de febrero de 2016 de su Presidente, un «Registro de Grupos de Interés» (sic), donde están presentes entidades fundamentalmente del sector empresarial y de base asociativa (un total de 347 entidades); asociaciones profesionales, empresariales y sindicales (267); sector de servicios de consultoría y asesoramiento (146); organizaciones no gubernamentales (127); etc⁹⁹. Pero creemos que la solución de momento adoptada adolece de los defectos de no

⁹⁵ De hecho, una de las posibles causas del llamado «Qatargate» que afectó al Parlamento Europeo estriba en que la responsabilidad de controlar el Registro de Transparencia recaía en una secretaría técnica dependiente de la propia Presidencia y mesa del Parlamento Europeo, una de cuyas vicepresidentas fue destituida y entró en prisión... control que ciertamente no fue el correcto. Mayor detalle en GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, 20 de enero de 2023.

⁹⁶ «Mediante el Real Decreto 1230/2023, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, corresponde al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de administración pública, función pública y gobernanza pública, quedando adscrita la Secretaría de Estado de Función Pública a ese departamento ministerial», según se lee en la página web de dicha Secretaría de Estado (<https://funcionpublica.digital.gob.es/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica.html>, consultada el 21 de mayo de 2024).

⁹⁷ Así, TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2021), p. 3.

⁹⁸ Si se piensa, las funciones y naturaleza de la CNMV, *mutatis mutandis*, son las mismas que podrían requerirse de ese organismo. Así, según la web de esta Comisión (<https://www.cnmv.es/portal/quees/funciones-cnmv.aspx>, consultada el 23 de noviembre de 2023), la misma «es el organismo encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles [en nuestro caso, sería de la actividad de lobistas y de su relación con miembros del Ejecutivo y de Legislativo] y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos. (...) El objetivo de la CNMV es velar por la transparencia de los mercados de valores españoles y la correcta formación de precios [nuestro “organismo independiente supervisor” tendría el objetivo similar de velar por la transparencia de la actividad de lobby y de los grupos de presión], así como la protección de los inversores. La CNMV, en el ejercicio de sus competencias, recibe un importante volumen de información de y sobre los intervinientes en los mercados, gran parte de la cual está contenida en sus Registros Oficiales y tiene carácter público [exactamente igual que preconizamos de esta actividad: existencia de Registro público de lobistas, información periódica de los mismos, etc.]».

⁹⁹ <https://rgi.cnmv.es/>, consultado el 26 de noviembre de 2023.

ser un Registro obligatorio, de no tener consecuencias reales el no estar registrado, y estar incardinado en un organismo, la CNMC que tiene unas funciones más variadas y enfocadas lógicamente a ejercer determinados controles sobre la actividad empresarial, concertación de las empresas entre sí en detrimento de los consumidores o del mercado, efecto de determinadas operaciones societarias, etc.; mientras que el Registro de lobbies (o de grupos de interés o de presión, si se le quiere llamar, como parece, de una de estas formas aunque entendemos preferible lo contrario) debiera afectar —de hecho, afecta— a un espectro de sujetos más amplio, no sólo empresas (incluyendo organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, incluso organismos públicos o aun administraciones territoriales), y a actividades que no tienen por qué tener influencia en los consumidores ni en los mercados. Creemos que tendría más sentido una «Comisión Nacional» específica. Aun a riesgo de incrementar aún más la elefantiásica nómina de organismos que padecemos. O bien, como se ha sugerido por APRI en su «Propuesta de regulación de la transparencia en la defensa de intereses ante los poderes públicos» (art. 20), adscribirla al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya existente y con una finalidad que sí tiene relación y coherencia con el objeto de estas páginas, si bien debiéndose entonces modificar la legislación que actualmente le es aplicable para darle cabida a su gestión del referido Registro y para ampliar sus facultades incluyendo las sancionadoras¹⁰⁰.

4.5. Que se establezcan requisitos para las proposiciones y actuaciones de los lobbies

Una recomendación más sería la de **exigir a los lobbies y grupos de presión una justificación** escrita y razonada **de** por qué **su petición** es favorable para el interés general, quiénes la apoyan, qué grupo tienen detrás y datos del mismo o, al menos (para permitir así el lobby a favor de los intereses de una empresa concreta, por ejemplo) que la petición no resulta incompatible con dicho interés general. Aunque no se nos escapa que la definición y determinación de que sea interés general o bien común, o conceptos jurídicos indeterminados similares, es cuestión vidriosa en la que no podemos entrar en esta ocasión. De hecho, no se nos escapa que pudiera verse esta sugerencia como un alarde de ingenuidad, si se considera que la naturaleza de la actividad de lobby radica precisamente en la defensa de intereses particulares. Y, sin embargo, aunque en efecto lo que mueva al cabildeo sea el interés particular, su traducción en norma o en acción pública debe ser, al menos, compatible con el interés público, general (que nunca puede ser universal, pero al menos sí mayoritario de entre los destinatarios o afectados por la norma o acción que se promueva o que se pretenda impedir).

¹⁰⁰ ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES (2020), artículos 25, 26 y concordantes de su Propuesta.

Rubio pide también que a las proposiciones se exigiera «profesionalidad, datos contrastados, conclusiones lógicas fruto de la información, el estudio y el análisis de la situación¹⁰¹», aunque uno tendería a creer que esas características o requisitos deberían darse en todo caso, no ya tanto por exigencia legal como porque son condiciones para que la proposición, informe, actuación, puedan tener éxito o ser, al menos, bien recibidas por el destinatario. Si un lobby es chapucero, no cumple fechas si se comprometió a enviar informes, los datos que proporciona resultan ser incorrectos y dejan en mal lugar a quien se apoye en ellos, etc., en buena lógica debería tener una carrera con escaso recorrido por delante.

4.6. Que se regule el lobby no sólo sobre el Legislativo sino también sobre el Ejecutivo

Una sugerencia ulterior consistiría en **que se regulara también el lobby sobre el poder Ejecutivo y aun sobre los partidos políticos, no sólo sobre el Legislativo**. Somos conscientes de que ahí es todavía más tenue la línea que puede separar la información y la cierta presión de la pura corrupción, pero resultaría ingenuo pensar que sin regulación ello no se da, mientras que la regulación podría al menos propiciar una cierta transparencia (y, donde hay luz, hay menos actuación inconfesable).

De otro lado, el Ejecutivo, por vía de decretos o de otras formas de iniciativa normativa, tiene un enorme peso en la creación de leyes y normas (en una faceta más del incremento de poder del Ejecutivo —y de los partidos políticos— frente a la tradicional división de poderes), con lo que si la justificación de la existencia y regulación de los lobbies es, entre otras, la de poder proporcionar información y datos y visiones a los legisladores, en puridad es necesario que puedan hacerlo también con los miembros del Ejecutivo en esa faceta suya de impulso normativo.

De hecho, según Transparencia Internacional,

«la actividad de lobby más importante que se realiza en España no [es] ante el poder legislativo, sino ante el poder ejecutivo y las cúpulas de los partidos más importantes, que han adquirido un papel preponderante en la política. El hecho de que las elecciones se realicen con listas de candidatos cerradas y bloqueadas otorga a las cúpulas de los partidos un poder enorme sobre sus representantes electos, los cuales siguen, una vez en el parlamento, las instrucciones de la dirección del partido más que las demandas y preferencias de sus votantes en la circunscripción correspondiente (que es, además, una circunscripción muy amplia). Por ello, tratar de influir en un diputado es un esfuerzo menos eficaz que hacerlo ante la cúpula del partido. Igualmente resulta útil realizar actividad de lobby ante el ejecutivo, especialmente cuando tiene mayoría ab-

¹⁰¹ RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), p. 182.

soluta por cuanto puede determinar de forma clara el resultado de las votaciones en el Parlamento. Dada la naturaleza profundamente descentralizada del Estado español, esta argumentación se repite para los gobiernos y parlamentos regionales. Así, **cualquier regulación que se centre únicamente en el parlamento nacional capturaré sólo una fracción del lobby**¹⁰².

4.7. Prever y desarrollar los Códigos de conducta para los poderes públicos y las normas sobre «puertas giratorias»

En relación con lo anterior, debería haber **Códigos de conducta para los poderes públicos**¹⁰³. Esto, en buena medida, ya existe, tanto en materia de incompatibilidades de altos cargos, como en el propio Código penal y otros cuerpos legales, nacionales y autonómicos, pero debería probablemente coordinarse con la regulación en materia de lobbies de suerte que no haya ni incoherencias ni lagunas (ni, lógicamente, doble sanción por un mismo hecho).

Suele incluirse entre las obligaciones de los cargos públicos la de una incompatibilidad de dos años para poder desarrollar luego determinadas tareas, intentando evitar las llamadas «puertas giratorias».

Existen previsiones legales en España en ese sentido y las recomendaciones van en esa línea o incluso en la de aumentar la duración de la incompatibilidad. Sin embargo, aunque entendemos la intención —correcta— de tales normas, creemos que una extensión excesiva puede ser contraproducente y generar consecuencias opuestas a las pretendidas. Si un político o un alto cargo es experto en un campo determinado (y sería deseable que lo fuera!), cuando regrese a la «vida privada» es razonable pensar que pretenda trabajar en el sector en el que es experto. Bien está que haya un período en que no pueda hacerlo para evitar riesgos de actuaciones, por ejemplo, de lobby, precisamente ante quienes hasta

¹⁰² Ciertamente, con posterioridad al informe que citamos se han aprobado una serie de normas autonómicas y aun municipales y provinciales, como hemos señalado, pero la conclusión sigue perfectamente vigente, en nuestra opinión.

¹⁰³ Según los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, «...podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos:

- a. Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.
- b. La obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas.
- c. La obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes.
- d. La obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.
- e. Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidas las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.
- f. Pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.
- g. Un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión».

poco antes han sido sus compañeros o incluso sus subordinados, con riesgo de uso de información confidencial, etc. Es lógico y saludable. Pero si se extiende esa restricción demasiado tiempo, casi inevitablemente esa persona va a tener la tentación, o casi la necesidad, de buscar el modo indirecto, con personas interpuestas, etc., de trabajar en ese sector, lo que sin duda sería peor porque al riesgo de la actuación se le sumaría el de su ocultación, su falta de transparencia.

4.8. Que quede constancia de la «huella legislativa»

Debe quedar constancia de la llamada «**huella legislativa**», «es decir el recorrido de las normas desde que son meros borradores hasta su publicación definitiva. Esto permitiría examinar si los posibles cambios en la redacción de una norma están orientados a beneficiar a algún sector o empresa determinada. Eso sí, esto obligaría definitivamente a dotar de más medios y recursos tanto al Consejo de Transparencia¹⁰⁴ como a los distintos órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, dado que son los encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa¹⁰⁵».

O, por expresarlo en palabras de Plaza Jiménez, es «necesaria una regulación de la actividad de lobbying que marque unas reglas de juego totalmente transparentes en el ejercicio de los distintos poderes, para que el ciudadano tenga conocimiento en todo momento de las personas que participan en cada uno de los procesos normativos, cómo participan y ante quién intervienen, es decir lo que se conoce como “huella normativa”, y todo ello en condiciones de igualdad y acceso¹⁰⁶».

4.9. Que se prevean sanciones, incluidas las pecuniarias

Las normas tienen que prever sanciones. Si se regula la figura pero el incumplimiento de la norma no tiene consecuencias, no sólo no sirve de nada tal regulación sino que incrementa el descrédito y genera desigualdades entre cumplidores e incumplidores, con la previsible consecuencia de que el número de los primeros disminuya y el de los segundos aumente.

Esas sanciones, en nuestra opinión, no pueden ser únicamente reputa-

¹⁰⁴ En nuestra opinión, dotarle de más medios puede ser necesario o, al menos, conveniente. Pero más útil sería establecer sanciones para la falta de cumplimiento de las normas que obligan a publicar determinada información, documentación y actividades de los poderes públicos, que tienden hoy día a incumplirlas con lastimosa frecuencia.

¹⁰⁵ CALOMARDE GARCÍA, J. C. (2020). «Algunas propuestas para regular los lobbies en España», blog Fundación Hay Derecho, 12 de agosto de 2020.

¹⁰⁶ PLAZA JIMÉNEZ, V. E. (2020). *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Tesis Doctoral, Salamanca, 23 de octubre de 2020, p. 7.

cionales¹⁰⁷ ni limitadas a impedir (como en la normativa comunitaria) el desempeño de actividades de cabildeo durante un período determinado o la prohibición de entrar en determinados edificios públicos (porque eso no afectaría a quien tuviera interés en una única, o esporádica, actuación para un fin concreto, por ejemplo). Tiene que ser, creemos, pecuniaria y modulada de alguna forma en proporción al impacto económico o volumen de intereses afectados por la actuación.

4.10. Que se parta de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby y los Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby

Y, en general, sugeriríamos **partir** de dos fuentes fundamentales, además de otras, como APRI, algunas de cuyas propuestas ya se han citado anteriormente en este trabajo.

De un lado, **de los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby**¹⁰⁸, impulsados por Transparencia Internacional, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, con treinta y ocho estándares o proposiciones que, según su propia introducción, «son más ambiciosas que otras iniciativas anteriores y aspiran a ser estándares de aplicabilidad internacional, pero teniendo en cuenta y respetando las diferencias nacionales». Parte de esos estándares ya los hemos mencionado en relación con puntos anteriores, pero dicho cuerpo de recomendaciones incluye otros adicionales relativos al registro de actividades de lobby, acceso público a información, integridad de cargos públicos y lobistas, participación pública en la toma de decisiones, grupos de expertos o asesoría, restricciones a los incentivos a lobistas; supervisión, gestión y sanciones, etc.

De otro, de los **Principios de la OECD para la Transparencia y la Integridad en la acción de lobby**¹⁰⁹, que propugnan «incrementar la transparencia por medio de la legislación», «promover la integridad por la autorregulación» y que han ido desarrollando una serie de principios basados en unas recomendaciones iniciales, de 2010. Como se lee en el propio documento de la OECD (2024), sus recomendaciones, que fueron «el primer estándar internacional para regular los riesgos de transparencia e integridad relacionados con

¹⁰⁷ Hace tiempo que Pedro Crespo dijo aquello de que «Al rey la hacienda y la vida / se ha de dar, pero el honor / es patrimonio del alma, / y el alma sólo es de Dios...» No parece probable que podamos dejar la normativa de los lobbies al albur de la conciencia y honor de los interesados, por mucho que (en el caso de los cargos públicos) juren «por su conciencia y honor», según el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas.

¹⁰⁸ https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

¹⁰⁹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>, y también, para su revisión actual (2023-2024), <https://www.oecd.org/corruption-integrity/getinvolved/private-sector/trusted-dialogue-series/>

las prácticas lobistas», han sido ahora revisadas por el Consejo de la OECD en reunión a nivel ministerial el 3 de mayo de 2024 «para reflejar la evolución de la acción de lobby y del panorama de la influencia, y para ayudar a los actores en puestos de gobierno, negocios y sociedad civil a reforzar los marcos de transparencia e integridad en la creación de políticas»¹¹⁰.

V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2016). «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, n.º 106 (septiembre - diciembre), 2016, pp. 249-253.
- ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES (2020). «Propuesta de regulación de la transparencia en la defensa de intereses ante los poderes públicos». Consultada en el portal de transparencia del Gobierno: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ebeae65f-aecf-48ca-b177-dc154e420f75/propuesta_APRI_regulacion_transparencia.pdf
- BILIOURI, D. (1999). «Environmental Ngos in Brussels: How powerful are their lobbying activities?» *Environmental Politics*, 8:2, 173-182, DOI: 10.1080/09644019908414472
- CABALLERO, D. (2018). «El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia», *Diario ABC*, edición digital del 24 de diciembre de 2018.
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D., XIFRA TRIADÚ, J. (2013). *Historia y comunicación social*, ISSN 1137-0734, Vol. 18, n.º Extra 3 (Diciembre), 2013, pp. 879-892.
- CALOMARDE GARCÍA, J. C. (2020): «Algunas propuestas para regular los lobbies en España», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2020/08/12/algunas-propuestas-para-regular-los-lobbies-en-espana/>, 12 de agosto de 2020.
- CARRILLO, F. (2018). «Lobbies: un acercamiento a la realidad de su influencia en la política norteamericana». *Revista Tribuna Norteamericana*, ISSN-e 1889-6871, n.º 27, 2018 (Ejemplar dedicado a: Lobbies en Estados Unidos), pp. 18-27.
- CASTILLO ESPARCIA, A., SMOLAK LOZANO, E., FERNÁNDEZ SOUTO, A. (2017). «Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia». *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 783 a 802. <http://www.revistalatinacs.org/072pa->

¹¹⁰ OECD (2024), «Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence», OECD/LEGAL/0379, p. 3.

- per/1192/42es.html, DOI: 10.4185/RLCS-2017-1192.
- COMISIÓN EUROPEA (2023). DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2023, Bruselas, 5.7.2023, SWD(2023) 809 final, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/24_1_52576_coun_chap_spain_es.pdf
- GARCÍA GARCÍA, J. F. (2008). «Modelo de regulación del “lobby” en el derecho comparado». Revista chilena de derecho, ISSN 0716-0747, ISSN-e 0718-3437, Vol. 35, n.º 1, 2008, pp. 107-134.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos. Tercera reimpresión, 1993.
- GONZÁLEZ PASTOR, D. (2023). «Cinco lecciones del Qatargate para la regulación del lobby», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2023/01/20/cinco-lecciones-del-qatargate-para-la-regulacion-del-lobby/>, 20 de enero de 2023.
- HOLMAN, C., LUNEBURG, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Int Groups Adv* 1, 75-104 (2012). <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>
- HONG, K, ROSEN, T.Y CHUGH, A. (2023). «Lobbying regulation: a global phenomenon», *Westlaw Today*, Thomson Reuters, 6 de noviembre de 2023 (<https://www.reuters.com/legal/legalindustry/lobbying-regulation-global-phenomenon-2023-11-06/>)
- LUNDY, D. (2017). «The Corporate Europe Observatory guide to the murky world of EU lobbying», Corporate Europe Observatory, Bruselas, 2017.
- MADISON, J. (1788). «The House of Representatives», *Federalist No. 52*, en *The Federalist Papers* (Hamilton, A, Madison, J. y Jay, J.) 1787-1788, Ed. Chartwell Books, 2021, Nueva York.
- MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO, F. (2021). «La necesaria regulación del “lobby” en España», *Economist & Jurist*, ISSN 2444-3166, Vol. 29, n.º 250, 2021, pp. 1-3.
- OECD (2024). «Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence», OECD/LEGAL/0379.
- OECD/LEGAL/0379 OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2018). «Aproximación conceptual y longitudinal del concepto lobby», *Revista de Comunicación de la SEECI*. Año XXII, n.º 46, 15 julio -15 noviembre, 65-76.
- OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019). «Análisis y regulación del lobby en la Unión Europea». *Vivat Academia*, ISSN-e 1575-2844, n.º 149, 2019, pp. 91-108.
- OLIVER GONZÁLEZ, A. B. (2019 II). «Estudio comparado de la regula-

- ción del Lobbying. Reino Unido, Francia y la Unión Europea», *aDResearch: Revista Internacional de Investigación en Comunicación*, ISSN 1889-7304, n.º 20, 2019, pp. 50-65.
- PLAZA JIMÉNEZ, V. E. (2020). *La influencia de los lobbies en los poderes del Estado*, Tesis Doctoral, Salamanca, 23 de octubre de 2020.
- PINEDA CACHERO, A. (2002). «Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica». *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, 1, 87-122.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2002). «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, (55), 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2023). «Parlamentos abiertos como complemento en la regulación del “lobby” parlamentario», *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, coord. por Asunción de la Iglesia Chamarro, 2023, ISBN 978-84-124487-8-8, pp. 197-230.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, M. (2017). «Lobbies (II): El bueno, el lobby y el malo», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2017/02/24/hd-joven-bueno-lobby-malo/>, 24 de febrero de 2017.
- TOCQUEVILLE, A. DE (1835-1840). *La democracia en América*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1985.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ACCESS INFO EUROPE, OPEN KNOWLEDGE, SUNLIGHT FOUNDATION (2015). «Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación». https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf, septiembre 2014.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2021). Aportaciones de Transparency International España. Consulta pública previa sobre el «Anteproyecto de Ley de prevención de conflictos de intereses del personal al servicio del sector público», 28 de mayo de 2021, <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/10/ALEGACIONES-TI-ESPAN%C3%A1-A-CONSULTA-PU%C3%A1BLICA-PREVIA-SOBRE-ANTEPROYECTO-DE-LEY-DE-PREVENCIO%C3%A1N-DE-CONFLICTOS-DE-INTERESES-DEL-PERSONAL-AL-SERVICIO-DEL-SECTOR-PU%C3%A1BLICO.pdf>

El principio de oralidad en la jurisdicción contencioso-administrativa alemana: ¿hay más tutela del ius litigatoris a menos escritura?

The principle of orality in the German
administrative jurisdiction: is there more protection
of the ius litigatoris if there are less written acts

Fecha de recepción: 05/02/2024

Fecha de aceptación: 04/06/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—2.1. Orígenes en el siglo XIX.—2.1.1. Consideraciones generales: el trasfondo teórico.—2.1.1.1. El control objetivo de la Administración.—2.1.1.2. La tutela de los derechos de los ciudadanos.—2.1.2. Desarrollo en algunos Estados alemanes.—2.1.2.1. Baden.—2.1.2.2. Prusia.—2.1.2.3. Württemberg.—2.1.2.4. Baviera.—2.1.2.5. Turingia.—2.2. La República de Weimar (1919-1933).—2.3. Nacionalsozialismo (1933-1945).—2.4. El renacimiento de la JCA (1945-1949).—2.4.1. La zona estadounidense.—2.4.2. La zona británica.—2.4.3. La zona francesa.—2.4.4. La zona soviética.—III. LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN (1949) Y LA ORALIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.—IV. RÉGIMEN ACTUAL Y FINALIDAD DE LA ORALIDAD.—4.1. CONSIDERACIONES GENERALES.—4.2. FUNCIONES ACTUALES DE LA ORALIDAD.—V. ÁMBITO DE OPERATIVIDAD DE LA ORALIDAD.—5.1. Regla general.—5.2. Excepciones a la oralidad.—5.2.1. La renuncia conjunta de las partes a la oralidad.—5.2.1.1. Vinculatoriedad.—5.2.1.1.1. Respeto de las partes.—5.2.1.1.2. Respeto del tribunal.—5.2.1.2. Forma.—5.2.1.3. La renuncia condicional.—5.2.2. Otras excepciones al principio de oralidad.—5.2.2.1. Órdenes judiciales (*Gerichtsbescheide*).—5.2.2.2. Allanamiento.—VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.—VII. REFERENCIAS.

RESUMEN

La oralidad es uno de los principios esenciales de los procesos judiciales modernos. Este estudio analiza la evolución histórica y el ámbito de operatividad actual del principio de oralidad en la jurisdicción contencioso-administrativa alemana. Se trata de abordar su

★ PDI en formación (FPU). Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0001-7662-4424>

génesis a mitad del siglo XIX y su formación hasta llegar a la actual regulación, contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1960. Llegados al régimen normativo actual, el estudio aborda algunas excepciones a la oralidad, tales como la renuncia de las partes, así como la virtualidad del principio en segunda instancia.

PALABRAS CLAVE: Historia, Jurisdicción contencioso-administrativa, oralidad, Alemania, derecho comparado.

ABSTRACT

Orality is one of the essential principles of modern judicial proceedings. This study analyzes the historical evolution and the current scope of operation of the principle of orality in the German contentious-administrative jurisdiction. It deals with its genesis in the mid-19th century and its formation up to the current regulation, contained in the Law on Contentious-Administrative Jurisdiction of 1960. At the current regulatory regime, the study addresses some exceptions to orality, such as the waiver of the parties, as well as the virtuality of the principle in the second instance.

KEY WORDS: History, Administrative Law Jurisdiction, orality, Germany, comparative law.

I. INTRODUCCIÓN**

El principio de oralidad es un elemento esencial del proceso penal de Alemania¹. En España ocurre algo similar: el artículo 120.2 CE establece: «El procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal»². Su importancia, sin embargo, se reduce en otros órdenes jurisdiccionales en los que, se dice, los intereses en liza serían menos relevantes. Así sucedería en los procesos civiles dispositivos en que *solo* se ventilan pretensiones patrimoniales y en los procesos contencioso-administrativos. En todos estos, el principio de escritura goza de buena salud, tanto en España como en Alemania³. Eso no impide reconocer

** Abreviaturas utilizadas: BGB: *Bürgerliches Gesetzbuch* (Código Civil, Alemania); BVerfG: *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Federal Constitucional de Alemania); BVerwG: *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Federal Administrativo de Alemania), CE: Constitución Española; CEDH: *Convenio Europeo de Derechos Humanos*; DDR: *Deutsche Demokratische Republik* (República Democrática de Alemania); FGO: *Finanzgerichtsordnung*, (Ley de la Jurisdicción Tributaria, Alemania); GG: *Grundgesetz* (Constitución de Alemania); JCA: Jurisdicción Contencioso-Administrativa; RV: *Reichsverfassung* (Constitución del Imperio, Alemania); SGG: *Sozialgerichtsgesetz* (Ley de la Jurisdicción Social, Alemania); StPO: *Strafprozessordnung* (Ley de Enjuiciamiento Criminal, Alemania); VwGO: *Verwaltungsgerichtsordnung* (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Alemania); WRV: *Weimarer Reichsverfassung*, Constitución de Alemania de 1919); ZPO: *Zivilprozessordnung* (Ley de Enjuiciamiento Civil, Alemania).

¹ Al respecto, *cf.* por todos, Kudlich, 2014, Rn. 185 y ss.

² Sobre la oralidad en el proceso contencioso-administrativo español, *cf.* Delgado Barrio, 1983, pp. 365 y ss.

³ Una exposición del sistema de la JCA en Alemania puede verse, en castellano, en: Sommermann, 1993, pp. 33 y ss. Respecto de la oralidad en el proceso civil alemán, *cf.*, por todos, Fritsche, 2020, Rn. 1 y ss.

también tendencias a la oralidad entre nosotros. La Exposición de Motivos de la LJCA así lo hace notar: «Constituye una novedad importante la introducción de un procedimiento abreviado para determinadas materias de cuantía determinada limitada, basado en el principio de oralidad» (ap.VI). De este modo, también en la JCA desempeña la oralidad una función relevante: además de las funciones clásicas que desempeña en todos los procesos (control, confianza de la ciudadanía, acierto en la decisión), contribuye en la JCA a desterrar aquella popular creencia de que los órganos jurisdiccionales encargados del control de la Administración son una suerte de subórganos de ésta⁴. La comparecencia despliega, entonces, una suerte de valor simbólico o ceremonial, que se agrega al que ya tiene de por sí cualquier proceso. En la comparecencia ante los tribunales de lo contencioso el ciudadano percibe, con sus propios ojos, que aquella cuasi omnipotente Administración debe sentarse, a la misma altura que él, ante un órgano jurisdiccional independiente⁵. Este relevante papel de la oralidad en la JCA motiva las siguientes líneas, que tienen por objeto analizar desde una perspectiva histórica y dogmática el desarrollo de aquel principio en la JCA alemana, pero no con una pretensión arqueológica o estérilmente comparativa. Mi intención es, más bien, examinar en qué medida hay relación entre oralidad y tutela del *ius litigatoris* (o entre escritura y tutela del *ius constitutionis* o control *objetivo* de la Administración). Y desde esa perspectiva se puede aclarar en qué medida debe favorecerse la oralidad o la escritura, en función de la esencia de la JCA. Para eso, en la primera parte de este estudio abordo el desarrollo histórico de la oralidad en la JCA alemana, desde su nacimiento a mitad del siglo XIX en Baden (1863) hasta la actualidad. Posteriormente trato el régimen normativo actual de la oralidad y sus particularidades más reseñables, que son puestas en contraste y relación con el régimen español.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1. Orígenes en el siglo XIX

2.1.1. Consideraciones generales: el trasfondo teórico

La idiosincrasia de cada país se proyecta en su legislación y, particularmente, en las normas procesales⁶. Alemania no es una excepción al respecto: la JCA

⁴ Dolderer, 2018, Rn. 5.

⁵ En la jurisdicción civil alemana también sucede lo mismo cuando el demandado es el Estado, pues ante ella se ventilan —por razones históricas— los asuntos relativos a la responsabilidad patrimonial (§ 40.II.1 VwGO). Esto contrasta con el artículo 2.e) LJCA: «El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: [...] La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo aquellas ser demandadas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social [...]».

⁶ De ello ya daba cuenta Guasp, cuando se refería a la «inevitable particularidad nacionalista de cada sistema procesal, que impide remitirse a esfuerzos exógenos, aunque sean afines en la materia (Guasp,

nace allí a mitad del siglo XIX en el Gran Ducado de Baden, ya apaciguadas físicamente las revoluciones burguesas de 1848, pero todavía presentes en el imaginario colectivo⁷. Cada uno de los Estados que componían el territorio alemán en el siglo XIX gozaba de competencias legislativas para ordenar y disciplinar sus procesos judiciales, de manera que las divergencias entre aquellos no pueden sorprender. Además de esta competencia legislativa total, los Estados alemanes se diferenciaban —y se diferencian— culturalmente: la comprensión del Derecho —no solo el público⁸— en los territorios del sur (como Baden, Württemberg o Baviera) y en el norte (como Prusia) no fue la misma⁹. Tampoco puede obviarse en el análisis de estas diferencias estructurales entre los modelos de JCA del sur y del norte de Alemania una polémica doctrinal latente: cuál debía ser la finalidad preponderante en la revisión judicial de la actividad administrativa: ¿El control objetivo de la Administración? O, por el contrario, la tutela de los derechos de los ciudadanos¹⁰. Y aunque esta contraposición entre los Estados del sur y del norte se suaviza cuando se analizan en detalle los regímenes normativos¹¹, la diferenciación es clara y debe ser tenida en cuenta, aunque sea por razones expositivas. Hoy este debate ha, sin embargo, amainado: tanto el control objetivo de la actividad administrativa —y la correspondiente tutela del ordenamiento jurídico como un todo— comporta necesariamente la tutela de derechos subjetivos y viceversa¹². La Exposición de Motivos de la LJCA española lo deja, entre nosotros, bien claro: la misión que corresponde a la JCA es «controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración» (ap. I)¹³.

1962, p. 12). Sobre la historia de la JCA en España, *cf.* González Pérez, 1999, pp. 209 y ss.; Fernández Torres, 2007; también el Núm. 6 (2008) de los *Cuadernos de derecho judicial*, dedicado al origen de la JCA española. *Cfr.*, igualmente: Luque Reina, 2022, pp. 93 y ss.

⁷ Sydow, 2019, pp. 144.

⁸ Al respecto, *cf.* Buchhalter Montero, 2023, pp. 165 y ss.

⁹ En Baden, Baviera, Hessen y Württemberg predominó el entendimiento francés-napoléonico del control de la actividad de la Administración, es decir, la Justicia ordinaria no era competente para fiscalizar la actividad administrativa (Pagenknopf, p. 21). *Cfr.*, también: Sydow, 2019, p. 147.

¹⁰ La polémica está hoy cerrada, pues la VwGO se decide sin ambages por la tutela del derecho subjetivo frente al control objetivo de la Administración (*cf.* §§ 42.II o § 113.I.1 VwGO).

¹¹ *Cfr.* Ibler, 2019, pp. 340 a 342; Ibler, 1999, p. 286 (respecto de Prusia); y Kirchberg, 2014, p. 78.

¹² Krebs, 1985, pp. 191 y 192.

¹³ O: «Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde». Y, ya más adelante (en el ap. IV) enumera la Exposición de Motivos una pluralidad de fines: «[...] la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos, incluidos los de naturaleza política, mecanismo de control de legalidad de las Administraciones inferiores, instrumento de defensa de su autonomía, cauce para la defensa de los derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la defensa del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros [...]».

2.1.1.1. El control objetivo de la Administración

Una concepción objetivista de la JCA vino entendiendo que esta se dirigiría predominantemente al control de la actuación de la Administración, más que a la tutela de los derechos individuales de los ciudadanos¹⁴. Bajo esta concepción, el derecho subjetivo vulnerado tan solo operaría como *excusa* para la iniciación del verdadero fin de la JCA: el control de la actuación administrativa¹⁵. No puede creerse, sin embargo, que esta postura fuera privativa de la JCA. También en el ejercicio de funciones puramente nomofiláticas por los Altos Tribunales subyace una tendencia análoga¹⁶. En Alemania, uno de los mayores exponentes de esta posición doctrinal fue Rudolf von Gneist (1816-1895), Catedrático en Berlín. Sostuvo que el *ius litigatoris*, encarnado en el correspondiente derecho subjetivo

«[...] aparece aquí, por tanto, como un derecho secundario derivado del derecho público, análogo a la condición de parte formal del acusador y del acusado en el proceso penal, que se subordina secundariamente a la exigencia absoluta de la aplicación adecuada de la ley penal. [...] Al igual que en el proceso penal los derechos de las partes son sólo aspectos subjetivos de la relación; y al igual que en el proceso penal el derecho del acusado a una pena justa en el marco de la ley no puede ser tratado como un “derecho individual” independiente: así no será posible disolver la jurisdicción administrativa en derechos individuales publicistas y acciones individuales sin hacer violencia a la materia en cuestión»¹⁷.

Una exageración de esta concepción, que degradaba el derecho subjetivo a un mero pretexto para el control de la Administración, fue asumida por el nacionalsocialismo alemán¹⁸. Esta concepción objetivista parecería comportar, como correlato lógico, una preferencia por la escritura. Es decir, no siendo relevante la tutela del derecho subjetivo, carecería de sentido la celebración de una comparecencia, entendida como instrumento de protección de los derechos del ciudadano. Cuando lo que se debate es *solo* el Derecho, las comparecencias pueden hacerse enojosas y prescindibles, si se tiene en cuenta que la oralidad supone —aunque más fluidez— menos precisión¹⁹. Sin embargo, la proyección legislativa (en Prusia, por ejemplo)

¹⁴ Lorenz, 2000, p. 9. Al respecto, *cf.* también Hufen, 2008, p. 29. Fue el caso de Prusia (Krebs, 1985, pp. 195 y ss.).

¹⁵ Y viceversa: en una concepción subjetivista de la JCA, el control objetivo de la Administración sería solo un efecto colateral, como dice Menger, *cit.* por Krebs, 1985, p. 193.

¹⁶ Respecto de esta cuestión en la casación civil histórica española, *cf.* Buchhalter Montero, 2022, pp. 243 y ss.

¹⁷ Von Gneist, 1879, p. 271.

¹⁸ *Cf.* Köhlz, 1969, p. 368; y Kirchberg, 1985, p. 84.

¹⁹ *Cf.* Sauer, 1951, p. 84.

de esta concepción objetivista de la JCA no supuso una reducción significativa de la oralidad. Así, la pretendida contraposición ontológica entre los binomios control objetivo de la administración —escritura y tutela de los derechos subjetivos— oralidad no es clara.

2.1.1.2. La tutela de los derechos de los ciudadanos

Frente a la posición de von Gneist otros autores defendieron que la finalidad principal (y también límite)²⁰ de la JCA era la tutela de los derechos de los ciudadanos²¹. Importantes exponentes de esta posición fueron Otto Bähr²² (1817-1895), Otto von Sarwey²³ (1825-1900) o Karl von Gerber²⁴ (1823-1891). Esta posición, tendente a la tutela del derecho individual del demandante (*ius litigatoris*), se hizo presente en algunas regulaciones de la JCA en el sur de Alemania, como por ejemplo en Baviera²⁵ o en Württemberg²⁶.

2.1.2. Desarrollo en algunos Estados alemanes

Como consecuencia de las diferencias políticas y culturales, los Estados alemanes se decidieron por modelos diversos de JCA. Las diferencias más notables no se proyectaron en la ordenación misma del proceso, sino en el acceso mismo a él²⁷. En algunos Estados (Württemberg o Sajonia, por ejemplo), el acceso a la JCA se producía a través de las llamadas cláusulas generales, que permitían la impugnación en general de actos administrativos desfavorables. En otros Estados (Baviera, por ejemplo), la tutela judicial solo se concedía respecto de determinados actos tasados. Finalmente, otros modelos (Baden o Prusia, por ejemplo) adoptaron un sistema mixto, que contenía tanto una cláusula general —para la impugnación de actuaciones de policía— como una lista tasada para otro tipo de actividades administrativas²⁸. Estas diferencias en las JCA de los diversos Estados alemanes no cesaron con la unificación en 1871, pues las competencias legislativas sobre las materias clásicas del Derecho administrativo

²⁰ Ibler, 1999, p. 286.

²¹ Lorenz, 2000, p. 10. *Cfr.* también Hufen, 2008, p. 29.

²² Bähr, 1846, p. 72.

²³ Von Geber, 1852.

²⁴ Von Sarwey, 1880.

²⁵ Pagenknopf, 2014, p. 25.

²⁶ Krebs, 1985, pp. 196.

²⁷ Lorenz, 2000, p. 11. Este principio de enumeración (*Enumerationsprinzip*) carece hoy ya de relevancia, dada la vigencia del artículo 19.4 GG y de la cláusula general del § 40.I.1 WvGO (Hufen, F., *Verwaltungsprozessrecht*, 2008, p. 27).

²⁸ Lorenz, 2000, p. 11.

correspondían según la RV 1871 no al Imperio, sino a los Estados²⁹. Esta singularidad explica que hasta 1960 —ya en vigor la actual Constitución (1949)— no se promulgara una Ley de la JCA para todo el Estado alemán.

2.1.2.1. Baden

El primero de los Estados alemanes que instituyó propiamente una JCA fue, en 1863, el Gran Ducado de Baden³⁰. Allí fue promulgada —tras algunos intentos en 1848³¹— la Ley de 5 de octubre de 1863 sobre la organización de la Administración interna³². La Ley preveía en su § 1.III que la Administración de justicia en determinadas cuestiones sobre Derecho público sería ejercitada, normalmente y en primera instancia, por los Consejos de Distrito (*Bezirkkräthen*) y, en última instancia, por un Tribunal administrativo (*Verwaltungsgerichtshof*). La concreción del procedimiento y, por tanto, la amplitud de la oralidad no se contenía en esta Ley de 1863, sino en un posterior Reglamento al que se remitía el § 15.II de la Ley de 1863. Este Reglamento³³ preveía lacónicamente que «el procedimiento es oral» (§ 52.II.1), aunque completaba el ámbito de la oralidad en otros preceptos³⁴. Para una regulación *legal* de la oralidad hubo que esperar, en Baden, hasta la promulgación de la Ley de 14 de junio de 1884³⁵. Esta norma, que luego sería restaurada durante la ocupación francesa tras la II Guerra Mundial, ampliaba el catálogo de asuntos de que podía conocer la JCA y aproximó el decurso del proceso a los modelos que ya venían desarrollando otros Estados desde los años setenta del siglo XIX³⁶. La oralidad quedaba también consagrada en el § 6.I: «La discusión de las partes sobre la controversia jurídica ante el Tribunal es oral y se produce en sesión pública»³⁷.

²⁹ Ibler, 2019, p. 339.

³⁰ Pagenknopf, 2014, p. 15. Al respecto, *cfr.* Bauer, 2014, pp. 33 y ss.

³¹ Sydow, 2019, p. 144.

³² Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt, Nr. XLIV, Karlsruhe, Samstag den 24. Oktober 1863, pp. 399 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/vXeMhbw>

³³ *Vollzugsverordnung zum Gesetze über die Organisation der inneren Verwaltung; insbesondere die Einrichtung und Zuständigkeit der Behörden und das Verfahren betreffend*. Publicado en Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt Nr. XXXI, Karlsruhe, Samstag den 30. Juli 1864, pp. 333 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/vXeMASW>

³⁴ Por ejemplo, el § 53.I.

³⁵ *Gesetz, die Verwaltungsrechtspflege betreffend vom 14. Juni 1884*. Publicada en: Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt Nr. XXXI, Karlsruhe, Montag den 23. Juni 1884, pp. 197 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/5XeMDY2>

³⁶ Sydow, 2019, p. 154.

³⁷ *Cfr.* también §§ 8 y 12. Este último exigía —de manera similar a como todavía sucede en el proceso civil (§ 78.I.3 ZPO)— una postulación *singular*: solo determinados abogados podían representar a las partes en la vista oral.

2.1.2.2. Prusia

En el Reino de Prusia el inicio de la JCA se sitúa en el último cuarto del siglo XIX³⁸. Las normas más relevantes fueron, en primer término, el Reglamento de Distritos de 13 de diciembre de 1872³⁹, el Reglamento de Provincias de 29 de junio de 1875⁴⁰ y, finalmente, la Ley relativa a la constitución de los Tribunales administrativos y al procedimiento contencioso-administrativo de 3 de julio de 1875⁴¹. El régimen de esta última fue completado, respecto de las competencias de la JCA, por la Ley de 26 de julio de 1876⁴². Procesalmente interesa la Ley de 3 de julio de 1875, cuya finalidad quedó claramente expresada en la fundamentación que acompañó al proyecto original:

«[...] La necesidad de reformar el procedimiento que se aplica actualmente en los litigios administrativos puede considerarse generalmente reconocida. Los litigios relativos a los derechos y deberes de los particulares y de las empresas que se derivan de las leyes administrativas requieren un tratamiento diferente al de aquellos asuntos en los que sólo se discute la conveniencia administrativa»⁴³.

El procedimiento en primera instancia venía regulado en los §§ 35 y ss. La oralidad era la regla general. El § 36 preveía: «la demanda se notificará al demandado con la citación a la vista oral». En esta vista oral las partes podían completar o corregir sus alegaciones de hecho o de Derecho y modificar la demanda, siempre que las posibilidades de defensa no devinieran excesivamente gravosas (§ 41.II). Junto con la oralidad, la Ley preveía que la vista oral sería pública (§ 42.I) y que en razón de ella debía decidir el tribunal (§ 49). Era también posible excepcionar la oralidad, cuando las partes hubieran *expresamente* renunciado a ella (§ 50). En la segunda instancia también era la oralidad la regla general, pues así lo preveía el § 60 para la apelación (*Berufung*) y el § 65 —por remisión— para la *Revision* (similar a nuestra casación).

³⁸ Al respecto, *cfr.* Merten, 2019, pp. 177 y ss.; Ibler, 1999, pp. 195 y ss.; y Stump, 1980.

³⁹ *Kreisordnung vom 13.12.1872*, que creaba los tribunales administrativos distritales (§§ 130 y ss. y 140 y ss.). La norma fue publicada en: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten*, Nr. 41, ausgegeben zu Berlin den 23. Dezember 1872, pp. 661 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/uXeMZnP>

⁴⁰ *Provinzialordnung vom 29.6.1875*. Publicado en: *Gesetz-Sammlung für den Königlichen Preussischen Staaten*, Nr. 25, ausgegeben zu Berlin den 13. Juli 1875, pp. 335 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/GXeMCEW>

⁴¹ *Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3.7.1875*. Publicada en: *Gesetz-Sammlung für den Königlichen Preussischen Staaten*, Nr. 27, ausgegeben zu Berlin den 16. Juli 1875, pp. 375 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/XXeMBuG>

⁴² *Gesetz, betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, vom 26. Juli 1876*. Publicada en: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten*, Nr. 23, ausgegeben zu Berlin den 10. August 1876, pp. 343 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/MXe1dxO>

⁴³ Recogido en: Von Brauchitsch, 1876, p. 155.

2.1.2.3. Württemberg

En el Reino de Württemberg —antes Condado y luego Ducado— la JCA también hunde sus raíces en el siglo XIX⁴⁴. El nacimiento de la JCA se da en este Estado del sur del Imperio Alemán con la promulgación de la Ley de 16 de diciembre de 1876⁴⁵. El procedimiento venía regulado en los artículos 17 y siguientes. La oralidad, aunque no era establecida expresamente por ninguna norma, sí era presupuesta en buena cantidad de preceptos (arts. 21.I, 30.I o 32.III). Durante la comparecencia era posible introducir nuevos hechos y medios de prueba (art. 33.I). En tal caso, sin embargo, era necesario celebrar posteriormente otra comparecencia (art. 33.II). Y es justamente lo debatido en esta comparecencia lo que fundamentaba la convicción del Tribunal y, por tanto, el sustento de su decisión (art. 39.II). El espíritu de la norma coincide con el de nuestro artículo 741.I LECrim. Por otra parte, también en segunda instancia la oralidad era regla general (art. 51.II), aunque cuando se hubiera celebrado una comparecencia con anterioridad y las partes hubieran renunciado expresamente a ella en segunda instancia, el Tribunal podía decidir sin celebrar la vista (art. 51.I). También para la revisión de la cosa juzgada (*Wiederaufnahme des Verfahrens*) —no confundir con la *Revision* alemana— regían las mismas reglas y, por tanto, la oralidad (art. 55.I).

2.1.2.4. Baviera

El 1 de octubre de 1879 entró en vigor la Ley para la institución de un Tribunal administrativo y relativa al procedimiento en asuntos administrativos, de 8 de agosto de 1878 en el Reino de Baviera⁴⁶. El procedimiento ante este Tribunal venía regulado en los artículo 16 y siguientes. de la Ley de 1878. A diferencia de otros Estados, la regulación bávara no ordenaba la oralidad (ni la publicidad)⁴⁷ como regla general, sino tan solo en algunos supuestos. Así, el artículo 27.II establecía que «en caso de que exista material probatorio dudoso o cuando sea necesario el reconoci-

⁴⁴ Al respecto, *cfr.* Ibler, 2019, pp. 325 y ss.

⁴⁵ *Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16.12.1876*. Publicada en: *Regierungs-Blatt für das Königreich Württemberg*, Nr. 41, Stuttgart, 22. Dezember 1876, pp. 485 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/qXe1cV2>

⁴⁶ *Das Gesetz betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen vom 8. August 1878*. Publicada en: *Gesetz-und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern*, Nr. 38, München, 12. August 1878, pp. 369 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/pXe1Q1a>. Sobre el nacimiento de esta Ley existen dos muy documentados estudios: Von Kahr, (padre), 1879; y, más moderno, Merzbacher, 1979, pp. 259 y ss. *Cfr.* Pagenknopf, 2014, pp. 24 y ss.

⁴⁷ Artículo 28: *Bei den mündlichen Verhandlungen kann die Öffentlichkeit zugelassen werden, sofern nach dem Ermessen des Beamten die Wahrung der Sittlichkeit oder des öffentlichen Wohles nicht entgegensteht.*

miento judicial para la aclaración del asunto, se celebrará una comparecencia con las partes interesadas, sin admitir [durante ella] la presentación de escritos». Además, debía celebrarse una comparecencia cuando una Ley especial así lo prescribiera o cuando las partes conjuntamente lo solicitaran (art. 27.III).

2.1.2.5. Turingia

A finales de 1910 cuatro pequeños Estados turingios (el Gran Ducado de Sachsen, el Ducado de Sachsen-Altenburg y los Principados de Schwarzburg-Sonderhausen y de Schwarzburg-Rudolstadt) fundaron el Tribunal Superior Administrativo (*Thüringisches Obergerverwaltungsgericht*)⁴⁸ en la ciudad de Jena, cuyo trabajo comenzó el 1 de octubre de 1912⁴⁹. Este Tribunal fue instituido por el artículo 1 del Tratado Internacional (*Staatsvertrag*) que suscribieron estos cuatro Estados turingios el 15 de diciembre de 1910⁵⁰. Por tanto, la JCA nacía en este territorio alemán casi medio siglo después que su vecino Baden, lo que no se explica solo por la tradicional animadversión al Estado de Derecho que caracterizó esa zona⁵¹, sino por las complejas relaciones entre los pequeños Estados que convivían en ese territorio⁵². El proceso contencioso-administrativo venía regulado en los artículos 20 y siguientes del Tratado, que no establecía la oralidad como regla general: si la celebración de la vista oral no era expresamente solicitada por las partes, el tribunal *podía* decidir sin vista oral (art. 32)⁵³. Durante la vista oral, las partes podían completar o rectificar sus alegaciones, tanto de hecho como de Derecho (art. 34.II). Para la segunda instancia regían las mismas normas sobre la oralidad *ex* artículo 41.II.2.

2.2. La República de Weimar (1919-1933)

Tras la abdicación del último *Kaiser* alemán (Guillermo II), se promulga la WRV el 11 de agosto de 1919⁵⁴. Esta norma, fuertemente presente en la

⁴⁸ Hoy ya no *Thüringischer*, sino *Thüringer*. Sobre el *Thüringischer Obergerverwaltungsgericht* tras la WRV 1919, *cf.* Huber, 1993, pp. 48 y ss.

⁴⁹ Schwan, 2019, pp. 662 y 663. Al respecto, *cf.* Huber, 1993, pp. 45 y ss.

⁵⁰ *Regierungsblatt für das Großherzogtum Sachsen*, Nr. 26, Weimar, 24. Juli 1912, pp. 606 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/wXe1SST>

⁵¹ Así lo demuestran los abultados resultados que el nacionalsocialismo obtuvo en aquella tierra en las elecciones de marzo de 1933.

⁵² Huber, 1993, p. 46.

⁵³ Las normas sobre la publicidad eran las de la GVG, a la que se remitía el artículo 22 del *Staatsvertrag*.

⁵⁴ *Reichsgesetzblatt*, 1919, pp. 1383 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/7Xe1Kpa>

actual Ley Fundamental⁵⁵, dio reconocimiento expreso a la JCA, aunque en la práctica no supuso un cambio esencial respecto de los regímenes previos⁵⁶. El artículo 107 WRV establecía que «en el Imperio y en los Estados, deben existir, según lo dispuesto por Ley, Tribunales administrativos para la protección de los individuos contra las actuaciones y disposiciones de las autoridades administrativas». Esta norma, en conjunción con la independencia judicial (art. 102 WRV⁵⁷) suponía la consolidación definitiva de la JCA en el constitucionalismo alemán⁵⁸. En la cúspide de aquella se ubicaba —tan solo normativamente— el Tribunal Imperial Administrativo (*Reichsverwaltungsgericht*) que, mencionado en los artículos. 31.II y 166 WRV, no fue instituido curiosamente hasta la llegada al poder de los nazis. Los intentos de poner en funcionamiento este Tribunal fueron infructuosos, entre otros motivos, por la presión del Tribunal Imperial (*Reichsgericht*), que no quiso ceder poder a este órgano por crear⁵⁹. La existencia, por otra parte, de un Tribunal del Estado (el *Staatsgerichtshof*, una suerte de Tribunal Constitucional) dificultaba también la aparición de otro Alto Tribunal con competencias en materia de Derecho público.

Al margen de la organización judicial, la WRV no prescribía nada respecto del proceso, salvo que el procedimiento ante el Tribunal Electoral —constituido, entre otros, por miembros del Tribunal Imperial Administrativo— sería regulado por aquel mismo (art. 31.III). Las normas procesales de los Estados seguían vigentes, de manera que al margen de la declaración de intenciones del artículo 107 WRV, la JCA no sufrió grandes cambios tras 1919⁶⁰. Por otra parte, el mantenimiento de las competencias por parte de los Estados explica algunos intentos de regulación de la JCA, como sucedió en el Estado de Württemberg⁶¹. Lo que sí quedó claro en el régimen de la WRV es que la JCA tenía por objeto la protección de los derechos individuales, de manera que el antiguo control objetivo de la Administración quedó en cierta manera orillado⁶². Aun así, no todo

⁵⁵ Al respecto, *cf.* Gusy, 2018; Eichenhofer, 1999; Schröder y von Ungern-Sternberg, 2011; y Waldhoff, 2019, pp. 737 y ss.

⁵⁶ Lorenz, 2000 p. 11.

⁵⁷ *Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen*. El mismo tenor repite el artículo 97.I GG y el § 25 DRiG. Casi idéntico el § 1 GVG: *Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt*.

⁵⁸ Kronisch, 2018, Rn. 10.

⁵⁹ Ramsauer, 2013, p. 125.

⁶⁰ Grawert, 1985, p. 46. Al respecto, *cf.* v. Elbe, Leipzig, 1925.

⁶¹ Sobre la JCA en Hamburgo durante la República de Weimar, puede verse: Von Voß, 1988.

⁶² Otra postura adoptó el artículo 101 de la CE 1931: «La Ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de poder». Una postura ya abiertamente clara a la protección de los individuos se dio bajo la Ley de la JCA de 27 de diciembre de 1956 que, a decir de González Pérez, «supuso un paso decisivo en la estructuración de un régimen de garantías del administrado» (González Pérez, 1999, p. 228).

fue unidad bajo el artículo 107 WRV: a pesar de su claro tenor, planteó problemas interpretativos. Del precepto no se derivaba expresamente que *solo* los Tribunales administrativos pudieran controlar la actividad administrativa (hipertrofiada tras la I Guerra Mundial)⁶³. Esta interpretación abría la posibilidad de entender que podían convivir bajo el régimen del artículo 107 WRV sistemas mixtos de control judicial de la actividad administrativa, es decir, unas *primeras instancias* administrativas y una cúspide verdaderamente judicial⁶⁴. En cualquier caso, la oralidad siguió regulada de la misma manera que con anterioridad, dejada al arbitrio de los Estados y no del Imperio.

2.3. Nacionalsocialismo (1933–1945)

Aunque respecto de la oralidad en particular no se produjeron modificaciones relevantes durante el nacionalsocialismo, su comprensión de la JCA debe ser tratada. Solo así —y en reacción a esta concepción— puede entenderse la configuración actual de la JCA en Alemania⁶⁵. La consolidación del nacionalsocialismo en el poder se produce con la promulgación de la Ley para el remedio de la angustia del Pueblo y del Imperio de 24 de marzo de 1933⁶⁶. La norma, conocida como la Ley habilitante (*Ermächtigungsgesetz*) por habilitar al Gobierno para dictar leyes al margen del procedimiento constitucionalmente previsto (art. 1), suponía la derogación *de facto* de la WRV⁶⁷. No sorprende, por tanto, que el régimen nacionalsocialista supusiera una detención brusca en el desarrollo del control judicial de la Administración Pública⁶⁸. En todo caso, esta suerte de *control* judicial de la Administración nacionalsocialista se caracterizó por la promulgación de determinadas normas tendentes a reducir la posibilidad misma de control, por la interpretación de las normas «en el sentido nacionalsocialista», por la sustitución del principio de legalidad por el principio de *juricidad*, por la voluntad de impedir el control judicial de las llamadas decisiones políticas y, por último, por la negación de los derechos del individuo frente al Estado (cuando no la negación misma

⁶³ Grawert, 1985, p. 39.

⁶⁴ Grawert, 1985, p. 39.

⁶⁵ Al respecto, Stolleis, 1985, pp. 56 y ss.

⁶⁶ *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*. Publicada en: Reichsgesetzblatt, Nr. 25, ausgegeben zu Berlin, den 24. März. 1933, pp. 141 y ss. Al margen de este estudio quedan las opiniones de Hitler sobre los juristas en general. Vale la pena recordar, sin embargo, una afirmación suya sobre los juristas de la que sin gran dificultad se deriva que una auténtica JCA independiente no era posible bajo su régimen: «no voy a descansar hasta que a todo alemán le quede claro que es una vergüenza ser jurista» (*cit.* en Pagenknopf, 2014, p. 86).

⁶⁷ Por todos, *cfr.* Bickenbach, 2008, pp. 199 y ss.

⁶⁸ Kühlz, 1969, p. 368. Al respecto, *cfr.* Pagenknopf, 2014, pp. 85 y ss. Algo similar sucedió en España tras la Guerra Civil, al respecto: González Pérez, 1999, p. 216.

del individuo)⁶⁹. Esta tendencia totalitaria fue también presente en los *otros* Derechos procesales. Es decir, también en el Derecho procesal penal y civil el interés público (y la agilización y la eficacia a cualquier precio) desplazaron al *ius litigatoris* que, como en anteriores épocas en Alemania, quedaba como mera excusa o pretexto para iniciar el proceso. Y justamente esa tendencia se hizo presente también en algunos modelos propuestos para el Derecho procesal civil en España, normalmente más refractario a la intervención del Estado. Y así, un poco conocido ALEC 1938 (presentado por la Delegación Nacional de Justicia y Derecho, de FET y de las JONS) establecía, en contraste con su análogo de la LEC 1881, lo siguiente:

«Transcurrido el término del emplazamiento sin haber comparecido el demandado, el Juez resolverá si le tiene por rebelde o le obligará a comparecer, incluso conducido por fuerza pública, para interrogarle sobre su actitud respecto a la cuestión litigiosa» (art. 468 ALEC 1938)⁷⁰.

«Transcurrido el término del emplazamiento sin haber comparecido el demandado citado en su persona o en la del pariente más cercano o familiar que hubiere sido hallado en su domicilio; y acusada una rebeldía, se dará por contestada la demanda. Hecha saber esta providencia, se seguirán los autos en rebeldía, haciéndose las notificaciones que ocurran en los estrados del Juzgado» (art. 527 LEC 1881).

Igualmente, declarada la rebeldía, establecía el artículo 469 ALEC 1938 que el MF contestara a la demanda (lo que ya había sido propuesto en Alemania, pero en sentido inverso: que el Estado pudiera demandar en lugar del interesado). Se aprecia con claridad, entonces, que el *ius litigatoris* retrocede ante el Estado total y, en todo caso, la caracterización general de la JCA nacionalsocialista explica que su virtualidad práctica fuera reducida, a pesar de que, paradójicamente, fueron los nazis los que cumplieron el mandato de la WRV (art. 107) de constituir un Tribunal Imperial Administrativo⁷¹. Efectivamente, el Decreto del *Führer* (*Führererlaß*) de 3 de abril de 1941⁷² mandó instituir este Tribunal, que en la práctica careció de relevancia⁷³. Además, los motivos que impulsaron al *Führer* a dictar esta norma no podían encontrarse en la pretensión de instituir un verdadero control judicial de la Administración⁷⁴, sino en

⁶⁹ Ibler, 1999, pp. 308 y ss.

⁷⁰ La cursiva es nuestra.

⁷¹ Lorenz, 2000, p. 12.

⁷² Reichsgesetzblatt I, 1941, pp. 201 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/XXe0qPa>

⁷³ Lorenz, 2000, p. 12.

⁷⁴ Especialmente porque conforme al § 4 de este Decreto los Jueces del Tribunal Imperial Administrativo no eran inamovibles, de manera que su independencia difícilmente podía ser garantizada.

la más mundana necesidad de ahorrar recursos, unificando en este nuevo Tribunal otros órganos jurisdiccionales (el Tribunal Superior Administrativo de Prusia⁷⁵, el Tribunal Imperial Disciplinario Administrativo⁷⁶, el Tribunal Imperial Económico⁷⁷ y el Tribunal Administrativo de Viena⁷⁸, entre otros)⁷⁹. En esta línea de exclusión de la posibilidad misma de control judicial, el régimen nacionalsocialista promulgó diversas normas que impidieron *a radice* la tutela de la JCA frente a determinadas actuaciones administrativas. Por ejemplo, el § 7 de la Ley sobre la Policía secreta estatal⁸⁰ (conocida como Gestapo) excluyó la posibilidad de impugnar judicialmente las actuaciones de la policía secreta. E, igualmente, el Decreto sobre la simplificación de la Administración, de 28 de agosto de 1939⁸¹ redujo el recurso contencioso-administrativo (*Anfechtungsklage*) a un papel totalmente residual⁸². Aun así, a pesar del desfavorable panorama jurídico, algunos autores destacan la resistencia que, en el seno de la JCA, opusieron unos cuantos magistrados⁸³. La oralidad permaneció regulada tal como venía siéndolo durante el anterior período de la WRV. Esto último acredita que las Leyes (procesales) pueden servir, con su misma forma, a intereses distintos. La más que centenaria LECrim es buena acreditación de eso: sirvió a la Restauración, a la Dictadura de Primo de Rivera, a la II República, a la Dictadura de Franco y al Estado de Derecho desde 1978. Con ello decae, creo, la idea de que el Derecho procesal es siempre reflejo del *status* político del momento concreto.

2.4. El renacimiento de la JCA (1945-1949)

La capitulación sin condiciones de Alemania supuso el punto de partida para el renacimiento de la JCA, ya en la República Federal⁸⁴. En los territorios ocupados por los aliados se instauraron los nuevos Tribunales administrativos, a través de la Ley núm. 36 del Consejo de Control Aliado, de 31 de octubre de 1946⁸⁵. Respecto del proceso, la norma tan solo preveía en su artículo II que

⁷⁵ *Preußische Oberverwaltungsgericht*.

⁷⁶ *Reichsdienststrafhof* (desde 1873 hasta 1937: *Reichsdisziplinarhof*).

⁷⁷ *Reichswirtschaftsgericht*.

⁷⁸ *Verwaltungsgerichtshof Wien*.

⁷⁹ Kronisch, 2018, R.n. 12. También Kirchberg, 1985, pp. 84 y 85.

⁸⁰ *Gesetz über die Geheime Staatspolizei vom 10. Februar 1936*. Publicada en: *Preußische Gesetzsammlungen*, Nr. 21, 1936. Disponible online en: <https://cutt.ly/ZXe0tuA>

⁸¹ *Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28. August 1939*. Publicado en: *Reichsgesetzblatt*, Nr. 153, ausgegeben zu Berlin, den 30. August 1939, pp. 1535 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/JXe0uo8>

⁸² Lorenz, 2000, p. 12.

⁸³ Kühlz, 1969, pp. 373 y ss. En Baviera: Emmert, 1997, p. 12, nota 59.

⁸⁴ Lorenz, 2000, p. 13. Al respecto, *cfr.* Pagenknopf, 2014, pp. 115 y ss.; Ule, 1985, pp. 81 y ss.; y Menger, 1954.

⁸⁵ *Gesetz Nr. 36 der Alliierten Kontrollbehörde vom 31. Oktober 1946 – Verwaltungsgerichte*. Publicada en: *Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland*, 1946, p. 183. Los Tribunales Administrativos habían sido,

este sería concretado por los poderes correspondientes en cada una de las zonas ocupadas y, en Berlín, por la *Kommandatura* Aliada. La remisión que realiza esta norma obliga, para conocer el régimen de la oralidad, a descender a la regulación de la JCA de cada una de las zonas ocupadas.

2.4.1. La zona estadounidense

En la zona ocupada por los Estados Unidos de América (Baviera, Hessen, Württemberg, Baden y Bremen), la organización de la JCA no se hizo esperar⁸⁶. En Baviera se promulgaba la Ley núm. 39, de 25 de septiembre de 1946, sobre la jurisdicción contencioso-administrativa⁸⁷. La norma preveía, con un tenor casi idéntico al que adoptaría la VwGO de 1960, que las decisiones del Tribunal que no sean sentencias pueden adoptarse sin vista oral (§ 29). La oralidad era la regla general para la resolución de los recursos contencioso-administrativos, que podía excepcionarse si las partes renunciaban expresamente a la vista oral (§ 62), lo que también regía durante la apelación (§ 111). Para la revisión de la cosa juzgada, la norma se remitía al Derecho procesal civil (§ 122.II). Por otro lado, en la región de Hessen la JCA se regía por la Ley de 31 de octubre de 1946⁸⁸, idéntica a la bávara. La regulación en la región de Württemberg-Baden también vio la luz en octubre de 1946 (Ley núm. 110 sobre la JCA, de 16 de octubre)⁸⁹ y fue, igualmente, idéntica a las anteriores.

2.4.2. La zona británica

En la zona ocupada por el Reino Unido⁹⁰ la regulación de la JCA no fue dejada al arbitrio de los legislativos estatales, sino que fue el mismo Gobierno militar el que se ocupó de ello, a través de dos decretos, fuertemente influidos por las normas norteamericanas⁹¹. El primero fue el Decreto núm. 141, de 1

junto con otras muchas instituciones, disueltos por la Ley núm. 2 del Consejo de Control Aliado, de 10 de octubre de 1945 (*Kontrollratsgesetz Nr. 2 vom 10. Oktober 1945 – Auflösung und Liquidierung der Naziorganisationen*), publicada en: *Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland*, 1945, p. 19. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/SXe0fR6>

⁸⁶ Meissner, 2014, p. 90. Especialmente, para Baden y Württemberg, *cf.* Montag, 2001.

⁸⁷ *Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946*. Publicada en: *Bayerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt*, Nr. 19, München, den 15. Oktober 1946, pp. 281 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/9Xe0hoh>

⁸⁸ *Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Publicada en: *Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen*, Nr. 28/29, ausgegeben zu Wiesbaden, den 15. November 1946, pp. 194 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/iXe0kCh>

⁸⁹ *Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 16. Oktober 1946*.

⁹⁰ Hannover, Schleswig-Holstein, Westfalen, Nordrhein, Braunschweig, Hamburg, Lippe, Oldenburg y Schaumburg-Lippe.

⁹¹ Ule, 1985, p. 83.

de abril de 1948⁹², que no se ocupaba de las cuestiones procedimentales. De ellas trató el Decreto núm. 165, de 15 de septiembre de 1948⁹³. La norma fundamental de la oralidad era el § 32 de este último decreto, cuyo tenor fue literalmente asumido por el § 101 VwGO. En apelación regían también estas normas, salvo que se previera algo distinto (§ 82).

2.4.3. *La zona francesa*

La ocupación francesa no ofreció una sistematización clara de la JCA⁹⁴. El *Administrateur Général* se limitó a ordenar la reapertura de los antiguos Tribunales administrativos, de manera que para la regulación del proceso —y de la oralidad, por tanto— había que estar a las normas que regían con anterioridad al 1 de enero de 1933⁹⁵. El desarrollo normativo de la cuestión quedó al arbitrio de los *Länder*, lo que supuso una cierta dispersión y fragmentación, que caracterizó el ordenamiento jurídico de esa zona⁹⁶. Tanto Baden⁹⁷ como Württemberg-Hohenzollern⁹⁸ se contentaron con restaurar sus antiguas normas del siglo XIX con algunas puntuales modificaciones⁹⁹. Otras zonas como Rheinland-Hessen, Hessen-Pfalz o Nassau hicieron lo propio¹⁰⁰.

2.4.4. *La zona soviética*

Al finalizar la II Guerra Mundial pareció que también en la zona soviética se instituirían verdaderos Tribunales de lo contencioso-administrativo, pues la citada Ley núm. 36 del Consejo Aliado contuvo también previsiones para aquellas regiones¹⁰¹. Y, efectivamente, en la República Democrática de Alemania se dictaron en Turingia y otros *Länder* (salvo Sachsen-Anhalt) normas para introducir un sistema de control judicial de la Administración¹⁰². La primera reorganización de la JCA se produjo a través del Decreto núm.

⁹² *Verordnung Nr. 141 – Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen*. Publicado en: Amtsblatt der Britischen Militärregierung, Nr. 23, 1948, pp. 719 y ss.

⁹³ *Verordnung Nr. 165 – Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Britischen Zone*. Publicado en: Amtsblatt der Britischen Militärregierung, Nr. 24, 1948, pp. 799 y ss.

⁹⁴ Meissner, 2010, p. 117.

⁹⁵ Bastian, 2010, p. 117.

⁹⁶ Bastian, 2010, p. 117.

⁹⁷ *Landesverordnung über den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit von 30.03.1947*. Publicado en el Amtsblatt 1947, p. 89.

⁹⁸ *Rechtsanordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 19.08.1946*. Publicado en el Amtsblatt, 1946, p. 224.

⁹⁹ Bastian, 2010, p. 118.

¹⁰⁰ *Landesverordnung vom 18.03.1947*. Publicado en el Verordnungsblatt, 1977, p. 138.

¹⁰¹ Meissner, 2010, p. 92. Al respecto, *cf.* Ule, 1985, pp. 101 y ss.

¹⁰² *Cfr.* Kronisch, 2018, Rn. 15.

173/47, del Superior Comandante de la Administración Militar Soviética en Alemania, de 8 de julio de 1947¹⁰³ y, posteriormente, por la Ley de 7 de octubre de 1948¹⁰⁴. También la Constitución de la República Democrática de Alemania de 7 de octubre de 1949¹⁰⁵ preveía en su artículo 138.I —con un cierto aire al anterior art. 107 WRV— que «el control a través de la representación popular y de la jurisdicción contencioso-administrativa está al servicio de la protección de los ciudadanos contra medidas antijurídicas de la Administración». A pesar de la amplitud y de las posibilidades de tutela que ofrecía la norma, nunca se dictaron normas de desarrollo¹⁰⁶. Tampoco las Constituciones de 1968¹⁰⁷ y de 1974¹⁰⁸ supusieron la introducción de una auténtica JCA en la Alemania oriental.

III. LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN (1949) Y LA ORALIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En mayo de 1949 se publica en el Boletín Federal la Constitución actualmente vigente¹⁰⁹. Su entrada en vigor supuso la necesidad de cohonestar el medio heredado y medio impuesto sistema de la JCA con los principios de la nueva Ley Fundamental y, especialmente, con el artículo 19.4: «Todo aquel que vea afectado sus derechos por los poderes públicos, podrá acudir a la vía judicial. Siempre que no sea competente otra jurisdicción, la vía judicial será la ordinaria [...]». Al margen de las exigencias derivadas de la nueva configuración de los derechos fundamentales, también la organización del Estado derivada de la GG supuso un cambio en la manera de afrontar, legislativamente, la re-sistematización de las normas de la JCA: durante los primeros años de vigencia de la GG, los *Länder* dictaron sus propias leyes procesales, que desde 1960 han quedado derogadas por el ejercicio de las competencias legislativas atribuidas a la Federación¹¹⁰. Efectivamente, el artículo 74 GG preveía una serie de materias sobre las que tanto los *Länder* como la

¹⁰³ *Befehl des Obersten Leiters des Sowjetischen Militärischen Administration in Deutschland Nr. 173/47 vom 8.7.1947.*

¹⁰⁴ *Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7.10.1948.*

¹⁰⁵ Publicado en: *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik*, 1949, pp. 5 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/qXe0Q2U>

¹⁰⁶ Kronisch, Rn. 16.

¹⁰⁷ Publicado en: *Gesetzblatt der DDR*, I, 1968, pp. 199 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/yXe0A8o>

¹⁰⁸ Publicado en: *Gesetzblatt der DDR*, I, 1974, pp. 432 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/2Xe0K6Z>

¹⁰⁹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Bundesgesetzblatt, Nr. 1, ausgegeben in Bonn am 23. Mai 1949, pp. 1 y ss. Disponible online en <https://cutt.ly/oXe0Mpb>

¹¹⁰ Un recorrido sobre estas normas puede verse en: Meissner, 2010, pp. 94 y ss.

Federación tenían —y tienen— competencia legislativa concurrente¹¹¹. Ello suponía, conforme al artículo 72.I GG, que los *Länder* podían dictar normas legislativas, mientras y en la medida en que (*solange und soweit*) no lo haya hecho la Federación, lo que respecto de la JCA sucedió en 1960. Así, el 21 de enero de 1960 se promulgaba la VwGO llamada a organizar, por primera vez, una JCA federal¹¹².

A diferencia de nuestro artículo 120.2 CE, la GG no configura la oralidad como un principio constitucional. Ni de la referencia que realiza el artículo 95.I GG¹¹³ a la JCA ni tampoco el derecho de audiencia (*rechtliches Gehör*) del artículo 103.I GG¹¹⁴ se ha derivado que la oralidad tenga rango constitucional¹¹⁵. Tan solo mediatamente se le reconoce una relevancia tal: cuando se adopta una decisión judicial que vulnera la proyección legal de la oralidad (§ 101 VwGO), queda lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva y, mediatamente, el orden constitucional. De este reconocimiento mediato de la oralidad no puede seguirse, sin embargo, que la única manera de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva sea a través de la celebración de una vista oral. También el proceso escrito es, en determinadas circunstancias¹¹⁶, suficiente para garantizar tal derecho¹¹⁷. De este modo, en Alemania queda a discreción del legislador concretar el ámbito de operatividad de la oralidad en la JCA¹¹⁸, lo que no significa que —a la vista del art. 6.1 CEDH— aquel sea totalmente libre para configurar un proceso escrito¹¹⁹. Con arreglo al artículo 6.1 CEDH toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá sobre los «litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal [...]»¹²⁰. A este respecto, es irrelevante el *status* jurídico-público de las partes, el carácter públi-

¹¹¹ Entre esas materias se encontraba el proceso judicial (art. 74. Nr. 1).

¹¹² Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1960, Teil I, Nr. 4, ausgegeben zu Bonn am 25. Januar 1960, pp. 17 y ss. Disponible *online* en: <https://cutt.ly/DXc09a3> Un recorrido por las reformas generales más importantes de la VwGO puede verse en Held, 2019, pp. 989 y ss.

¹¹³ *Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.*

¹¹⁴ *Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.*

¹¹⁵ Auto del BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats) vom 25.6.2015 (1 BvR 366/15), Rn. 7 y las demás resoluciones que allí se citan. En la doctrina, por todos, *cf.* Riese, 2021, Rn. 7.

¹¹⁶ No lo es, por ejemplo, en los procesos judiciales derivados del Derecho de asilo. En ellos, la impresión personal del Juzgador respecto del interesado es crucial para la decisión (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. 12. 2010 (10 C 13/09, OVG Münster), Rn. 16. En la literatura, *cf.* Riese, 2021, Rn. 7.

¹¹⁷ Dolderer, 2018, Rn. 8.

¹¹⁸ Auto del BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats) vom 25.6.2015 (1 BvR 366/15), Rn. 7.

¹¹⁹ Brünig, 2022, Rn. 1.

¹²⁰ Dolderer, 2018, Rn. 9.

co o privado del Derecho a aplicar o el órgano competente (tribunales civiles o administrativos)¹²¹. Siempre que una resolución administrativa pueda afectar a «derechos y obligaciones de carácter civil» será necesario ponderar esta exigencia de oralidad del artículo 6.1 CEDH, que limita la libertad del legislador de configurar un proceso contencioso-administrativo totalmente escrito¹²². Por tanto, la aparente relación entre oralidad y tutela de derechos subjetivos va tornándose cada vez más nebulosa. La escritura reivindica paulatinamente su condición de *forma procesal suficiente para proteger derechos subjetivos*.

IV. RÉGIMEN ACTUAL Y FINALIDAD DE LA ORALIDAD

4.1. Consideraciones generales

La VwGO presupone la oralidad en diversos preceptos¹²³. La norma fundamental al respecto es, sin embargo, el § 101 VwGO que, ubicado en la Sección Novena (*Verfahren im ersten Rechtszug*) de la Segunda Parte (*Verfahren*), dispone lo siguiente:

«(1) El Tribunal decide, salvo que se haya dispuesto algo distinto, en virtud de vista oral. La vista oral debe celebrarse lo antes posible. (2) Con acuerdo de las partes, el tribunal puede decidir sin celebrar vista oral. (3) El tribunal puede dictar sin vista oral resoluciones que no sean sentencias, salvo que se haya dispuesto otra cosa».

Desde su redacción original de enero de 1960 —mantenida en la gran reforma de 1991— el precepto solo ha sufrido una modificación. La Ley 3 de diciembre de 2020¹²⁴ introdujo una segunda frase en el ap. 1 del § 101 VwGO, con la intención de impulsar el principio de celeridad en la JCA¹²⁵. La introducción del precepto pudiera parecer superflua, pues la VwGO contenía ya diversos mecanismos que permitían acelerar el procedimiento, tales como una suerte de audiencia preliminar [*Erörterungstermin* (§ 87.I.2

¹²¹ Dolderer, 2018, Rn. 9.

¹²² Cfr. también el artículo 47.II CDFUE.

¹²³ Cfr., por ejemplo, el § 6.II VwGO.

¹²⁴ *Das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen*. Publicado en: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2020 Teil I Nr. 59, ausgegeben zu Bonn am 9. Dezember 2020, pp. 2694 y ss. Disponible online en: <https://cutt.ly/uXe06n1>

¹²⁵ BT-Drucksache Núm. 19/22139, de 4 de septiembre de 2020, p. 19. Disponible online en: <https://cutt.ly/8KCNBaA>

N.º. 1¹²⁶)] o la fijación de plazos del § 87b¹²⁷. En la práctica, estos instrumentos se han mostrado suficientes, de modo que la reforma de 2020 (cuya eficacia todavía no ha sido demostrada)¹²⁸ parece que operará tan solo en un sentido simbólico o argumental¹²⁹. A esta conclusión conduce el tenor mismo del precepto, pues el verbo utilizado en su redacción (*sollen*) implica un grado de obligatoriedad menor que otros verbos habituales en las normas jurídicas (*müssen*). De esta decisión gramatical no se deduce, sin embargo, que no puedan derivarse auténticas consecuencias jurídico-procesales de la norma¹³⁰. En todo caso, más allá de esta reciente reforma de 2020, la norma fundamental de la oralidad en la JCA alemana ha permanecido invariada desde 1960.

4.2. Funciones actuales de la oralidad

Se admite generalmente que la oralidad tiene por fin permitir una discusión más certera, concentrada y profunda de las cuestiones de hecho y de Derecho más relevantes en que se fundamentará la decisión del Tribunal¹³¹. La oralidad contribuye, así, a evitar las llamadas resoluciones sorpresivas (*Überraschungsentscheidungen*), que socavan la confianza en el ordenamiento jurídico y en el Estado de Derecho¹³². Particular relevancia despliega la oralidad en los conglomerados fácticos y jurídicos complejos¹³³. Allí donde la certeza de la resolución es más compleja de obtener reviste importancia la vista oral. En ella las partes *asisten* al (y *cooperan* con el) Juez en su tarea de separar lo relevante de lo que no lo es. Esta tendencia a la cooperación es también perceptible entre nosotros. Y así, en el apartado VI (1) de la Exposición de Motivos de la LJCA se lee (la cursiva es mía):

«[...] en la línea de procurar la rápida resolución de los procesos, la Ley arbitra varias facultades en manos de las partes o del órgano judicial, tales como la posibilidad de iniciar el recurso mediante demanda en algunos casos, la de solicitar que se falle sin necesidad de prueba, vista o

¹²⁶ *Der Vorsitzende oder der Berichterstatter hat schon vor der mündlichen Verhandlung alle Anordnungen zu treffen, die notwendig sind, um den Rechtsstreit möglichst in einer mündlichen Verhandlung zu erledigen. Er kann insbesondere 1. die Beteiligten zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden und einen Vergleich entgegennehmen (...).*

¹²⁷ *Der Vorsitzende oder der Berichterstatter kann dem Kläger eine Frist setzen zur Angabe der Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt. Die Fristsetzung nach Satz 1 kann mit der Fristsetzung nach § 82 Abs. 2 Satz 2 verbunden werden.*

¹²⁸ Schübel-Pfister, 2022, Rn. 4a.

¹²⁹ Schübel-Pfister, 2022, Rn. 4a.

¹³⁰ Riese, 2021, Rn. 24.

¹³¹ Störmer, 2021, Rn. 1.

¹³² Deriva, entre otros, del artículo 6.1 CEDH y del artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

¹³³ Störmer, 2021, Rn. 1.

conclusiones o la de llevar a cabo un intento de conciliación. *Del criterio de los Jueces y Magistrados y de la colaboración de las partes dependerá que estas medidas alcancen sus fines».*

Más allá de eso, debe advertirse que del tenor mismo de la VwGO se deriva esta concepción: el § 101.III permite adoptar sin comparecencia decisiones que no sean sentencias, es decir, resoluciones que generalmente presuponen una menor complejidad. Consecuencia de ello es que, aunque normalmente los recursos se resuelvan sin comparecencia, cuando la cuestión es de extraordinaria dificultad, sea obligatorio celebrarla¹³⁴. De lo que se trata, en definitiva, es de que el órgano jurisdiccional tenga posibilidad real de conocer con certeza el objeto de la controversia¹³⁵. Eso refuerza la concepción preconizada de que la oralidad no es solo garantía de publicidad y de los derechos subjetivos, sino también garantía del *acierto* en la decisión.¹³⁶ Y esta necesidad de oralidad se agudiza respecto de los jueces legos (*ehrenamtliche Richter*)¹³⁷ que participan de la JCA alemana y que, como demuestra la práctica, no suelen conocer los autos sino hasta el momento de la vista¹³⁸. Es en ese momento en que los Jueces legos *se independizan* de la visión y concepción del supuesto de hecho que el Juez profesional les ofrece¹³⁹. Además, tampoco puede soslayarse que la celebración de la vista oral contribuye a la aceptación psicológica de la resolución que se dicte. La vista oral —donde se corporeiza el principio de oralidad— permite al ciudadano observar que aquella lejana Administración (o el Estado) comparece igual que él, ante un tribunal independiente, como ya se ha hecho notar antes¹⁴⁰. Se entiende, por tanto, que el BVerwG haya considerado la celebración de la vista oral como un «valor jurídico en sí»¹⁴¹. Solo la resolución judicial que es percibida como justa tiene posibilidad de garantizar la paz social. Y aquella *justicia* de la resolución no solo se sustenta en la corrección técnica de la resolución (fundada en normas), sino en la autoridad personal del Juez y en su aparición (¡o apariencia!) en la comparecencia.

¹³⁴ Auto del BVerwG de 14 de junio de 219 (7B 25/18, OVG Koblenz), Rn. 9. Igualmente, Brüning, C2022, Rn. 6.

¹³⁵ Schübel-Pfister, 2022, Rn. 4.

¹³⁶ STEDH de 26 de mayo de 1988 (Ektabani c. Suecia), § 55: *This possibility of supervision by the public, even if sometimes merely theoretical or potential, is a guarantee to the accused that a real endeavour will be made to establish the truth [...]*. La afirmación es para el proceso penal, pero la idea es la misma.

¹³⁷ Cfr. §§ 5.III, 9.III.1, 19 y ss. y 103.II VwGO.

¹³⁸ Schübel-Pfister, 2022, Rn. 4.. Igualmente, Dolderer, 2018, Rn. 6.

¹³⁹ Riese, 2021, Rn. 6.

¹⁴⁰ Riese, 2021, Rn. 6.

¹⁴¹ Sentencia del BVerwG, de 27 de febrero de 1992 (4C 42/89, Lüneburg), Rn. 6.

V. ÁMBITO DE OPERATIVIDAD DE LA ORALIDAD

5.1. Regla general

Conforme al § 101.I.1 VwGO el Tribunal resuelve, salvo que se haya previsto otra cosa, en virtud de la comparecencia. La regla general es, por tanto, la oralidad. Rige para todo tipo de recursos contencioso-administrativos (que en Alemania se conocen no como medios de impugnación, *Rechtsmittel*, sino como demandas, *Klagen*)¹⁴² e instancias¹⁴³. El tenor de la norma abarca toda clase de resoluciones (*Entscheidungen*), es decir, tanto sentencias (*Urteile*, § 107) y autos (*Beschlüsse*, § 122), como otras resoluciones particulares de la JCA alemana (las llamadas órdenes judiciales, *Gerichtsbescheide*, § 84)¹⁴⁴. Pero siempre que total o parcialmente resuelvan sobre el fondo¹⁴⁵. Para todas esas resoluciones rige la oralidad como norma general. Fuera de esta previsión quedan las resoluciones meramente interlocutorias, solo preparatorias directa o indirectamente de las anteriores¹⁴⁶.

5.2. Excepciones a la oralidad

La oralidad conoce también excepciones en Alemania, bien porque así lo dispongan normas especiales (no necesariamente en la VwGO)¹⁴⁷, bien porque las partes renuncien a la oralidad (§ 101.II VwGO) o porque se trate de resoluciones distintas a sentencia y no esté prescrita para ellas la decisión en virtud de vista oral (§ 101.III VwGO)¹⁴⁸.

5.2.1. La renuncia conjunta de las partes a la oralidad

El § 101.II VwGO faculta a las partes para renunciar a la comparecencia (a una concreta o en general)¹⁴⁹, de manera que el Tribunal puede dictar sentencia sin que aquella haya tenido lugar. Por «parte» debe entenderse toda persona física o jurídica, pública o privada que intervenga en el proceso

¹⁴² También la LJCA contempla la posibilidad de iniciar «el recurso dirigido contra una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados» mediante demanda (art. 45.5). También el recurso que pone en marcha el procedimiento abreviado inicia por demanda (art. 78.2 LJCA). Ya se había referido a esta denominación la Exposición de Motivos de la LJCA 1956, al señalar que la conservación del término «recurso» no significaba concebir la justicia contencioso-administrativa como una segunda instancia. Al respecto, González Pérez, 1999, p. 234.

¹⁴³ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 3. Igualmente, Störmer, 2021, Rn. 4.

¹⁴⁴ Al respecto, *cf.* Fischer, 2013, pp. 661 y ss.

¹⁴⁵ Milke, 2020, p. 524.

¹⁴⁶ Dolderer, 2018, Rn. 10. Igualmente, Riese, 2021, Rn. 21.

¹⁴⁷ Riese, 2021, Rn. 21.

¹⁴⁸ La realización de la vista oral por videoconferencia no supone una quiebra del principio de oralidad sino, en su caso, del de inmediación. Al respecto, *cf.* Dolderer, 2018, Rn. 12; y Karge, M., 2020, pp. 926 y ss. Para el proceso civil alemán, *cf.* Buchhalter Montero, 2022 (a), pp. 47 y ss.

¹⁴⁹ Riese, 2021, Rn. 29.

(§ 63 VwGO). Es decir, tanto el demandante (*Kläger*), el demandado (*Beklagter*), los terceros invitados al proceso por tener un interés legítimo que pudiera verse afectado por la sentencia (*Beigeladener*), como el representante del interés público (*Vertreter des öffentlichen Interesses*)¹⁵⁰. Todas estas partes deben estar de acuerdo en la renuncia, lo que bien puede suceder con anterioridad a la celebración de la misma o incluso cuando ésta ya se está produciendo, siempre que no se haya adoptado todavía ninguna decisión¹⁵¹. La trascendencia del acuerdo de las partes explicaría que, cuando el Tribunal decide sin vista oral sin que las partes se hayan pronunciado sobre ello, pueda ser sanado este defecto por un acuerdo posterior¹⁵². Esta posibilidad de sanación no es admitida, sin embargo y con razón, por toda la doctrina: el § 101.II VwGO determina que «con» (*mit*) acuerdo de las partes, el tribunal puede resolver sin celebrar vista oral, lo que presupone el acuerdo debe existir *antes* de que haya resuelto el tribunal¹⁵³. Si el legislador hubiera querido permitir esta posibilidad de sanación, hubiera empleado el consolidado término de «aprobación» (*Genehmigung*, que el § 184.I BGB define como consentimiento posterior) y no, por tanto, el de acuerdo (*Einverständnis*) que remite al consentimiento previo (*Zustimmung*, § 183 BGB)¹⁵⁴.

5.2.1.1. Vinculatoriedad

5.2.1.1.1. Respecto de las partes

La renuncia es vinculante para las partes y para sus sucesores, aunque estos últimos tienen derecho a pronunciarse sobre la renuncia de su antecesor procesal cuando intervienen por primera vez¹⁵⁵. La discusión fundamental respecto de la vinculatoriedad de la renuncia a la comparecencia estriba en la posibilidad o no de revocarla cuando se haya producido un «cambio esencial de la situación procesal» (§ 128.II.1 ZPO, aplicable a la JCA *ex* § 173 VwGO)¹⁵⁶. La jurisprudencia ha venido negando tal posibilidad, por entender que el § 101.II VwGO no lo prevé¹⁵⁷. Un sector de la doctrina, sin embargo, suaviza la rigidez del § 101.II VwGO y admite que este «cambio esencial de la situación procesal»

¹⁵⁰ Schübel-Pfister, 2018, Rn. 5. Igualmente, Störmer, 2021, Rn. 5; y Dolderer, 2018, Rn. 18. Sobre el *Beigeladener*, *cf.* Nottbusch, 1981.

¹⁵¹ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 5. Para otros, la renuncia que se produce en la vista oral solo puede tener efectos respecto de las siguientes vistas (Dolderer, 2018, Rn. 21 y 23).

¹⁵² Schübel-Pfister, 2021, Rn. 5.

¹⁵³ Dolderer, 2018, Rn. 23. También: Brüning, 2022, Rn. 11.

¹⁵⁴ Dolderer, 2018, Rn. 23.. Igualmente: Riese, 2021, Rn. 28.

¹⁵⁵ Brüning, 2022, Rn. 12. En contra: Riese, 2021, Rn. 37.

¹⁵⁶ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 8. Igualmente, Störmer, 2021, Rn. 11.

¹⁵⁷ Sentencia del OVG Weimar, de 9 de septiembre de 2013 (1N 325/13), Rn. 10.

pueda permitir la revocación de la renuncia a la comparecencia siempre que esta se produzca de buena fe (!) y que los motivos que sustentan la revocación sean jurídicos y no meramente fácticos o de oportunidad¹⁵⁸. En estos casos, quedará al sano criterio del Tribunal celebrar o no la comparecencia, que deberá ponderar cautelosamente la situación, pues si se admite con ligereza que las partes pueden desvincularse de una renuncia plenamente válida, puede quedar vacía de contenido la institución¹⁵⁹. Por otra parte, tampoco puede obviar el Tribunal que el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes puede quedar vulnerado si no se atiende —injustificadamente— a la legítima pretensión de la parte de celebrar la comparecencia¹⁶⁰. La cuestión es menos problemática en España, pues el artículo 62.2 LJCA permite a las partes solicitar la celebración de vista en la demanda, en la contestación y en un escrito *ad hoc* presentado en el plazo de cinco días desde que se notifique la diligencia de ordenación declarando concluso el período de prueba.

5.2.1.1.2. Respecto del Tribunal

El Tribunal no está vinculado por la renuncia de las partes, de manera que puede ordenar la realización de una vista oral si lo tiene por conveniente¹⁶¹. Este deberá ser el caso cuando el Tribunal considere que, a pesar de la renuncia, esta es indispensable para tutelar los derechos fundamentales de las partes¹⁶². Es decir, la oralidad parece conectarse con la tutela de los derechos fundamentales.

5.2.1.2. Forma

La VwGO no prescribe ninguna forma en particular para la renuncia. Tampoco la jurisprudencia exige que esta renuncia deba producirse por escrito, sino tan solo que se configure de manera tal que no existan dudas sobre la identidad de la parte que efectivamente renuncia¹⁶³. De este modo, una renuncia que se produzca por correo electrónico es nula, por no permitir con suficiente fiabilidad la identificación del renunciante¹⁶⁴. Aun así, parece lógico exigir por razones de seguridad jurídica que la renuncia se produzca por escrito.¹⁶⁵ Más allá de la forma en que se exprese la renuncia, ésta debe

¹⁵⁸ Dolderer, 2018, Rn. 28.

¹⁵⁹ Milke, 2020, p. 526.

¹⁶⁰ Milke, 2020, p. 526.

¹⁶¹ Auto del BVerwG de 5 de julio de 2016 (4B 21/16), Rn. 10.

¹⁶² Auto del BVerwG, de 1 de septiembre de 2020 (4B 12/20, VGH München), Rn. 11.

¹⁶³ Milke, 2020, p. 525.

¹⁶⁴ Milke, 2020, p. 525.

¹⁶⁵ Brünig, 2022, Rn. 7.

ser clara, determinada y sin reservas¹⁶⁶. Esto no comporta necesariamente que la renuncia deba ser expresa, a diferencia de otras normas históricas que exigían que esta fuera expresa (*ausdrücklich*)¹⁶⁷. La frontera entre la renuncia por asentimiento y la atribución de responsabilidad por el mero silencio (*Schweigen*) es delgada, aunque este último no es suficiente para admitir la eficacia de la renuncia¹⁶⁸. Es decir, un *mero no hacer* no se equipara a la admisión de la renuncia planteada de contrario, es necesario un *actuar* que puede consistir bien en una declaración de voluntad (procesal) expresada por escrito, o bien expresada de cualquier otra manera. En cualquier caso, si el Tribunal tiene dudas sobre la voluntad de renunciar de alguna de las partes, debe investigar de oficio estas circunstancias¹⁶⁹.

5.2.1.3. La renuncia condicional

Otra relevante cuestión que plantea la renuncia a la oralidad es la posibilidad de condicionarla. Parece claro en la doctrina que esta renuncia, como actuación procesal¹⁷⁰, es por naturaleza ajena a las condiciones (*bedingungsfeindlich*) extraprocesales¹⁷¹. Sin embargo, debe admitirse la posibilidad de condicionar la renuncia a la producción —o no producción— de un acontecimiento *intraprocesal*. De esta manera, una renuncia a la comparecencia puede ser válida, si se condiciona al desistimiento de una transacción, por ejemplo¹⁷².

5.2.2. Otras excepciones al principio de oralidad

Además de las excepciones citadas, la VwGO conoce otra serie de circunstancias en que el principio de oralidad puede verse restringido. Así, en los procedimientos que no terminan con sentencia, la realización de la vista queda a discreción del tribunal, lo que no significa que este quede desvinculado del derecho a la tutela judicial efectiva ni de los derechos que reconoce el artículo 6.1 CEDH¹⁷³.

¹⁶⁶ Por todos, *cf.* Auto del BVerwG, de 1 de septiembre de 2020 (4B 12/20, VGH München), Rn. 11 y Auto del BVerwG (Sección 8.ª) de 24 de abril de 2013 [8B 91.12]).

¹⁶⁷ Milke, 2020, p. 525. En contra, admitiendo la renuncia tácita: Dolderer, 2018, 19.

¹⁶⁸ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 6.

¹⁶⁹ Milke, 2020, p. 525.

¹⁷⁰ Por todos, *cf.* Auto del BVerwG (Sección 8.ª) de 24 de abril de 2013 (8B 91.12).

¹⁷¹ Störmer, 2021, Rn. 6. Igualmente, Brüning, 2022, Rn. 9.

¹⁷² Störmer, 2021, Rn. 6.

¹⁷³ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 12.

5.2.2.1. Órdenes judiciales (*Gerichtsbescheide*)

Conforme al § 84.I.1 VwGO el Tribunal puede decidir, por orden judicial (*Gerichtsbescheid*), sin comparecencia, cuando el asunto no plantea especiales dificultades de hecho o de derecho y el supuesto de hecho está claro. Se trata de una quiebra significativa del principio de oralidad¹⁷⁴.

5.2.2.2. Allanamiento

El § 173 VwGO prescribe la aplicación supletoria de las normas del proceso civil contenidas en la ZPO. Ello supone la vigencia en la JCA del § 307 ZPO, con arreglo al cual no es necesario celebrar vista oral para dictar sentencia en los supuestos de allanamiento¹⁷⁵.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. La JCA nace en Alemania a mitad del siglo XIX. Se consolida definitivamente —salvo el interregno nazi— durante la República de Weimar, para ser asumida posteriormente por los aliados tras la II Guerra Mundial y, por último, por la VwGO de 1960. La norma fundamental de la oralidad es en la JCA alemana el § 101 VwGO, cuyo precedente más inmediato debe verse en las normas británicas, dictadas durante la ocupación de Alemania. Su consolidación como principio fundamental de la JCA ha comportado, a la vez, la irradiación a otras normas procesales de similar calado. En un proceso a de aproximación y asimilación de las normas procesales de la jurisdicción tributaria (*Finanzgerichtsordnung*, FGO) y de la jurisdicción social (*Sozialgerichtsgesetz*, SGG), la VwGO ha operado como modelo. Esta fuerza irradiadora de la VwGO explica que en la FGO y en la SGG se repitan, casi literalmente, las normas de aquella sobre la oralidad (así en los §§ 90 FGO y 124 SGG).

2. Normativamente, es apreciable la relación entre oralidad y tutela del *ius litigatoris* (y, correspondientemente, entre escritura y tutela del *ius constitutionis* o control objetivo de la actividad Administrativa). Los preceptos que regulan la JCA en Alemania parecen presuponer (no sé si conscientemente o no) que la oralidad es medio más adecuado que la escritura para la tutela del *ius litigatoris*. Y, en resumen: la oralidad responde mejor a las exigencias de una JCA orientada, sobre todo, a la tutela del *ius litigatoris*.

¹⁷⁴ Dolderer, 2018, Rn. 16.

¹⁷⁵ Schübel-Pfister, 2021, Rn. 4.

VII. REFERENCIAS

- BÄHR, O., *Der Rechtsstaat*, Georg. H. Wigand, Kassel und Göttingen, 1846.
- BASTIAN, D., *Westdeutsches Polizeirecht unter alliierter Besatzung (1945–1955)*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010.
- BAUER, I., «Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden» en *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (ed.), *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und im europäischen Kontext*, Boorberg, Mannheim, 2014.
- BICKENBACH, C., «Vor 75 Jahren: Die Entmündigung der Weimarer Reichsverfassung durch das Ermächtigungsgesetz», *Juristische Schulung*, Vol. 3, 2008.
- BRÜNING, C., «VwGO § 101 [Grundsatz der mündlichen Verhandlung]», en Posser, H., y Wolff, H. A., *VwGO – Kommentar*, 61. Aufl., C.H. Beck, München, 2022.
- BUCHHALTER MONTERO, B., «Declaración y voluntad en el Derecho civil alemán — Una aproximación histórico-dogmática», *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXXVI, Fasc. 1, 2023.
- BUCHHALTER MONTERO, B., «Notas sobre nomofilaxis a la luz de la casación civil histórica: de la Constitución de Cádiz a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855», *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, Núm. 1, 2022.
- BUCHHALTER MONTERO, B., «La digitalización del proceso civil alemán», *Revista Acta Judicial*, Núm. 9, 2022, pp. 47 y ss. (a)
- DELGADO BARRIO, J., «Principio constitucional de predominio de la oralidad y Jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista española de derecho administrativo*, Núm. 38, 1983.
- DOLDERER, M., «VwGO § 101 [Grundsatz der mündlichen Verhandlung]», en Sodan, H., y Ziekow, J., *Verwaltungsgerichtsordnung – Großkommentar*, 5. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2018.
- EICHENHOFER, E., *80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999;
- EMMERT, R., «Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern bis 1945», *Bayerische Verwaltungsblätter*, Núm. 1, 1997.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Iustel, Madrid, 2007.
- FISCHER, C., «Der Gerichtsbescheid in der Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit», *Juristische Schulung*, Vol. 7, Núm. 53, 2013.
- FRITSCHKE, J., «ZPO § 128 Grundsatz der Mündlichkeit; schriftliches Verfahren», en Rauscher, T. y Krüger, W. (eds.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen*, 6. AUFL., C.H. Beck, München, 2020.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., «Evolución de la legislación contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, 1999.

- GUASP, J., «Prólogo» a Zafra Valverde, J., *Sentencia constitutiva y sentencia dispositiva - La constitución jurídica procesal*, Rialp, Madrid, 1962.
- GUSY, C., *100 Jahre Weimarer Verfassung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2018.
- GRAWERT, R., «Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik», en Erichsen, H.-U. et al. (eds.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes — Festschrift für Christian - Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin — Bonn-München, 1985.
- HUBER, P. M., «80 Jahre Thüringer Oberverwaltungsgericht», *Archiv des öffentlichen Rechts*, Núm. 118, Vol. 1, 1993.
- HUFEN, F., *Verwaltungsprozessrecht*, 7. Aufl., C. H. Beck, München, 2008.
- IBLER, M., «§ 8 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg», en K.-P., Sommerman y Schaffazirk, B., (eds.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer, Heidelberg - Berlin, 2019.
- IBLER, M., *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.
- JELLINEK, W., «Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der amerikanischen Zone», *Deutsche Rechts-Zeitschrift*, Vol. 8, 1948.
- JELLINEK, W., «Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone», *Deutsche Rechts-Zeitschrift*, Vol. 8, 1948.
- KARGE, M., «Die mündliche Verhandlung in der Pandemie», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 13, 2020.
- KIRCHBERG, C., «Von der Konsolidierung zur Marginalisierung – Verwaltungsrechtspflege in Deutschland von der Jahrhundertwende bis zum Ende des Dritten Reichs», en Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (ed.), *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und im europäischen Kontext*, Boorberg, Mannheim, 2014.
- KOPP, F. O., *Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Dissertation (Passau), 1981.
- KREBS, W., «Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle», Erichsen, H.-U. et al. (eds.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1985.
- KRONISCH, J., «WvGO § 1 [Unabhängigkeit der Gerichte]», en Sodan, H., y Ziekow, J., *Verwaltungsgerichtsordnung – Großkommentar*, 5. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2018.
- KUDLICH, H., «Einleitung», en Knauer, C., Kudlich, H. y Schneider, H. (eds.), *Münchener Kommentar zur StPO*, C.H. Beck, München, 2014.
- KÜHLZ, H. R., «Verwaltungskontrolle unter dem Nationalsozialismus», *Kritische Justiz*, Núm. 4, Vol. 2, 1969.
- LORENZ, D., *Verwaltungsprozeßrecht*, Springer, Berlin – Heidelberg, 2000.

- LUQUE REINA, A. M., «Otra historia de “lo contencioso-administrativo” en España: alteridad y discontinuidad entre la monarquía católica y el Estado administrativo (1812-1845)», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Núm. 6, 2022.
- MEISSNER, C., «Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland seit 1945», en Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (ed.), *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und im europäischen Kontext*, Boorberg, Stuttgart, 2014.
- MERTEN, D., «§ 6 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen», en K.-P., Sommerman y Schaffazirk, B., (eds.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer, Heidelberg – Berlin, 2019.
- MERZBACHER, F., «Die Vorgeschichte der Errichtung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs», en Maunz, T., (ed.), *Verwaltungs- und Rechtsbindung – Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes*, Boorberg, Freiburg, 1979.
- MENGER, C. F., *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1954.
- MILKE, J., «Verwaltungsgerichtliche Endentscheidungen ohne mündliche Verhandlung», *Juristische Schulung*, Vol. 6, 2020.
- MONTAG, M., *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden und Württemberg von 1945 bis 1960*, Duncker & Humblot, Berlin, 2001.
- NOTTBUSCH, C., *Die Beiladung im Verwaltungsprozeß*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995.
- PAGENKNOPE, M., *150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Boorberg Verlag, Freiburg, 2014.
- RAMSAUER, U., «150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Jubiläum einer Unvollendeten», *Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen Rundschreiben*, Núm. 45, Vol. 3, 2013.
- REHAK, H., «§ 9 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern», en K.-P., Sommerman y Schaffazirk, B., (eds.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer, Heidelberg – Berlin, 2019.
- RIESE, K.-U., «VwGO § 101 [Grundsatz der mündlichen Verhandlung]», en Schoch, F. y J.-P., Schneider, *Verwaltungsrecht – Verwaltungsgerichtsordnung*, 41. Aufl., C.H. Beck, München, 2021.
- SCHRÖDER, U. J. y von UNGERN-STERMBERG, A., *Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011.
- SCHÜBEL-PFISTER, I., «VwGO § 101 [Grundsatz der mündlichen Verhandlung]», en Eyermann, E., *Verwaltungsgerichtsordnung*, 16. Aufl., C.H. Beck, München, 2022.
- SCHWAN, H., «§ 17 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen», en K.-P., Sommerman y Schaffazirk, B., (eds.), *Handbuch*

- der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer, Heidelberg – Berlin, 2019.
- SOMMERMAN, K.-P., «La justicia administrativa alemana», en Barnés Vázquez, J. (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Civitas – Junta de Andalucía – Consejería de la Presidencia, Madrid, 1993.
- STOLLEIS, M., «Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus», Erichsen, H.-U. et al. (eds.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1985.
- STÖRMER, R., «VwGO § 101 [Grundsatz der mündlichen Verhandlung]», en Fehling, M., et al. (eds.), *Verwaltungsrecht – VwVG – VwGO – Nebengesetze*, 5. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2021.
- STUMP, U., *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875-1914*, Duncker & Humblot, Berlin, 1980.
- SYDOW, G., «§ 5 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden», en K.-P., Sommerman y Schaffazirk, B., (eds.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer, Heidelberg – Berlin, 2019.
- ULE, C. H., «Die geschichtliche Entwicklung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in der Nachkriegszeit», en Erichsen, H.-U. et al. (eds.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1985.
- VON BRAUCHITSCH, M. (ed.), *Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen*, Carl Heymann's Verlag, Berlin, 1876.
- VON GEBER, C. F. W., *Ueber öffentliche Rechte*, Verlag von der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen, 1852.
- VON GNEIST, R., *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, 2. Aufl., Verlag von Julius Springer, Berlin, 1879.
- VON KAHR, G. (padre), *Das bayerische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen vom 8. August 1875*, Verlag der C. H. Beck'schen Buchhandlung, Nördlingen, 1879.
- VON SARWEY, O., *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen, 1880.
- VON VOß, I., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg von 1921 bis 1945*, Verlag M. Wehle, Witterschlick/Bonn, 1988.
- WALDHOFF, C., «Weimar» als Argument. Die Weimarer Reichsverfassung als Vorbild und als Gegenbild für das Grundgesetz», *Juristische Schulung*, Vol. 8, 2019.

Génesis y operativización de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en España

Genesis and operationalization of the Recovery and Resilience Facility (RRM) in Spain

Fecha de recepción: 09/05/2024

Fecha de aceptación: 11/06/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS DEL COVID.—II. LA GÉNESIS DE NGEU Y DEL MRR.—III. LA APLICACIÓN DEL MRR EN ESPAÑA: EL PRTR.—IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRTR Y SU GOBERNANZA.—4.1. El Real Decreto-ley 36/2020.—4.2. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).—4.3. La gobernanza del PRTR y sus mecanismos.—V. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN EL PRTR.—VI. LA ADENDA AL PRTR: ELEMENTOS PRINCIPALES.—6.1. La Adenda dentro del Reglamento del MRR.—6.2. Reorientación tras la invasión rusa de Ucrania: el programa REPowerEU.—6.3. Dotaciones finales disponibles para el PRTR español.—6.4. Configuración final de la adenda al PRTR.—VII. EL CONTROL DEL PRTR.—VIII. VALORACIÓN DEL GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRTR A 31 DE MARZO DE 2024.—8.1. Evolución de los desembolsos para España.—8.2. Seguimiento de la ejecución financiera y presupuestaria.—IX. LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL MRR.—X. CONCLUSIONES: VISIÓN MÁS ALLÁ DE 2026.

RESUMEN

La aprobación, por las instituciones comunitarias, del paquete financiero Next Generation EU, como mecanismo de respuesta a la crisis derivada de la pandemia del COVID 19, puede considerarse un hito en el proceso de construcción comunitaria, tanto porque corrigió errores anteriores (como los derivados de la ineducada respuesta a la crisis finan-

* Funcionario, Técnico Superior de la Administración de la Comunidad de Madrid. Experto en financiación comunitaria. Actualmente es Senior Advisor en EY.

ciera comenzada en 2008), como por el hecho de constituirse como reacción solidaria y mancomunada del conjunto de la Unión.

De ese paquete financiero surge el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en España tomó forma como «Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia» (PRTR). Este, aprobado definitivamente el 13 de julio de 2021, se implementará hasta el año 2026 y supone el mayor instrumento de ayuda financiera nunca recibido por nuestro país y, por ello, una oportunidad histórica para recuperar la senda de crecimiento y poner las bases de una economía sostenible y resiliente.

El presente artículo pretende hacer un recorrido completo por todos y cada uno de los pasos dados a lo largo de este proceso de lanzamiento del MRR y de aprobación y ejecución del PRTR, hasta el momento actual. Las lecturas que se saquen de este recorrido serán de enorme utilidad para la adaptación o creación de nuevos instrumentos de ayuda que, sin lugar a dudas, la Unión Europea deberá poner en marcha más allá del año 2026, cuando se extinga Next Generation EU, pero, para Europa, el reto de adaptarse a una economía y a un entorno desafiante continúe siendo una prioridad acuciante.

PALABRAS CLAVE: Next Generation EU; Unión Europea; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Crecimiento; Resiliencia.

ABSTRACT

The approval, by the European institutions, of «Next Generation EU», as a response to the crisis derived from the COVID 19 pandemic, can be considered a milestone in the European construction process. Not only that decision allowed to rectify previous mistakes (such as those derived of the uneducated response to the financial crisis starting in 2008), but also, it constituted a solidarity and common reaction of the entire Union.

From this financial package named Next Generation EU, emerged the «Recovery and Resilience Mechanism» (MRR), which in Spain took shape as the «Recovery, Transformation and Resilience Plan» (PRTR). This Plan, which was definitively approved on July 13, 2021, will be implemented until 2026 and represents the largest financial aid instrument ever received by our country. In this sense, it is, as well, a historic opportunity to recover the path of growth and lay the foundations for a sustainable and resilient economy.

This article aims to provide a complete overview of each and every step taken throughout this process of launching the MRR and approving and executing the PRTR, up to the current moment. The lessons and good practices learnt from this journey will be enormously useful for the adaptation or creation of new aid instruments that, without any doubt, the European Union will have to implement beyond the year 2026, moment when even if Next Generation EU expires, for Europe, the challenge of adapting to a challenging economy and environment will continue to be a pressing priority.

KEYWORDS: Next Generation EU; European Union; Recovery and Resilience Facility; Recovery, Transformation and Resilience Plan; Growth; Resilience.

I. INTRODUCCIÓN: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPA ANTE LA CRISIS DEL COVID

El diseño y aprobación del conjunto del paquete financiero Next Generation EU (NGEU) y, dentro de él, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea, se constituye ya como un hito de referencia dentro del largo proceso de construcción de la Unión Europea.

Con el mismo, la Unión y los países que la conforman fueron capaces de lanzar un mensaje de solidaridad y de respuesta conjunta y solidaria ante una de las más graves crisis sanitarias, sociales, económicas y humanitarias sufridas por los ciudadanos europeos.

La llegada del COVID 19 pilló a todos los países europeos completamente desprevenidos ante una epidemia de tales dimensiones. La falta de suministros sanitarios y médicos para dar la respuesta urgente que la pandemia exigía y las consecuencias inmediatas que se empezaron a sentir tras las necesarias medidas de cierre decretadas fueron, desde un primer momento, claros indicadores de la gravedad de la situación.

Más aun, Europa todavía no había acabado de recuperarse del todo de la anterior crisis sufrida, tras 2008, esta de carácter financiero, pero que también impactó brutalmente, con una enorme fuerza, sobre el conjunto de la sociedad europea y su economía. Más allá de lo económico, esa crisis, había derivado, en lo político, en un fuerte desencanto de la sociedad y en el surgimiento de movimientos populistas. Se achacaba a la Unión Europea y a sus países miembros no haber sabido dar una respuesta adecuada a la misma y, al contrario, haber agravado la crisis con medidas más dirigidas a la estabilidad fiscal y financiera que a la salvaguarda del bienestar ciudadano.

Pero de las lecciones de esa crisis sufrida, la Unión Europea, ante la llegada del COVID, tuvo la visión de decidir que, esta vez, no podía equivocarse su respuesta. Y, en efecto, la reacción ante la nueva crisis provocada por el COVID fue muy diferente.

Así, tras muchas negociaciones entre los distintos países miembros de la UE, pero ante el convencimiento que se necesitaba una respuesta determinada y contundente, en el mismo año 2020 se alcanzó al nivel del Consejo de la Unión Europea un acuerdo histórico por el que se aprobaba la emisión de deuda mancomunada con la que poder financiar un potente paquete de respuesta. Este hecho, esta capacidad de respuesta compartida y solidaria, y la forma de hacerlo, a través del endeudamiento mancomunado, fue, por sí mismo, un mensaje de la decisión de la UE de situarse a la altura de las circunstancias.

II. LA GÉNESIS DE NGEU Y DEL MRR

De esta forma, en el Consejo Europeo celebrado el día 21 de junio de 2020, se aprobó la creación del paquete financiero Next Generation EU (dotado con 750.000 millones de euros), convertido desde su nacimiento en el mayor instrumento de estímulo económico que nunca haya financiado la Unión Europea, en este caso como respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus.

La formulación jurídica de esta respuesta vino, posteriormente, de la mano de la aprobación y publicación del Reglamento¹ que va a regular ese instrumento de respuesta que luego adoptará la denominación de Next Generation EU.

En su artículo 1, se señalaba el objeto de este Reglamento:

«Para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, el presente Reglamento establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea».

En cuanto a sus importes, el artículo 2 indicaba los montantes financieros asociados al mismo:

«El Instrumento se financiará con un importe de hasta 750.000 millones de euros».

En cuanto a la distribución que se hacía de esos importes, se hacía de la siguiente forma:

- Ayuda de hasta 384.400 millones de euros de euros en forma de ayuda no reembolsable y ayuda reembolsable a través de instrumentos financieros, de los cuales hasta 312.500 millones de euros se destinarían a un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones;
- Hasta 360.000 millones de euros en forma de préstamos a los Estados miembros para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones;
- Y, el resto, hasta 5.600 millones de euros, para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas.

A nuestros efectos, la principal concreción posterior de este Reglamento fue la puesta en marcha de uno de los instrumentos creados bajo el paraguas

¹ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

del Reglamento Next Generation EU anteriormente citado, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Este es el instrumento, dotado con 312.500 millones de euros para «un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones», tal y como se señala en el Reglamento 2020/2094.

La creación del MRR se recoge en el Reglamento 2021/241², que detalla todos los elementos necesarios para el funcionamiento del mismo.

Un primer elemento de interés de este está en la determinación de sus ámbitos prioritarios de interés, que se estructuran como los seis pilares del MRR (art. 3):

- Transición ecológica.
- Transformación digital.
- Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas.
- Cohesión social y territorial.
- Salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis.
- Políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

En el artículo 4 se señala el objetivo específico del MRR, «proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia», donde ya se adelantan dos elementos de especial trascendencia, el establecimiento de las «reformas e inversiones» y la figura de los «planes de recuperación y resiliencia».

Según el Reglamento y de cara a conseguir los objetivos marcados en el ámbito de la transición verde y digital, se exigía a los Estados miembros que en la distribución de sus recursos aseguraran unas contribuciones mínimas a la transición verde (mínimo del 37 %) y a la digital (20 %). Igualmente, para todo el proceso de implementación de esos recursos, se exige el cumplimiento del principio «Do Not Significant Harm» (DNSH), que busca evitar impactos negativos sobre el medio ambiente en la ejecución de las inversiones³.

² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

³ En 2023, la Comisión Europea publicó una Guía Técnica para la aplicación de este principio: b277cd7e-aae9-46f6-9f91-89f2d6dba05e_en (europa.eu)

En cuanto a los recursos financieros del MRR, estos parten de lo señalado en el Reglamento 2020/2094. El artículo 6 del Reglamento MRR lo estipula de la siguiente forma:

- hasta un máximo de 312.500 millones de euros, disponible para ayudas financieras no reembolsables.
- hasta un máximo de 360.000 millones de euros, para ayudas en forma de préstamo a los Estados miembros.

Es decir, que el MRR se compone de dos grandes tramos a los que los Estados miembros podrán recurrir a la hora de reclamar estas ayudas: un tramo de transferencias no reembolsables; y un tramo en forma de préstamos. Esta distinción es muy significativa como veremos más adelante para el caso español.

Un aspecto de singular relevancia es el relativo a la distribución o reparto de esos recursos globales a nivel de la UE entre cada uno de los Estados miembros, elemento que se estipula en el artículo 11 del Reglamento 2021/241 sobre el MRR. En el mismo, se señalan dos grandes componentes de cálculo:

- El 70 % del importe para cada Estado miembro se calculará en función de la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo relativa de cada Estado miembro.
- El 30 % restante, en función de la población, la inversa del PIB per cápita y, en igual proporción, el cambio del PIB real en 2020 y el cambio acumulado del PIB real durante el período 2020–2021.

Como se ve, los cálculos se estipulan en base a magnitudes socioeconómicas y se va a tener presente la variación del PIB de cara a poder considerar el mayor o menor impacto del COVID en las diferentes economías nacionales. Esto es muy importante pues, como veremos para el caso español, la evolución del PIB desde el momento de aprobación de este Reglamento hará que las asignaciones iniciales tuviesen que ser recalculadas para ajustar los importes finales asignados a las mayores o menores variaciones del PIB según los países.

El Anexo IV del Reglamento señalaba los importes indicativos a percibir por cada uno de los Estados miembros, en aplicación de esos criterios. Según los mismos, nuestro país se constituía como el principal beneficiario de las transferencias no reembolsables, con un montante, en ese momento, de 69.528 millones de euros en forma de transferencias no reembolsables.

En cuanto a los préstamos, los importes asignados indicativamente a España ascendían a 70.000 millones de euros. Con ambas fuentes, el escenario potencial para España era la de poder alcanzar un total de 140.000 millones de euros, entre transferencias y préstamos, hasta el año 2026. Solo Italia, en base a un mayor volumen de préstamos asignados, lograba poder aspirar a recibir una cifra conjunta superior a la de nuestro país.

Un aspecto trascendental del MRR, y una de las grandes innovaciones que introduce su Reglamento, es que, en este instrumento, los desembolsos no se producen (como es el caso en otros instrumentos financieros de la UE, como los Fondos Estructurales) por la mera ejecución financiera sino que, en este caso, se produce conforme al principio de «performance-based», esto es por cumplimiento de hitos y objetivos. Es decir que, para cada desembolso programado (con periodicidad, normalmente semestral), la Comisión va a comprobar si se han cumplido realmente los hitos y objetivos que estaban vinculados al mismo y solamente va a desembolsar los importes en caso de que los mismos se hayan alcanzado. Veremos posteriormente las implicaciones prácticas de esto, por ejemplo, para España.

En cuanto a la forma de solicitud de esos importes, el Reglamento establece la obligación de los Estados miembros de preparar y presentar «Planes de Recuperación y Resiliencia» (art. 17), en los que «se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate».

El Reglamento estipula, igualmente, la obligación de que las prioridades de los Planes nacionales sean coherentes con las prioridades de país establecidas por el Semestre Europeo y con los distintos programas nacionales de reforma. Así:

«Los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo, así como con los determinados en la recomendación más reciente del Consejo sobre la política económica de la zona del euro para los Estados miembros cuya moneda es el euro. Los planes de recuperación y resiliencia también serán coherentes con la información que los Estados miembros hayan incluido en los programas nacionales de reformas en el marco del Semestre Europeo».

Por lo que se refiere al proceso de envío y aprobación de los Planes nacionales de recuperación, el artículo 18 señala que «el plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro podrá presentarse en un único documento integrado junto con el programa nacional de reformas y se presentará formalmente, por regla general, a más tardar el 30 de abril (del 2020)».

Una vez presentado el mismo a la Comisión Europea, esta dispondría de dos meses, según el Reglamento, para evaluar el mismo y para presentar una propuesta de decisión de ejecución al Consejo.

En todo caso, según se estipula en el artículo 20, en esa propuesta de la Comisión, se deben incluir, al menos, estos elementos:

- la contribución financiera que aportar al Estado miembros en cuestión y la distribución de la misma en tramos.
- la descripción de las reformas y de los proyectos de inversión y el importe de los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia;

- el plazo de ejecución, que no debería ser posterior al 31 de agosto de 2026, fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos y objetivos finales tanto de los proyectos de inversión como de las reformas.
- las disposiciones tomadas para el seguimiento y la ejecución del plan de recuperación y resiliencia y su correspondiente calendario,
- los indicadores pertinentes en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos previstos;
- y, cuando proceda, el importe del préstamo que vaya a abonarse en tramos y los hitos y objetivos adicionales en relación con el pago del préstamo.

Una vez recibida la propuesta de la Comisión, según lo previsto en el Reglamento, el Consejo adoptará las decisiones de ejecución en las cuatro semanas siguientes a la adopción de la propuesta de la Comisión, entendiéndose con ello aprobado el Plan de Recuperación.

Ambos Reglamentos, el 2020/2094 y el 2021/241, son los elementos fundamentales de la regulación de NGEU, del MRR y de los planes nacionales.

Podemos entrar, ahora, sobre esa base, a analizar el camino recorrido por nuestro país para aterrizar, a nivel de España lo previsto para la llegada de los fondos del MRR.

III. LA APLICACIÓN DEL MRR EN ESPAÑA: EL PRTR

Desde que se conoció la decisión de lanzar el paquete financiero Next Generation EU, y en especial, tras el Consejo Europeo de 21 de junio de 2020 que aprobaba esa voluntad, España fue consciente de la gran oportunidad que ello suponía y de que nuestro país sería uno de los principales beneficiarios de este instrumento de ayuda.

Por ello, pronto empezaron los trabajos de diseño del borrador de plan que concretaría, para el caso español, todos los elementos necesarios para poder ser receptor de las ayudas que nos correspondieran.

El primer hito a cumplir, de acuerdo con el procedimiento marcado por el Reglamento del MRR, fue el enviar a la Comisión Europea el borrador de plan antes del 30 de abril de 2021. Y esa meta se alcanzó, ya que el 27 de abril de 2021 el Consejo de Ministros aprobaba el documento a remitir a Bruselas⁴, con lo que con su remisión se cumplía ese primer hito. La denominación asignada a este documento era la de «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia PRTR-España Puede», si bien desde el comienzo se le comenzó a designar como PRTR, por simplificación.

⁴ La Moncloa, 27/04/2021. El Gobierno aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que remitirá esta semana a Bruselas [Consejo de Ministros/Resúmenes].

Este primer documento respondía a cuatro ejes de transformación: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. En cuanto a su concreción, el mismo se articulaba en 30 Componentes, de los que se desprendían un total de hasta 212 medidas a las que se destinarían estos fondos (110 inversiones y 102 reformas).

Un elemento relevante que señalar fue que el PRTR español se limitaba, en su dimensión financiera, a incluir los 69.500 millones de euros de transferencias, sin que se contemplara, en esta fase, la opción de solicitar préstamos (como sí hicieron otros países, algo que se dejó pendiente de una posible adenda al PRTR a realizar más adelante).

Debe destacarse el enorme trabajo de planificación realizado, que implicaba a todos los Ministerios y al conjunto del sector público empresarial, y todo ello en un plazo muy corto y en un proceso de elevada complejidad técnica. Es muy probable que la elaboración del PRTR haya sido el mayor trabajo de planificación conjunta realizada por el sector público español desde la llegada de la democracia.

El trabajo se realizó, en exclusiva, a nivel estatal sin participación de las Comunidades Autónomas, a pesar de que, a nivel de ejecución de los recursos, las Comunidades Autónomas sí que tienen, como veremos luego, responsabilidades de gestión.

Una vez la Comisión Europea recibió el Plan y dio comienzo al plazo de examen y análisis del mismo, el siguiente paso se alcanzaría el 16 de junio de 2021, cuando la Comisión Europea aprobó el documento remitido por el Gobierno español. Ello se escenificó con una comparecencia conjunta entre el Presidente español, Pedro Sánchez y la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen⁵, en Madrid. De esta forma el PRTR español sería, junto con el portugués, el primero en ser aprobado.

Es de especial interés señalar que la valoración realizada por la Comisión al Plan español sobre la base de los 11 criterios de análisis establecidos en el Reglamento del MRR, fue muy alta⁶. En ese examen, también se ratificaba el compromiso alcanzado en los ámbitos verde y digital pues las dotaciones planteadas por España superaban los umbrales mínimos señalados por la Comisión Europea. En concreto, en la transición verde, España comprometía un 40 % del total de los recursos cuando el mínimo exigido era del 37 %. En el ámbito de la transición digital, se preveían contribuciones del 28 % en el plan español, cuando lo exigido en el Reglamento era un mínimo del 20 %.

De la misma forma, en su examen, la Comisión ratificaba que el PRTR era una respuesta adecuada a la situación económica y social en España y que las reformas planteadas eran acertadas para dar respuesta a las Recomendaciones Específicas planteadas a España en el marco del Semestre Europeo.

⁵ IP_21_2987_EN.pdf (europa.eu).

⁶ European Commission endorses Spain's plan (europa.eu).

Finalmente, como se prevé en el Reglamento, sería el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE quien aprobaría el PRTR español de forma definitiva, terminando con ello el procedimiento previsto en el Reglamento. Junto con esa aprobación, de forma automática, se daba luz verde al primer desembolso a favor de España, en este caso en base a la llamada prefinanciación (prevista en el art. 13 del Reglamento 2021/241), cuyo importe asciende al 13 % del Plan (9.000 millones de euros).

Del examen de la Comisión, de su valoración y de la aprobación del Consejo surgen algunos de los documentos de referencia para el desarrollo del PRTR en España. Se trata, en concreto, de la llamada «Country Implementing Decision»⁷ (CID) y de su Anexo⁸, documentos donde se detallan los trabajos del examen realizado y sus conclusiones.

Junto con los anteriores, otro de los documentos clave es el de las «Operational Arrangements»⁹, documento con un enorme nivel de detalle, donde se identifican todos los elementos necesarios a la hora de ejecutar las diferentes reformas e inversiones.

Con todos estos elementos, es por tanto el 13 de julio de 2021 cuando se puede decir que queda aprobado el documento español, cuyos rasgos principales pasamos a analizar en el siguiente apartado.

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRTR Y SU GOBERNANZA

El Plan de Recuperación español supone un esfuerzo de programación de toda una larga lista de inversiones y reformas necesarias para la salida de la crisis y para lograr la resiliencia de la economía española, pero sobre la base del cumplimiento de las exigencias formales, de orientación temática y procedimentales del Reglamento del MRR.

Hay que recordar que una decisión del Gobierno español fue la de no recurrir a la solicitud de préstamos (algo que se dejaría, como veremos, para una fase posterior), por lo que, en este primer momento, el PRTR estaría dotado de más de 69.500 millones de euros para implementar 110 inversiones, así como con 102 reformas con las que se pretendía alcanzar un impacto estructural en la economía española. La programación de reformas (y no solo de inversiones) es uno de los elementos más innovadores del MRR (por ejemplo, en comparación con los fondos tradicionales de la política de cohesión o fondos estructurales).

⁷ Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

⁸ Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

⁹ Recovery and Resilience Facility: Operational arrangements between the European Commission and Spain.

Hay que señalar que todos estos recursos van a ser centralizados y canalizados de forma directa a través de los diferentes Ministerios y que la presupuestación de estos se va a realizar a través de los Presupuestos Generales anuales del Estado (PGE), empezando por los del año 2020, primer año en que se realizó la presupuestación de los recursos del MRR. En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas, a estas se les asignan importantes recursos del MRR que se les canalizan, normalmente, a través del reparto de fondos que se hace a través de cada una de las Conferencias Sectoriales.

El PRTR español ramifica esos 69.500 millones y sus reformas e inversiones, primero en 8 Políticas Palanca y luego estas, a su vez, en diferentes Componentes, hasta un total de 30, cada uno de ellos con una orientación temática específica.

Este es el árbol de Políticas Palanca-Componentes del PRTR español:

Política Palanca 1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura:

- **Componente 1:** Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.
- **Componente 2:** Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.
- **Componente 3:** Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.

Política Palanca 2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes:

- **Componente 4:** Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.
- **Componente 5:** Preservación del litoral y los recursos hídricos.
- **Componente 6:** Movilidad sostenible, segura y conectada.

Política Palanca 3. Transición energética justa e inclusiva:

- **Componente 7:** Despliegue e integración de energías renovables.
- **Componente 8:** Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento.
- **Componente 9:** Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.
- **Componente 10:** Estrategia de Transición Justa.

Política Palanca 4. Una Administración para el siglo XXI:

- **Componente 11:** Modernización de las Administraciones Públicas.

Política Palanca 5: Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora:

- **Componente 12:** Política Industrial España 2030.
- **Componente 13:** Impulso a la pyme.
- **Componente 14:** Plan de modernización y competitividad del sector turístico.
- **Componente 15:** Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.

Política Palanca 6: Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud:

- **Componente 16:** Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.
- **Componente 17:** Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
- **Componente 18:** Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.

Política Palanca 7: Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades:

- **Componente 19:** Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills).
- **Componente 20:** Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional.
- **Componente 21:** Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.

Política Palanca 8: Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo:

- **Componente 22:** Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.
- **Componente 23:** Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

Política Palanca 9: Impulso de la industria de la cultura y el deporte:

- **Componente 24:** Revalorización de la industria cultural.
- **Componente 25:** España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub).
- **Componente 26:** Plan de fomento del sector del deporte.

Política Palanca 10: Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible:

- **Componente 27:** Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- **Componente 28:** Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.
- **Componente 29:** Mejora de la eficacia del gasto público.
- **Componente 30:** Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

Un elemento muy relevante de estos Componentes son las inversiones y reformas que se incluyen en ellos que, en algunos casos, eran de gran alcance. Así, en el propio PRTR aprobado, se identificaban 20 programas tractores estratégicos de inversión y 20 reformas estructurales.

Por la relevancia de sus importes podemos señalar algunas inversiones del PRTR como la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada (13.203 millones de euros); el Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana (6.820 millones); el Plan de Modernización de las Administraciones públicas (4.315 millones); o el Plan de Digitalización de Pymes (4.066 millones), entre otras.

Y, en cuanto a las reformas encontramos algunas de gran alcance y ambición como el «Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables»; la «Ley de cambio climático y transición energética»; la «Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada»; la «Nueva Política de Vivienda»; la «Modernización de la Justicia»; o el «Plan de Modernización y Digitalización de la Administración», por hacer referencia algunas de las más significativas.

Vinculado al PRTR español y a su despliegue, es necesario hacer referencia a tres elementos clave del mismo, por su relevancia. Nos referimos al Real Decreto-ley 36/2020, que supone un esfuerzo para agilizar y hacer más eficiente la gestión del PRTR; a la figura de los PERTE, como figura innovadora ligada a la gestión del Plan; y a la gobernanza generada alrededor del PRTR. Veamos cada uno de estos tres elementos.

4.1. El Real Decreto-ley 36/2020¹⁰

Este Real Decreto-ley, señala su artículo 1, tenía por objeto «establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presump-

¹⁰ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

tación, gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación», así como «incorporar una serie de instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, que permitan una gestión más ágil y eficiente, para facilitar la absorción de los mencionados fondos».

Se trata de un instrumento jurídico *ad-hoc*, creado con la intención de facilitar la absorción de los fondos del MRR en España. El momento de su aprobación (diciembre de 2020, muchos meses antes de la aprobación definitiva del PRTR) ya nos indica el grado de preparación por adelantado de la administración española ante este reto. Y, el objetivo del Real Decreto-ley nos muestra, a su vez, la clara preocupación existente ante la perspectiva de una administración, ya de por sí saturada, obligada, además, a una gestión acelerada de tanto volumen adicional de fondos en un tiempo realmente corto.

Este Real Decreto-ley busca agilizar la gestión de esos fondos y para ello contempla un largo listado de medidas de distinta naturaleza: de agilización de la fiscalización; de agilización de la contratación pública; de agilización de la tramitación de procedimientos; de agilización en la tramitación de subvenciones; de flexibilización de la gestión presupuestaria; de flexibilización de pagos anticipados; o de fortalecimiento de la capacidad de los centros de gestión.

Lo cierto es que, aunque este Real Decreto-ley nació con un claro y meritorio objetivo, la realidad es que muchas de sus previsiones no han podido implementarse con toda la potencia que se buscaba. La percepción general es que las disposiciones del Real Decreto-ley, a pesar de sus bondades, y su voluntad de agilizar no han podido compensar las complicaciones de gestión y la carga de trabajo adicional impuesta a una administración ya de por sí muy limitada en sus capacidades.

Hay que destacar que, como continuación y desarrollo de lo previsto en el Real Decreto-ley 36/2020, el Ministerio de Hacienda dictó dos Órdenes Ministeriales de singular relevancia en el marco de la gestión y seguimiento de los fondos del MRR en España. Son las siguientes:

- **Orden por la que se configura el sistema de gestión del PRTR¹¹:** aplicable a las entidades que integran el sector público y cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como perceptores de fondos. Esta Orden Ministerial (OM) desarrolla un Sistema de Gestión para definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos

¹¹ Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- **Orden por la que se establece el procedimientos y formato de la información a proporcionar para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los Componentes del PRTR¹²:** Igualmente aplicable a todas las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que gestionen o ejecuten proyectos, subproyectos o líneas de acción del PRTR, esta OM regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de los hitos y objetivos y de la ejecución contable de los gastos incurridos en el desarrollo de los proyectos, subproyectos o las líneas de acción de las medidas que conforman los componentes financiables con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a remitir por las entidades públicas responsables de dicha ejecución.

Muy ligado a estas dos Órdenes Ministeriales, en cuanto al sistema de seguimiento, hay que citar la relevancia de la herramienta CoFFEE-MRR, plataforma informática que depende del Ministerio de Hacienda que deben emplear las entidades que participen en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para informar sobre la gestión de los proyectos englobados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Esta plataforma, necesaria para el trabajo de seguimiento del Plan, ha sido objeto de mucha controversia dado que su lanzamiento sufrió números retrasos y no ha estado operativa hasta muy entrada la fase de ejecución del PRTR.

4.2. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

Es, precisamente, el Real Decreto-ley 36/2020 el que crea los «Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica», llamados PERTE, como nueva figura de referencia para la gestión del PRTR y de promoción de la cooperación público-privada. En concreto, es en el artículo 8 donde se definen los PERTE como «proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española».

¹² Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La creación de un PERTE se acuerda en Consejo de Ministros y, para ello, se exigen una serie de requisitos. Entre otros:

- Representar una importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española.
- Tener un importante carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i.
- Favorecer la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
- Contribuir a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española.

Los PERTE están pensados para dar cobertura de para proyectos de alcance estratégico, bien por referirse a un sector estratégico o por implicar investigación o innovación ambiciosas y de importancia e interés nacional común. Los mismos se destinan a servir para el desarrollo y escalado de operaciones, contribuir al crecimiento, empleo y competitividad y corregir el déficit de inversión cuando concurren riesgos inasumibles para el sector privado.

Desde el comienzo se vieron como la traslación a nivel nacional de los proyectos IPCEI¹³ (Important Projects of Common European Interest), que identifican áreas estratégicas de interés para el fomento de actuaciones comunes a escala europea y de las que ya existen algunos en marcha (por ejemplo, en el campo del hidrógeno o de los semiconductores).

La figura de los PERTE ha adquirido una gran relevancia o repercusión dentro del PRTR¹⁴. En efecto, desde la publicación del Plan ha sido constante el proceso de aprobación de sucesivos PERTE que han evolucionado desde los 6 inicialmente previstos en el PRTR original (Industria de la automoción verde y conectada; Generación Energética mediante hidrógeno verde; Industria aeroespacial; Agricultura sostenible y eficiente; Uso del español en el ámbito de la inteligencia artificial; Desarrollo de un sistema nacional de salud puntero) hasta los 12 que han sido ya aprobados por parte del Consejo de Ministros a día de hoy y que se listan a continuación, junto con su fecha de aprobación:

1. PERTE del Vehículo eléctrico y conectado (PERTE «VEC»): 13 de julio 2021;
2. PERTE para la Salud de vanguardia: 30 de noviembre de 2021;

¹³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei_en

¹⁴ Para una buena comprensión de la relevancia y evolución de esta figura puede consultarse el documento de CEOE: *Informe de seguimiento de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE): Situación actual y propuestas de mejora desde la visión empresarial* (diciembre 2022).

3. PERTE de Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE «ERHA»): 14 de diciembre de 2021;
4. PERTE para la Cadena agroalimentaria («PERTE Agro»): 8 de febrero 2022;
5. PERTE para la Nueva economía de la lengua: 1 de marzo de 2022;
6. PERTE para la Economía circular: 8 de marzo de 2022;
7. PERTE para la Industria naval («PERTE Naval»): 15 de marzo de 2022;
8. PERTE para la Digitalización del ciclo del agua: 22 de marzo de 2022;
9. PERTE Aeroespacial: 22 de marzo de 2022;
10. PERTE para la Microelectrónica y semiconductores («PERTE Chip»): 24 de marzo de 2022;
11. PERTE para la Economía social y de los cuidados: 31 de mayo de 2022;
12. PERTE para la Descarbonización de la industria: 27 de diciembre de 2022.

Los PERTE se han ido dotando de su propio modelo de gobernanza de forma que, para los PERTE de mayor entidad, suele existir una figura de referencia, el Comisionado Especial o Alto Comisionado, para el que se nombra una persona de elevada reputación en el sector, capaz de aglutinar los intereses públicos y privados.

Junto a ello, también suele crearse un mecanismo de coordinación amplio en forma de Alianza o Mesa del sector, en el cual se agrupa a los intereses público y privados para apoyar el desarrollo y orientación del PERTE.

A su vez, cada PERTE se crea junto con un documento de referencia que estipula los objetivos, plan de actuación, calendario y marco financiero para el PERTE y donde se indican las actuaciones a desarrollar que suelen comprender tanto actuaciones de apoyo al desarrollo productivo directo al sector, como medidas de acompañamiento en el ámbito de la I+D+i o las actuaciones de tipo formativo.

4.3. La gobernanza del PRTR y sus mecanismos

Otro de los elementos clave a considerar dentro del PRTR es la gobernanza creada para la gestión y seguimiento de estos. Esta se contempla en el documento original del PRTR, aunque se ha ido perfeccionando y puliendo a medida que se avanzaba en la implementación del Plan. En todo caso, estos son los elementos de gobernanza más relevantes en relación con el Plan:

- Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia: presidida por el Presidente del Gobierno y en la que participan los Ministros de las áreas de gobierno con mayor vinculación con la ejecución

del PRTR. Junto a esta existe un Comité Técnico, que dará soporte técnico y legal a la Comisión Ministerial, formada por 20 miembros de la Administración pública y presidido por la Secretaria General de Fondos Europeos, que dará soporte técnico y legal a la Comisión Ministerial.

- Dentro del Ministerio de Hacienda, pero con una visión trasversal existe una Secretaría General de Fondos Europeos, como autoridad responsable del Plan de Recuperación ante la Comisión Europea, que actuará como punto de contacto o coordinadora ante ella. De ella cuelga una Dirección General específica para el seguimiento del PRTR.
- Dentro de Presidencia del Gobierno, existe una Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, que depende de la Secretaria General de Asuntos Económicos y G20, que realiza un seguimiento político, técnico y estratégico del Plan.
- Existe una Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, con participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, presidida por la ministra de Hacienda con el objetivo de coordinar las importantes relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas para la gestión del Plan. En este caso, se ha criticado que esta Conferencia Sectorial apenas ha sido convocada.
- Debe citarse el importante papel que están jugando las distintas Conferencias Sectoriales existentes, pues ellas están sirviendo para, dentro de cada uno de los ámbitos sectoriales, establecer las reglas de juego y los repartos financieros de los fondos del PRTR entre Estado y Comunidades Autónomas. En estas, además, están representadas las Corporaciones Locales, normalmente a través de la FEMP.
- En el ámbito del Diálogo Social, se ha creado una Mesa de Diálogo Social, específica para el seguimiento del PRTR, para explicar, consultar y mejor encauzar la participación de los agentes sociales (sindicatos y patronal) en ello.

Más allá de estos mecanismos de gobernanza y coordinación debemos citar el seguimiento y difusión que de la ejecución del PRTR se hace desde la Unidad de Seguimiento de Moncloa, antes citada. En efecto, su labor es muy relevante pues desde la misma se elaboran una serie de importantes productos que sirven para poder visualizar la gestión del Plan y aportar transparencia a los resultados. Así, se publican, entre otros, los siguientes productos e informes:

- Una página web¹⁵ específica donde se da cabida a toda la información elaborada desde la citada Unidad de Seguimiento.

¹⁵ <https://planderecuperacion.gob.es/>

- Un Boletín Semanal del PRTR donde se incluyen todas las novedades y convocatorias publicadas.
- El informe actualizado de «Datos Periódicos de Ejecución del PRTR».
- Semestralmente, se publica el Informe «Próximas Convocatorias», donde se visualiza la previsión de próxima publicación de convocatorias de licitaciones y subvenciones.
- Todas las noticias del PRTR publicadas desde los distintos Ministerios.

Junto a ello, también en esta página web se da cobertura a los resultados que se obtienen desde la recientemente creada (4 de abril de 2024) herramienta de seguimiento sobre la ejecución del PRTR en el Ministerio de Economía, Comercio y Apoyo a la Empresa bajo el nombre de ELISA¹⁶ y que ha supuesto un importante paso adelante en cuanto a la transparencia en la disponibilidad de información sobre la ejecución del Plan.

También en el ámbito de la gobernanza debemos citar a los Comisionados de los PERTE a los que antes se ha hecho referencia, por su importante papel en la coordinación de estos programas.

Igualmente, debemos citar que las distintas Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos, han puesto en marcha mecanismos de gobernanza y coordinación para poder dar seguimiento a las importantes inversiones que realizan con los fondos del PRTR que les son transferidos.

Por último, hay un ámbito de singular relevancia en la gobernanza del PRTR que se relaciona con la calidad democrática exigida a un Plan de tanta importancia para nuestro país como es el de la participación del Parlamento que, por su trascendencia, se analiza en el siguiente punto.

V. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN EL PRTR

Dada la importancia del PRTR para nuestra economía y nuestra sociedad, es obvio que, por razones de calidad democrática, los grupos políticos y las Cámaras deben jugar un importante papel, tanto en los debates para el diseño del Plan como en el seguimiento y control de los resultados que se vayan obteniendo.

Ya el propio Real Decreto-ley 36/2020 señalaba este aspecto al incluir en su artículo 22 que «el Gobierno informará trimestralmente sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales».

¹⁶ El Gobierno lanza una herramienta que permite conocer la ejecución e impacto de las inversiones del Plan de Recuperación (mineco.gob.es).

Desde ese momento, ha sido esa Comisión Mixta la encargada del control parlamentario a través de comparecencias trimestrales del Ministro de Economía en la misma donde da cuenta de los avances en el despliegue del Plan.

En todo caso, y cuando procede por razón de la materia, complementariamente, también se producen otras comparecencias en otras Comisiones que tratan cuestiones donde hay una incidencia de los fondos del MRR. Este ha sido el caso, por citar un ejemplo, de algunas comparecencias en la Comisión de Asuntos Económicos¹⁷.

En cuanto al papel otorgado al Parlamento en el control y seguimiento del PRTR hay que señalar que se formularon críticas por parte de algunos grupos políticos por el reducido papel que se dio a las Cámaras a la hora de debatir y conocer del proyecto de PRTR a remitir a Bruselas. En todo caso, sí se produjeron comparecencias previas a ese envío, como fue el caso de la comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea el 25 de febrero de 2021, a cargo de la Vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Más allá de la valoración sobre si este mecanismo previsto es o no suficiente para que el Parlamento cumpla su función, debe señalarse que, en cuanto a lo previsto en el Real Decreto-ley 36/2020, el funcionamiento de la Comisión Mixta creada al efecto sí está demostrando dinamismo. Con regularidad (normalmente con carácter trimestral, como se prevé), se produce la comparecencia del Ministro de Economía para informar del estado de ejecución del Plan, donde, además se aporta información¹⁸ que, después, se hace pública. De esta forma, se dispone de documentación elaborada por el gobierno para esta Comisión Mixta, que permite tener una visión de esa valoración del estado de ejecución del Plan.

Debe señalarse, también, que las Comunidades Autónomas también han ido constituyendo foros y espacios de rendición de cuentas y debate con sus parlamentos regionales, cada una de diferente manera y con diferente intensidad.

En muchas de ellas, se elaboraron dictámenes parlamentarios relacionados con su participación en el PRTR¹⁹ y, tras el comienzo de la ejecución del Plan se han ido constituyendo Comisiones *ad-hoc* sobre el Plan de Recuperación o se han ido produciendo comparecencias sobre la ejecución del Plan en algunas de las distintas comisiones preexistentes.

Un ejemplo de implicación parlamentaria en la valoración y seguimiento del Plan lo tenemos, por ejemplo, para el caso de la Comunidad

¹⁷ Comparecencia en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital (29/01/2021), a cargo de la Vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

¹⁸ Normalmente esta información consiste en un Informe de Ejecución al que se une la presentación (Power Point) que utiliza el Ministro en su comparecencia.

¹⁹ En Andalucía, por ejemplo, se creó la «Comisión sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia del COVID-19», que elaboró un dictamen.

de Madrid que, a lo largo de 2022 constituyó una *Comisión de Estudio para abordar la situación de la recuperación a través de los fondos europeos de la Comunidad de Madrid*²⁰.

VI. LA ADENDA AL PRTR: ELEMENTOS PRINCIPALES

Tras la aprobación definitiva del PRTR el 13 de julio de 2021 dio comienzo la fase de ejecución de las inversiones y de aprobación de las reformas del PRTR, siguiendo el ritmo de los hitos y objetivos (reformas e inversiones) previstos en cada uno de los desembolsos semestrales programados y que veremos más adelante cuando hablemos de los niveles de ejecución alcanzados.

Sin embargo, muy pronto empezó a considerarse la necesidad de acometer añadidos al Plan, debido a tres elementos principales:

- En primer lugar, porque así se estipulaba en el propio Reglamento del MRR donde se indicaba la posibilidad de acometer cambios en los planes originales, unido a la posibilidad de solicitar los préstamos, tramo al que España no había recurrido en la elaboración del PRTR original;
- En segundo lugar, y de singular importancia, porque la invasión rusa de Ucrania, a comienzos de 2022, supuso para la Unión Europea una reconsideración de prioridades y necesidades y, de alguna forma, el despertar en cuanto a la necesidad de reducir dependencias de Rusia, muy especialmente en el ámbito energético; y,
- En tercer lugar, por el recálculo de los importes asignados a España dentro del MRR, por diversos motivos, que obligaba a reprogramar (en forma de nuevas reformas e inversiones), los recursos adicionales disponibles.

Vamos a ver cada uno de estos tres elementos, así como la configuración final de la Adenda al PRTR.

6.1. La Adenda dentro del Reglamento del MRR

El Reglamento del MRR ya preveía la posibilidad, tanto de elaborar planes actualizados como la de poder proponer cambios y mejoras en casos justificados sobre los planes originales.

Así, el artículo 14, cuando hace referencia a los préstamos ya señala como «hasta el 31 de diciembre de 2023, la Comisión podrá conceder al Estado

²⁰ El autor de este artículo fue uno de los expertos convocados para aportar su punto de vista a esta Comisión.

miembro que lo solicite un préstamo para la ejecución de sus planes de recuperación y resiliencia» y como «los Estados miembros podrán solicitar ayudas en forma de préstamo cuando presenten los planes de recuperación y resiliencia contemplados en el artículo 18 o en cualquier otro momento hasta el 31 de agosto de 2023. En este último caso, la solicitud irá acompañada de un plan de recuperación y resiliencia revisado que incluya hitos y objetivos adicionales».

Es decir, que para países que, como España no hubiesen solicitado el tramo de préstamos en parte o en su totalidad, se podría recurrir a esta posibilidad de presentar un plan de recuperación actualizado.

Más allá de la solicitud de préstamos, en cuanto a las modificaciones a los planes originales, el artículo 21 señalaba «cuando un Estado miembro ya no pueda, por circunstancias objetivas, completar en su totalidad o en parte el plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos pertinentes, dicho Estado miembro podrá presentar a la Comisión una solicitud motivada con una propuesta para modificar o sustituir las decisiones de ejecución del Consejo». Y «a tal fin, el Estado miembro podrá proponer un plan de recuperación y resiliencia modificado o nuevo».

En cuanto al procedimiento para presentar y ver aprobada esa modificación o adenda al plan original, este no es muy diferente del de la aprobación de los planes originales eso es, «la Comisión evaluará (...) la versión actualizada de dicho plan, que presente el Estado miembro, en el plazo de dos meses a partir de la presentación oficial, y presentará a su vez una propuesta de decisión de ejecución del Consejo». Y, tras ello, «el Consejo aprobará mediante una decisión de ejecución la evaluación del plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro (...) o, en su caso, de su versión actualizada». «El Consejo adoptará las decisiones de ejecución (...) por regla general, en las cuatro semanas siguientes a la adopción de la propuesta de la Comisión».

Vemos, por tanto, como el Reglamento prevé la presentación de versiones actualizadas de los planes originales y el establecimiento de procedimientos específicos para ello.

6.2. Reorientación tras la invasión rusa de Ucrania: el programa REPowerEU

Más allá de lo anterior, ya previsto en el Reglamento original, en 2022 surgió un elemento inesperado que va a suponer un cambio de paradigma y una llamada de atención ante la urgencia de reducir la dependencia de la Unión Europea con Rusia que va a afectar de lleno al propio MRR y al planteamiento de los planes de recuperación. Se trata de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022.

En efecto, tras ese hecho y la condena más unánime por parte de la Unión Europea, con una enorme rapidez, el 8 de marzo de 2022, la Comisión Europea

propuso un borrador de plan dirigido a minorar la dependencia de la Unión Europea de los combustibles fósiles rusos antes de 2030. Posteriormente, en el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo, los dirigentes de la UE acordaron este objetivo y pidieron a la Comisión que presentara un plan en esta dirección. El día 18 de mayo la Comisión Europea cumplía ese mandato, con la presentación de un plan cuyo fin esencial es el citado de disminuir la dependencia energética europea de Rusia, bajo la denominación de «REPowerEU».

Para dar virtualidad a este nuevo instrumento, la Comisión propuso aumentar la dotación financiera global del MRR en 20.000 millones de euros adicionales en forma de subvenciones, a distribuir entre los diferentes Estados miembros según una serie de criterios de reparto.

Entre la tipología de actuaciones que la Comisión Europea prevé dentro de REPowerEU encontramos las siguientes, todo ellos ligados a la transición ecológica:

- Promover la eficiencia energética de edificios y la descarbonización de la industria.
- Incrementar la producción de biometano sostenible e hidrógeno renovable e incrementar el porcentaje de energías renovables.
- Apoyar la electrificación de infraestructuras de transporte, incluido el ferroviario.
- Acelerar la recualificación de la mano de obra hacia habilidades verdes.
- Mejorar las instalaciones de infraestructura de energía y gas para asegurar el suministro.

A efectos del presente artículo, lo relevante es comprobar la vinculación de REPowerEU con los planes de recuperación, donde este nuevo instrumento se va a insertar. Así, como señaló la propia Comisión Europea, «el MRR se sitúa en el corazón del proceso de implementación del plan REPowerEU, aportándole la financiación europea adicional».

Para entender mejor esto, hay que atender a los documentos hechos públicos en relación al REPowerEU y que son los siguientes:

- Reglamento (UE) 2023/435 relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia²¹.
- Nota de la Comisión Europa sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU²².

²¹ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE.

²² Comunicación de la Comisión sobre Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU (2023/C 80/01).

Precisamente en esa Nota o Comunicación de la Comisión Europea encontramos las indicaciones para modificar los actuales planes nacionales de recuperación de cara a introducir las actuaciones ligadas al Plan REPowerEU, que, en todo caso, como se indica, deberán conformar un capítulo específico (*Chapter REPowerEU*) a incorporar dentro de cada plan nacional.

Algunos elementos relevantes destacados en esos documentos, que afectan a la forma en que REPowerEU se introduce en los planes nacionales de recuperación serían las siguientes:

- Los Estados miembros podrán proponer cambios (adendas) a su Plan nacional de Recuperación para beneficiarse de la nueva categoría de apoyo financiero no reembolsable procedente de REPowerEU.
- Ello se une a las modificaciones que ya estaba previsto que se pudieran proponer a los actuales planes ya aprobados o cambios para incorporar la petición de préstamos, para aquellos países que no lo hubieran hecho.
- De la misma forma, para modificaciones para incorporar los montantes adicionales a la contribución financiera máxima en base al cálculo del comportamiento real del PIB nacional de 2020 y 2021.

La Comisión sugería en sus documentos que, para optimizar el proceso de modificación de los planes, cada Estado miembro acumule todas esas posibles modificaciones en una única propuesta que enviar a la Comisión, algo que, como veremos fue lo realizado por nuestro país.

Se señalaba que la propuesta de adenda de un Estado miembro para proponer Capítulos REPowerEU dentro de sus planes nacionales, deberá hacerse lo antes posible tras el 30 de junio de 2022.

En la práctica, el Capítulo REPowerEU debería tomar la forma de un Componente específico dentro del plan nacional o acomodarse dentro de alguno ya existente de la misma naturaleza.

6.3. Dotaciones finales disponibles para el PRTR español

Como hemos visto, el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se aprobó oficialmente por el Consejo Europeo el pasado 13 de julio de 2021, con una financiación de 69.528 millones de euros procedentes en su totalidad del tramo de transferencias no reembolsables del reparto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) a España. Sin embargo, como hemos ido viendo, desde ese momento, diversas actualizaciones y decisiones posteriores fueron aumentando las cuantías de referencia para España.

Lo relevante de esos nuevos importes es que deberían ser incorporados al PRTR de acuerdo con los procedimientos establecidos reglamentariamente dar lugar a nuevas reformas e inversiones, a través de una adenda al Plan original.

Cobra interés, por tanto, hacer una revisión de todos estos elementos adicionales que fueron apareciendo y que han hecho que los montantes finales del PRTR pasaran de los ya referidos 69.528 millones de euros adicionales del plan original, en forma de transferencias no reembolsables hasta, como veremos, una cifra total de más de 163.000 millones de euros.

- **Transferencias adicionales derivadas de la asignación definitiva:** Según el artículo 11.1.b) del Reglamento por el que se establece el MRR, el cálculo de la contribución financiera máxima en concepto de ayudas financieras no reembolsables se actualizará para cada Estado miembro a más tardar el 30 de junio de 2022 mediante la sustitución de los datos de las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión por los resultados reales en relación con el cambio del PIB real de 2020 y el cambio acumulado en el PIB real del período 2020-2021.

Siguiendo ese precepto, y con estricto cumplimiento del plazo previsto, la Comisión Europea comunicó la asignación a España de 7.700 millones de euros adicionales en concepto de transferencias no reembolsables del MRR, en base a una peor evolución efectiva de nuestro PIB en 2020-2021 frente a la estimación inicial.

- **Préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:** como se señalaba anteriormente, el Gobierno español no programó la parte de préstamos en el PRTR original. La primera cifra que se barajó en cuanto al montante de préstamos disponibles para España fue de 70.000 millones de euros. Sin embargo, esta cifra se incrementó ya que, en cuanto al importe máximo a solicitar en forma de préstamos, el artículo 14.5 del reglamento del MRR señala que *el importe máximo de la ayuda en forma de préstamo para cada Estado miembro no excederá del 6,8 % de su RNB en 2019 en precios corrientes*. Finalmente, la cifra de préstamos asignada y que se incorporó a la adenda es de 83.200 millones de euros.
- **Transferencias adicionales de REPowerEU:** Según lo acordado, la asignación de fondos por Estados miembro del paquete de 20.000 millones se haría a través de una fórmula que tiene en cuenta la política de cohesión, la dependencia de los Estados miembros de los combustibles fósiles y la subida de los precios de inversión. En base a ello, España sería el tercer beneficiario (detrás de Italia y Polonia),

con el 12,93 % del total, con un total de 2.640 millones de euros, en forma de transferencias no reembolsables.

A ello hay que añadir un pequeño montante de 58 millones de euros del llamado «Fondo de Ajuste del Brexit», con lo que la totalidad de los recursos del PRTR, asciende a más de 163.000 millones de euros. De ellos, 93.500 millones son fondos adicionales (83.200 millones en forma de préstamos y 10.300 millones en forma de subvenciones), que requerían la presentación de una adenda al Plan original.

6.4. Configuración final de la adenda al PRTR

En línea con lo previsto en el Reglamento del MRR y en coherencia con la decisión de poder solicitar el tramo de préstamos y asumir los montantes adicionales antes descritos y poder programar, además, en el Capítulo REPowerEU, el gobierno español empezó a trabajar en el diseño de la adenda y presentó su primera versión a la Comisión Europea en el segundo semestre de 2022²³.

Posteriormente, sería el 6 de junio cuando el Consejo de Ministros aprobó el documento final de la misma para su remisión a la Comisión Europea, en línea con el procedimiento establecido. El siguiente paso se alcanzaría el 2 de octubre de 2023, fecha en que la Comisión Europea aprobó este documento.

Por último, la aprobación definitiva se dará el 17 de octubre de 2023, fecha en que el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE validó definitivamente la adenda al PRTR.

Como resultado de la Adenda, y al igual que sucedió cuando se aprobó originalmente el PRTR se publicaron dos documentos de gran importancia para la gestión y seguimiento del PRTR ampliado como son:

- La «Decisión de Implementación del Consejo»²⁴ (CID);
- El Anexo a la Decisión de Implementación del Consejo²⁵.

²³ ¿Qué es la adenda al Plan de Recuperación? | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España. (planderecuperacion.gob.es).

²⁴ Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.

²⁵ Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.

La Adenda no solo tiene la importante virtualidad de incorporar a la cifra inicial del PRTR el montante adicional señalado de más de 93.000 millones de euros para hacer llegar al PRTR en su conjunto a más de 163.000 millones de euros, sino que supone toda una serie de modificaciones o adiciones al PRTR original que podemos resumir en las siguientes²⁶:

- Se añade al PRTR un nuevo Componente, el número 31, «REPowerEU», de acuerdo con lo exigido reglamentariamente.
- A los hitos y objetivos todavía pendientes en el PRTR original se adicionan 179 nuevos, lo que lleva la cifra definitiva a un total de 595 hitos.
- La Adenda introduce un total de 42 casos de modificación de calendario. De ellos se retasan 2 hitos y 28 objetivos previstos en el calendario original para 2023, a lo que se une 9 cambios por «cambio de ambición».
- Se acepta el poder retrasar más allá de la fecha límite de 2026 el plazo de ejecución para proyectos de sostenibilidad que pasen a ser gestionados por entidades públicas.

La Adenda supone también importantes cambios y añadidos, en especial en tres ámbitos: por un lado, en lo referente a los PERTE; por otro lado, en la forma de articulación y movilización de los préstamos; y, en tercer lugar, en cuanto al calendario de desembolsos, que se modifica. Veamos estos tres elementos:

En primer lugar, en lo referente a los PERTE, la Adenda supone un importante refuerzo de estos programas. Como señalaba el gobierno en la Nota de Prensa emitida con ocasión de la aprobación de la Adenda²⁷, «los más de 10.000 millones de las transferencias adicionales y parte de los préstamos se destinarán a reforzar la práctica totalidad de los PERTE que ya están en marcha para movilizar y canalizar la inversión pública y privada. Con la Adenda, se dotará a los PERTE con casi 27.000 millones de recursos adicionales, provenientes de las transferencias, los préstamos y el programa REPowerEU, que permitirán dar continuidad y completar las convocatorias de ayudas, financiar incentivos y realizar inversiones adicionales».

Con esta apuesta de la Adenda, queda muy reforzada la figura de los PERTE que recibe un volumen financiero adicional de 26.978 millones de euros.

²⁶ Un buen documento para ver al alcance de la Adenda es la Nota Técnica de la Unidad Next Generation de 31 de octubre de 2023, «Aspectos más destacados de la Adenda al PRTR de España aprobada por la UE».

²⁷ La Comisión Europea aprueba la Adenda del Plan de Recuperación de España | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España. (planderecuperacion.gob.es)

Este es el reparto final de recursos de cada uno de los 12 PERTE del PRTR:

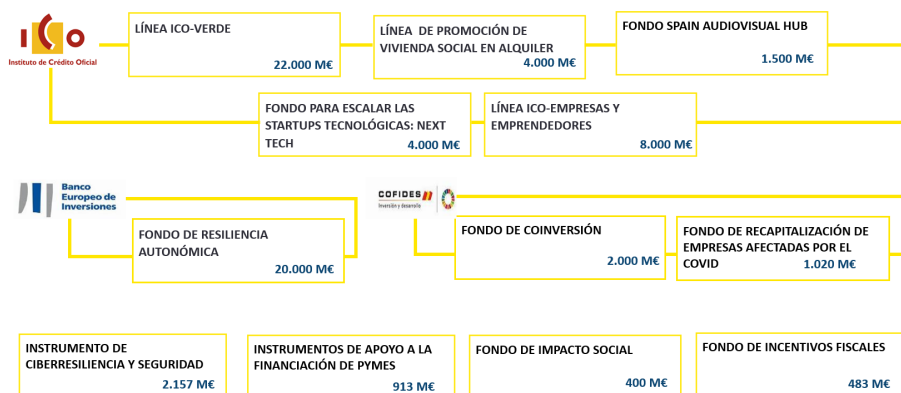
	Adenda 2023					
	TRANSFERENCIA FASE 1 PLAN	ADENDA				TOTAL (Fase 1 Plan + ADENDA)
		Transferencias	Préstamos	REPowerEU	TOTAL ADENDA	
Microelectrónica y Semiconductores (Chip)	275	1.225	10.750	-	11.975	12.250
Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA)	6.600	1.556,6	-	2.640*	4.196,6	10.797
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	2.870	250	1.000	-	1.250	4.120
Descarbonización industrial	450	1.020	1.700	-	2.720	3.170
Digitalización Ciclo del Agua	430	1.250	1.805	-	3.055	3.485
Economía de los Cuidados	766,3	1.000	-	-	1.000	1.766
Salud de Vanguardia	810,1	500	330	-	830	1.640
Industria agroalimentaria	747	150	460	-	610	1.357
Nueva Economía Lengua	323,5	-	401	-	401	725
Aeroespacial	590,7	100	240	-	340	931
Economía Circular	192	600	-	-	600	792
Naval	150	-	-	-	-	150
TOTAL	14.205	7.652	16.686	2.640	26.978	41.182

En segundo lugar, en cuanto a la canalización de la mayor parte de los préstamos, hay que señalar que en la Adenda prevé la creación de 12 instrumentos de inversión por un montante total de 66.473 millones de euros en forma de préstamos, cada uno de los cuales se centrará en sectores o temáticas distintos y será gestionado por organismos diferentes. Entre ellos cobran relevancia entidades como ICO, COFIDES o SEPIDES, que tendrán un papel muy relevante en este ámbito.

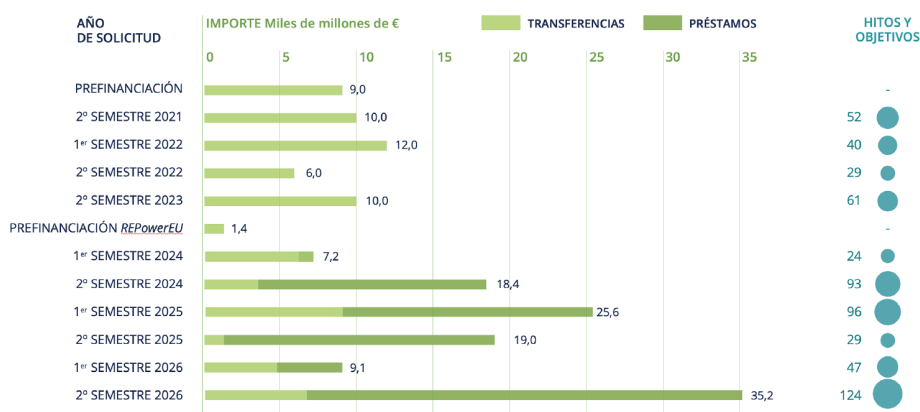
Estos instrumentos adoptarán modalidad de financiación reembolsable de distinta naturaleza como préstamos, líneas de crédito, garantías, participaciones en el capital social de empresas e instrumentos de capital riesgo.

Este es el mapa de los 12 instrumentos de inversión previstos en la adenda y cuya regulación, condiciones generales de ejecución y términos financieros ya ha empezado a ser aprobada por Consejo de Ministros²⁸:

²⁸ Como ejemplo significativo, por su importancia, el pasado 12 de abril de 2024 el BOE publicaba la «Resolución de 9 de abril de 2024, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2024, por el que se establecen las condiciones generales de ejecución y los términos financieros para la implementación de las facilidades gestionadas por el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E. y/o Axis Participaciones Empresariales SGEICC, SA, S.M.E., en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».



Y, en tercer lugar, como se adelantaba, la Adenda también supone una modificación del calendario de desembolsos previstos, que quedan configurados de la siguiente forma:



VII. EL CONTROL DEL PRTR

Un elemento clave del PRTR es el relativo al sistema de control o de fiscalización diseñado a sus efectos y que, como es lógico, está en consonancia con las exigencias comunitarias y nacionales.

El sistema de fiscalización diseñado en el Plan conjuga los mecanismos de control ya existentes en las administraciones públicas, reforzándolos, junto con otros de nueva creación que permitan verificar el «cumplimiento de hitos y objetivos» marcados, y evitar, «las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación».

Es decir, el sistema de control del PRTR se apoya en dos pilares fundamentales:

- Definir un sistema diferente al que se ha venido aplicando para los fondos estructurales y resto de fondos europeos de gestión compartida.
- No obstante, el sistema de control descansa en los sistemas de control ya existentes en las Administraciones públicas españolas, pero reforzando y adaptando su enfoque con el fin de dar la cobertura necesaria que garantice la adecuada protección de los intereses financieros de la UE.

Entre los objetivos o finalidades básicas que se persiguen con este sistema, se señalan:

- Asegurar el cumplimiento de los hitos y objetivos contemplados en el Plan.
- Detectar y corregir, en su caso, las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.
- Velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y de buena gestión financiera.

Para alcanzar esos objetivos se establecen tres niveles de control con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la cúspide de la pirámide:

- Nivel 1: Control interno del órgano ejecutor.
- Nivel 2: Control *ex ante* del órgano independiente de los actos de ejecución de gastos.
- Nivel 3: Control *ex post* mediante auditorías (IGAE).

Aunque en el texto del PRTR no se menciona expresamente, existe un nivel 4 de control (por mantener su misma terminología) que es el ejercido por las Instituciones Públicas de Control Externo, tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como el Tribunal de Cuentas y los Órganos Autonómicos de Control Externo.

En línea con todo lo anterior, el sistema diseñado se organiza de la siguiente forma:

- Autoridad de control: IGAE.
- Autoridad responsable: Ministerio de Hacienda.
- Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).
- Sistemas informáticos de gestión y seguimiento.

La responsabilidad del control del nivel 1 descansará, por tanto, en los propios gestores de la ejecución de las distintas inversiones, para lo cual recibirán de los órganos de coordinación las instrucciones e indicaciones necesarias.

Para los niveles 2 y 3, la responsabilidad fundamental del control del Plan descansa en la IGAE como autoridad de control.

Participarán también en el control de los niveles 2 y 3 las intervenciones generales de las Comunidades Autónomas y las intervenciones generales de las entidades locales respecto de las actuaciones que lleven a cabo sus órganos dependientes, actuaciones que efectuarán en coordinación con la IGAE.

Los servicios jurídicos de cada una de las administraciones participantes también jugarán un papel relevante en el ejercicio del control de nivel 2, en la medida en que informarán con carácter previo acerca de la legalidad de los instrumentos jurídicos correspondientes.

La novedad de este sistema de control diseñado para la ejecución de los créditos del PRTR es:

- Se introduce un control a realizar por el propio órgano gestor, que deberá llevar un adecuado seguimiento de los proyectos y del gasto, todo orientado al cumplimiento del hito y del objetivo concreto.
- Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Así lo establece expresamente el artículo 22 del Reglamento (UE) 241/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que impone a cada Estado Miembro la obligación de que, al ejecutar el Mecanismo, se adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión.

Y esto es, que todo el procedimiento y gestión se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, y que además se establezcan mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

VIII. VALORACIÓN DEL GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRTR A 31 DE MARZO DE 2024

Un aspecto clave cuando se analiza la evolución del PRTR es el relativo a su nivel de ejecución en relación a lo previsto. Pero en este sentido, no es fácil hablar de ejecución ya que la misma puede ser medida de múltiples maneras y, de alguna forma, eso ha llevado a una cierta controversia a lo largo de todos estos meses.

Para tratar de aportar algo de luz a este debate, vamos a reflejar como ha sido la ejecución del PRTR, desde su lanzamiento hasta las fechas actuales, pero lo vamos a hacer a través de varios parámetros, complementarios: por un lado, veremos la ejecución en base al grado de ejecución de los desembolsos programados para España; y, tras ello, lo revisaremos en función del grado de ejecución financiero, teniendo presentes las diversas formas de hacerlo.

8.1. Evolución de los desembolsos para España

Si tenemos en cuenta el ritmo de ejecución y recepción de los sucesivos desembolsos previstos para España, debemos decir que, al menos hasta 2023, la evolución ha sido muy positiva para España.

En efecto, hasta el cierre del año 2023 España habría recibido tanto la prefinanciación acordada tras la aprobación del PRTR original (9.000 millones de euros), como cada uno de los tres primeros desembolsos, presentados y aprobados de forma que España era, a lo largo de eso tres primeros desembolsos, el país más avanzado en cuanto a la ejecución del MRR en términos de desembolsos percibidos.

La suma de esos tres primeros desembolsos (por importes de 10.000 millones, 12.000 millones y 6.000 millones, respectivamente), junto con la prefinanciación ha supuesto que, hasta esa fecha de 31 de diciembre de 2023, España haya recibido un total de 37.000 millones de euros. A ello hay que añadir la cifra resultante de la autorización el 25 de enero por parte de la Comisión Europea de una primera parte del anticipo o prefinanciación derivada de la aprobación de la Adenda, por importe de 340 millones de euros.

Sin embargo, esa posición de liderazgo de España en el ritmo de desembolso se pierde a partir del cuarto desembolso²⁹, ya que España se retrasó en la presentación del mismo (se realizó a finales de diciembre de 2023) y, de hecho, a la fecha de cierre de este artículo todavía no se había aprobado la solicitud de desembolso.

En relación a ese cuarto desembolso, como se indicaba en el número 34 de la publicación «Radar NGEU»³⁰ que se elabora desde EY Insights, el problema fundamental de la ralentización de la aprobación de ese cuarto desembolso está en la «derogación por no convalidación del Real Decreto Ley que modificaba el nivel asistencial de la protección por desempleo que pretendía cumplir el hito 340 (del PRTR). Este hecho podría suponer o bien una reducción de hasta casi 1.000 millones de euros (937 millones) de transferencia a España por parte de la Comisión Europea (...), o bien un retraso general del pago solicitado, hasta que haya sido aprobada la reforma nuevamente».

²⁹ En ese momento, ya Italia y Portugal van a mostrar un ritmo de desembolsos superior al español.

³⁰ Se trata de una publicación mensual elaborada por EY donde se publican todas las novedades relacionadas con el despliegue del PRTR.

A la espera del cuarto desembolso, se acumula el retraso en lo referente a la aprobación de las ambiciosas reformas contempladas en el quinto desembolso cuya solicitud debería haberse presentado ya.

En este contexto, hay que señalar que la Adenda, con la modificación realizada al calendario de desembolsos, nos indica que, más allá del quinto desembolso, todavía quedaría pendiente la presentación de otras 5 solicitudes, hasta llegar al décimo desembolso, relativo al segundo semestre de 2026.

8.2. Seguimiento de la ejecución financiera y presupuestaria

El seguimiento y cálculo del grado de ejecución financiera y presupuestaria ha sido un asunto de enorme importancia y gran seguimiento que ha acaparado mucha atención, incluso a nivel de los medios de comunicación.

Uno de los aspectos que desde algunos ámbitos más se ha criticado al gobierno ha sido el de la falta de comunicación de datos de ejecución «reales», mientras que el gobierno contrargumentaba que sí facilitaba periódicamente esa información.

La controversia se explicaba por la distinta naturaleza de las posibles formas de medir el grado de ejecución financiera en relación al PRTR. Así, una de las formas de hacerlo sería a través de la Contabilidad Nacional, que mide los pagos finales, es decir el dinero que efectivamente llega a beneficiarios finales. Este dato, que es de mucho interés para conocer la cifra que llega con carácter final o real como pagos a los destinatarios finales (empresas, particulares, entidades sociales, etc.) solo se aportó hasta agosto de 2021, por parte de la IGAE, sin que se siguiera publicando a partir de esa fecha por razones que nunca se han dado a conocer y que explican ese punto de crítica.

De lo que sí se ha ido aportando información puntual ha sido en cuanto a la ejecución presupuestaria, en cada una de las distintas fases del ciclo presupuestario. Estos datos son muy relevantes ya que el PRTR se ejecuta a partir de las dotaciones que, desde 2020, se incorporan a los Presupuestos Generales del Estado, donde cada año, se incluyen las diferentes partidas que, posteriormente, van a ser gestionadas por cada uno de los Ministerios.

Esta información sí se viene reportando oficialmente de forma periódica³¹, si bien también hay laguna relevante y es que solo se habla de la ejecución presupuestaria del Estado, sin que se tenga presente que una buena parte de los recursos presupuestados se distribuyen luego a las Comunidades Autónomas o a las Corporaciones Locales y que luego estas deben realizar de nuevo todo el ciclo presupuestario hasta llegar a la fase final de pago al destinatario final.

³¹ Esta información, por ejemplo, se presenta en las comparecencias trimestrales ante la Comisión Mixta antes referida.

Por ello, incluso esta forma de presentar la ejecución, siendo muy relevante, es parcial. Esto ha llevado a muchas entidades u organismos (FEDEA, Llorente y Cuenca, ESADE, Banco de España, etc.) a tratar de aproximar las cifras de ejecución partiendo de sus propias bases de cálculo.

Hechas todas estas salvedades, podemos reflejar cuales son los resultados de a ejecución del PRTR con fecha de cierre del ejercicio 2023. Lo vamos a hacer sobre la base de dos informes: uno, de Llorente y Cuenca³²; y el otro el presentado por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa a la última Comisión Mixta celebrada³³.

Según Llorente y Cuenca:

«transcurridos los tres primeros ejercicios anuales de ejecución del PRTR, el Gobierno español se ha acercado mucho al objetivo inicial de comprometer la práctica totalidad de las subvenciones otorgadas por la Unión Europea en este periodo. (...) a pesar de la ralentización observada en 2023, a 31 de diciembre el Gobierno había comprometido 66.296 millones de los 70.346 millones de euros originales (un 94,28 %). De esa cantidad, 42.108 millones de euros para ejecución por la Administración General del Estado y 24.188 millones de euros para ejecución por las comunidades autónomas (CC. AA.), con un protagonismo decreciente para estas últimas, que gestionan el 36 % del total de fondos frente al 40 % que el Gobierno había previsto transferir».

Mientras que según la información del gobierno ante la Comisión Mixta:

«Los fondos del Plan de Recuperación están llegando a velocidad de crucero a la economía real. En concreto, 627.237 ciudadanos, instituciones y empresas han recibido ya 34.395 millones de euros hasta finales de febrero, a través de las diferentes licitaciones y subvenciones realizadas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. De los fondos asignados, 24.853 millones corresponden a inversiones realizadas por la Administración General del Estado, 7.990 millones por las Comunidades Autónomas y 1.380 por las Corporaciones Locales».

«Con el análisis de estos datos puede verse la mayor rapidez en la resolución de las convocatorias por parte de la Administración General del Estado, con un 55,9 % de los fondos resueltos sobre los convocados, frente al 51,5 % de las Comunidades Autónomas, y al 39,9 % de resolución de las Corporaciones Locales».

³² «¿Éxito o Desafío? Análisis de la Ejecución del Plan de Recuperación en España hasta 2023». Llorente y Cuenca. Enero 2024.

³³ «Avances en la ejecución del Plan de Recuperación». Presentación del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ante la Comisión Mixta. 4 de abril de 2024.

«El análisis de los datos pone también de manifiesto la elevada capilaridad del Plan de Recuperación en la demografía empresarial, ya que el 38 % de los fondos resueltos han sido asignados a Pymes, microempresas y hogares».

En todo caso hay que poner en valor el esfuerzo que desde el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa se está haciendo para trasladar información sobre la ejecución del PRTR y aportar la transparencia a la misma. Así, en esa misma Comisión Mixta donde se presentaba un balance de ejecución, el Ministro de Economía presentaba una nueva herramienta, llamada ELISA, que «permite hacer un seguimiento de las convocatorias de licitaciones y subvenciones, así como de su resolución, tanto de los fondos gestionados directamente por la Administración General del Estado, como de los transferidos a las Comunidades Autónomas a través de las Conferencias Sectoriales y de los ejecutados por las corporaciones locales»³⁴. Igualmente, ELISA ofrecerá «información sobre el número de empresas y hogares que han recibido financiación, así como el tamaño de las empresas beneficiarias y las inversiones realizadas en las diferentes palancas de actuación definidas en el Plan de Recuperación».

Tras el análisis realizado queda claro el esfuerzo que se está haciendo para poder operativizar los importantes montantes de financiación disponibles. Sin embargo, el reto sigue siendo hercúleo ya que además de ejecutar los montantes restantes del Plan original y los remanentes no ejecutados que se van acumulando, ahora se suma a ese desafío la necesidad de ejecutar hasta 93.000 millones de euros adicionales de la Adenda, todo ello en un plazo máximo fijado para el año 2026.

Es por ello fundamental sacar lecciones del proceso recorrido hasta ahora para poder implementar las mejoras de gestión necesarias para encarar el reto que queda hasta ese año 2026. Una de las exigencias que con mayor claridad se han manifestado (y que también ha puesto de manifiesto la propia Comisión Europea) es la necesidad de reforzar las capacidades de la administración.

En todo caso, como vamos a ver en el siguiente apartado, la Comisión Europea ya ha comenzado este proceso de análisis y evaluación para poder sacar lecciones aprendidas y aspectos de mejora que poder aplicar de cara a un más eficaz despliegue del MRR.

³⁴ La Moncloa. 04/04/2024. El Gobierno lanza una herramienta que permite conocer la ejecución e impacto de las inversiones del Plan de Recuperación [Prensa/Actualidad/ Economía, Comercio y Empresa].

IX. LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL MRR

Una vez hemos recorrido todos los elementos necesarios para entender el Plan de Recuperación español y su alcance, podemos volver a elevar el foco y encarar el cierre de este artículo con una valoración sobre cómo están contribuyendo el MRR y los planes nacionales al logro de ese objetivo buscado en su origen, el de la recuperación tras la crisis y la generación de un marco de resiliencia en la economía europea.

Ya sabemos, además, que estos objetivos se han ido haciendo más complejos y ambiciosos con el paso del tiempo, tanto por la invasión rusa de Ucrania como por el complejo marco geopolítico actual que hacen aún más necesaria una respuesta adecuada por parte de la Unión Europea.

Pues bien, para poder alcanzar esta valoración, nada mejor que recurrir al reciente trabajo realizado por la Comisión Europea que, siguiendo el mandato del Reglamento del MRR, ha desarrollado una revisión intermedia de este instrumento. Con ello busca, tanto identificar elementos con los que mejorar el despliegue del MRR de aquí a la finalización de su periodo de ejecución como, además, recoger claves de futuro con las que empezar a pensar en alternativas más allá de 2026, cuando acabe la vigencia del MRR.

En efecto, con fecha 21 de febrero, la Comisión Europea publicaba una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2024) 2 final] bajo el título *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments* justo cuando se cumple la mitad del periodo de vigencia del MRR, que se puso en marcha en febrero de 2021 y estará vigente hasta 2026³⁵.

La evaluación se produce a mitad del camino de la implementación del MRR y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 (*Evaluación y evaluación ex post del Mecanismo*), del Reglamento 2021/241 del MRR, que estipula la presentación de esta evaluación *a más tardar el 20 de febrero de 2024*. En cuanto a los mensajes principales del documento podemos señalar los siguientes:

- Se destaca el papel del MRR como la pieza central del conjunto del paquete NGEU.
- El MRR es una herramienta sin precedentes, tanto en escala como en ambición y se destaca un doble objetivo en su enfoque, una más a corto plazo y otro más de futuro:

³⁵ Un resumen sobre esta Evaluación Intermedia se encuentra en la nota realizada por el autor de este artículo: «Resumen de los elementos principales de la Evaluación Intermedia sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia». Basado en la Comunicación de la Comisión «Strengthening the EU through ambitious reforms and investments». Ignacio Niño. EY. Febrero 2024.

- Ayudar a los Estados miembros a recuperarse de los devastadores efectos de la pandemia pero, también;
 - Impulsar la resiliencia de nuestras economías y prepararlas para el futuro, en especial apoyando su transición verde y digital.
- Uno de los elementos más repetidos y destacados en el documento es la naturaleza innovadora del MRR como el primer programa de financiación de la UE basado en un enfoque dirigido a resultados (*performance-based*), que condiciona los desembolsos al cumplimiento de aquellas inversiones y reformas establecidas en los planes nacionales.
 - Esas inversiones y reformas, además, deben estar en línea con las prioridades de la UE identificadas en el propio Reglamento del MRR y responder a los desafíos nacionales identificados en el Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país (*Country-specific recommendations-CSR*).
 - En los tres años de vigencia del MRR se han desembolsado 225.000 millones de euros. A su vez, cerca del 75 % de los hitos y objetivos planificados para finales de 2023 ya se habrían evaluado satisfactoriamente por la Comisión o han sido reportados como realizados por los Estados miembros.
 - El MRR se ha mostrado como un instrumento ágil a la hora de ayudar a los Estados miembros afrontar nuevos desafíos, como ha sido, muy especialmente la agresión rusa a Ucrania y sus circunstancias derivadas, como las disrupciones sobre el mercado global de la energía o sobre las cadenas de suministro.

Y por lo que se refiere a las conclusiones principales de este ejercicio de Evaluación Intermedia, podemos resaltar estas:

- El MRR se ha mostrado como una respuesta eficaz al impacto económico y social sin precedentes de la pandemia, pero, a la vez, también ha contribuido a fortalecer la competitividad europea en el largo plazo y la autonomía estratégica.
- El MRR ha puesto en marcha un modelo de gasto más holístico para la UE donde el pago se hace en el progreso de los resultados previstos y no en base a los costes incurridos.
- El modelo *performance-based* va a ser un punto de referencia en las discusiones acerca de los instrumentos de gasto de la UE dentro del próximo marco financiero plurianual y esta evaluación intermedia subraya algunas lecciones aprendidas a tener presentes.
- Ya ha comenzado la segunda parte de la implementación del MRR y el despliegue debe acelerarse.
- La Comunicación finaliza señalando que no se piensan acometer, en este momento, cambios legislativos (es decir, modificaciones del Re-

glamento del MRR), pero que sí se considera oportuno el desarrollo de posibles actuaciones para facilitar la implementación del MRR dentro del alcance del Reglamento.

X. CONCLUSIONES: VISIÓN MÁS ALLÁ DE 2026

A lo largo de los apartados anteriores se ha intentado dar una revisión, lo más completa posible, del proceso de adaptación en España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, instrumento integrado dentro del gran paquete financiero Next Generation EU.

A nivel de la UE, esta capacidad de respuesta conjunta que supuso Next Generation EU lanzó un fuerte mensaje de determinación ante la crisis. Y el mismo se ha replicado a nivel de cada Estado miembro ya que los planes nacionales elaborados en el marco del MRR son un importante apoyo en esa búsqueda de la recuperación. En España ello, como hemos visto, tomó la forma del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, todavía en pleno proceso de ejecución.

El gran reto, en estos momentos es, por tanto, el poder alcanzar el mayor nivel de ejecución de los fondos disponibles. A ello debe dedicarse todo el esfuerzo, especialmente en países que, como España, disponen de montantes de gran dimensión.

Con una visión de mayor alcance, debemos tomar conciencia de que estos instrumentos tienen una vigencia temporal limitada y están programados para terminar en 2026. Y, sin embargo, muchos de los retos a los que Next Generation EU busca dar repuesta siguen vigentes. En efecto, el reto de la transición ecológica y energética o la necesidad de apoyar la transformación digital de nuestra economías y sociedades siguen siendo desafíos urgentes, más aún de cara al futuro. Y seguimos con la urgencia de dar respuesta a la necesidad de autonomía estratégica y reducción de vulnerabilidades en ámbitos cada vez más amplios.

Junto a estos desafíos que permanecen o se agrandan, surgen otros nuevos, en especial en el ámbito de la defensa, agravado desde la invasión rusa de Ucrania en 2022. Europa, tanto en su conjunto, como en cada uno de sus ellos Estados miembros, está tomando conciencia de la necesidad de reforzar sus capacidades en seguridad y defensa, para lo que deberá destinar recursos y atención creciente en los próximos años. También en el terreno de la competitividad y del fomento de la industria se abren muchas necesidades, al calor de las políticas de países como Estados Unidos o China, con enfoques que suponen un riesgo para la viabilidad de la industria europea.

Por todas estas razones, ya se está abriendo un debate de futuro a nivel del conjunto de la Unión, sobre la necesidad de articular nuevos mecanismos o, al menos, la adaptación de los existentes para dar respuesta a esos retos. Europa necesita actuar, solidaria y mancomunadamente, y necesita hacerlo con

determinación, para poder responder a los muchos frentes a los que tendrá que atender en los próximos años.

Para ese debate y para esas decisiones, las lecciones aprendidas del proceso de creación e implementación de Next Generation EU y del MRR van a ser elementos clave a tener muy presentes.

Ser capaces, como se hizo en 2020, de acertar en las respuestas necesarias será de extrema importancia para que la UE pueda jugar un papel de relevancia en los próximos decenios en un mundo que cada vez presenta mayores desafíos.

III

NOTAS Y DICTÁMENES RESEARCH NOTES

**Nuevas reflexiones sobre la libre circulación
de personas y el derecho de residencia como
derechos fundamentales en la UE.
Un estudio de su origen, titularidad, ámbito de
aplicación y la más reciente jurisprudencia**

New reflections on the free movement of people and
the right to residence as fundamental rights in the EU.
Study on the ownership, scope and the lasted case law

Fecha de recepción: 11/12/2023

Fecha de aceptación: 24/05/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.—II. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE LA UE: ORIGEN, TITULARIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.—2.1. Origen de la libre circulación y residencia.—2.2. Ámbito de aplicación personal: titularidad de la libre circulación y residencia.—2.3. Ámbito de aplicación territorial de la libre circulación y residencia.—2.4. Condiciones de ejercicio de la libre circulación y residencia.—2.4.1. El ejercicio de la libre circulación.—2.4.2. El ejercicio de la libertad de residencia por periodos inferiores a tres meses.—2.4.3. Derecho de residencia por un periodo superior a tres meses.—2.4.4. Residencia permanente.—III. CONCLUSIONES.—IV. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y JURISPRUDENCIALES.—4.1. Bibliografía.—4.2. Jurisprudencia citada.

★ Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
<https://orcid.org/0000-0002-6803-283X>

¹ El autor forma parte del Grupo de Investigación *Fund-Rights*, Derechos Fundamentales Multinivel, en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), del Grupo Innovación, Investigación y Derechos Fundamentales del IMIENS, así como del *Regulation Group* de la Universitat de València.

Agradece el apoyo a su actividad investigadora de la Cátedra Jean Monnet Gobernanza y Regulación en la era Digital –Proyecto 101127331, *GovReDig*–, financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su autor y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

Por último, agradece también el apoyo de la Cátedra ISAAC. Derechos Individuales, Investigación Científica y Cooperación, UNED – CNR/IFAC.

Asimismo, quiere hacer constar su agradecimiento a las personas que, de forma anónima, evaluaron el trabajo para su publicación, por sus sugerencias de mejora, que sin duda han contribuido a la redacción actual del trabajo; los errores y fallos subsistentes son responsabilidad del autor.

RESUMEN

Tras la consecución del estatuto de ciudadanía de la Unión Europea con ocasión del Tratado de Maastricht, se propició la configuración, en el ordenamiento jurídico de la UE, de un derecho a la libre circulación de carácter autónomo, sin vinculación con la actividad y los fundamentos económicos que lo caracterizaban en el inicio del proceso de integración comunitario, y que ha supuesto la consolidación de dos libertades o derechos fundamentales como son la libre circulación y la libertad de residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Estas libertades, consagradas en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, han tenido también un importante desarrollo legislativo y atención jurisprudencial; todo ello a la vez que se ha producido una consolidación del Espacio Schengen con el objetivo de suprimir el control de fronteras.

En este trabajo realizo una aproximación a los fundamentos y configuración de estas libertades, y su consolidación, atendiendo en particular al ámbito de aplicación personal y el contenido de las libertades fundamentales, además de analizar una selección de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia más reciente que es relevante en este campo para dar respuesta a algunos de los interrogantes que aún se plantean para el ejercicio de estos derechos.

PALABRAS CLAVE: Libre circulación, residencia, ciudadanía, derechos fundamentales, Derecho de la UE.

ABSTRACT

After the achievement of the statute of citizenship in the European Union, after the Treaty of Maastricht, the configuration, in the legal system of the EU, of a right to a free movement with autonomous nature, i.e. without connection with the activity and economic foundations that characterized it at the beginning of the community integration process, and that consolidated two freedoms or fundamental rights such as the free movement and freedom of residence in the territory of the Member States of the European Union. These freedoms, enshrined in the Treaties and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, also had an important legislative development and jurisprudential attention; all this at the same time of the consolidation of the Schengen Area with the aim of eliminating border controls.

In this work I make an approach to the foundations and configuration of these freedoms, and their consolidation, with particular attention to the scope of personal application and the content of the fundamental freedoms, in addition to the analysis of a selection of the most relevant European Court of Justice's case law in this field to give response to the questions that arise currently in the exercise of these freedoms.

KEYWORDS: Freedom of circulation, residence, citizenship, fundamental rights, EU law.

I. INTRODUCCIÓN: LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La libertad de circulación y residencia es un derecho vinculado a la libertad personal, en la medida en que implica ausencia de limitaciones, trabas o impedimentos, si bien se concreta, desde el punto de vista del Derecho constitucional de la Unión Europea, en dos libertades fundamentales, la libertad

para moverse y circular por un determinado territorio (Unión Europea, y por tanto el territorio de los Estados miembros) así como la libertad de establecer la residencia en el mismo (véanse art. 3.2 del Tratado de la Unión Europea, TUE²; artículos 20.2 a) y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE³, así como el artículo 45 TFUE con carácter específico para los trabajadores⁴; y artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE⁵); y tiene su propia entidad respecto a la más general libertad personal (art. 6 CDFUE⁶) que implica en sí misma la libertad de movimiento, pero que no necesariamente conlleva esa libertad de circulación y residencia por todo el territorio de la Unión Europea y, por tanto, de los Estados miembros.

Estas libertades están muy unidas al principio de no discriminación por razón de nacionalidad, permitiendo que las personas que se desplazan dentro del ámbito comunitario no puedan ser objeto de discriminación por razón de nacionalidad (art. 18 TFUE)⁷.

Además, debemos considerar que, al estar reconocidas de forma expresa en los Tratados, estas libertades, como ocurre también con el principio de no discriminación, gozan de efecto directo, tanto vertical como horizontal; así cabe advertir que las disposiciones de los Tratados tienen carácter vinculante

² Artículo 3.2 TUE: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

³ El artículo 20.2 a) TFUE dispone que los ciudadanos de la Unión Europea tienen el derecho «a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». Y el artículo 21 TFUE que: «1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. 2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1. 3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo».

⁴ Artículo 45.1 TFUE: «1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (...)», no aplicable a la Administración Pública (art. 45.3 TFUE).

⁵ Artículo 45 CDFUE: «1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. 2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro».

⁶ Artículo 6 CDFUE: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad».

⁷ Artículo 18 TFUE: «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones». Además, el artículo 45 hace una mención específica al ámbito de las relaciones laborales. Artículo 45.2 TFUE: «La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo».

y directa aplicación, y así gozan de efecto directo (eficacia vertical y horizontal) cuando contienen derechos y obligaciones⁸.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que goza de carácter vinculante equivalente a Tratado, también tiene estos efectos, si bien es necesario que exista una disposición de Derecho de la Unión aplicable que llame a la aplicación de la Carta, pero una vez disponemos de una disposición de Derecho de la UE aplicable, estamos en ese ámbito de aplicación, la Carta puede tener una fuerza expansiva muy importante dado que los derechos contenidos en la Carta son susceptibles de efecto directo incluso horizontal, y aunque la disposición que regula el asunto no pueda por se tener dicho efecto, podría llegar a alcanzarlo a través de la aplicación de la Carta; si bien en el caso de la libre circulación y residencia no sería tan relevante, al gozar de su propio efecto directo al estar contenidos en el artículo 21 TFUE, como ocurre también, por cierto, con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad previsto en los artículos 18 TFUE, con carácter general y en el artículo 45 TFUE, con carácter específico para las relaciones profesionales y laborales.

La aplicabilidad directa de estas libertades y del principio de no discriminación por razón de nacionalidad, constituye, indudablemente, una limitación de la soberanía nacional, pero el Tribunal de Justicia parece haberse movido de forma bastante cautelosa realizando una especie de equilibrio para permitir la alegación estatal, en casos justificados, de excepciones vinculadas al orden público la seguridad y la salud pública; y ello sin perjuicio de que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad es el fundamento sobre el que se ha llevado a cabo la aplicación directa y la implementación de las libertades y, en la versión específica para las relaciones profesionales y laborales, supone una clave para la construcción y desarrollo tanto de la dimensión social y la del mercado único (Salas Porras, 2019, pp. 56-59).

Ciertamente, y en relación con el concepto de libertad, podemos afirmar que es difícil de definir, pues se trata de una palabra con múltiples significados (Berlin, 2014, pp. 179-190). Por un lado, hay un núcleo común en el concepto que implica ausencia de restricciones que podría ser aplicado al concepto más concreto de libertad de circulación y residencia⁹ y, por otro lado, la libertad —en sentido amplio— se concibe también como el fundamento o base del reconocimiento y protección de los derechos y libertades de la persona, que se manifiestan en determinados ámbitos de la vida que quedan protegidos de la intromisión del poder del Estado o de la acción de

⁸ Véase a este respecto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:11963.

⁹ Y, en este sentido, la libertad (política) se concibe como noción negativa, es decir, es la ausencia de obstáculos y la capacidad de realizar lo que uno desee, frente a una noción positiva de libertad entendida como capacidad de realización, emancipación o salvación (Berlin, 2014, pp. 179-190 y 191 y ss.; Berlin, 2005). Sobre una historia de la idea de libertad en el pensamiento político y la praxis de la misma como derecho, véase el reciente estudio de Miguel Bárcena (2022).

otras personas, a la vez que, en un Estado de Derecho democrático, permite el desarrollo de la persona como sujeto individual, así como su participación como ciudadano en los asuntos públicos (Gómez Sánchez, 2020, pp. 13-14); y en esta segunda concepción la libertad de circulación y residencia que, como hemos dicho antes tendría su propia entidad, constituiría una manifestación de la libertad de la persona en el ámbito de la movilidad.

Además, como se puede apreciar, la llamada libre circulación, en un sentido amplio, engloba en realidad dos libertades, como son la libertad de desplazamiento en el territorio o libre circulación en sentido estricto, y la libertad para elegir la residencia o establecer la residencia en un Estado miembro de la Unión.

Así, se puede hablar de libre circulación —en sentido estricto— y de libertad de residencia, o de libre circulación en un sentido amplio que incorpore ambas libertades.

Conviene también señalar que, si bien es cierto que el Derecho de la Unión Europea no establece, en principio, una diferencia entre «derechos» y «libertades», como tampoco se suele hacer por parte de los textos constitucionales, la dogmática suele identificar las «libertades» como una categoría jurídica que identifica aquellos derechos que se ejercen en el ámbito social y público, es decir, que tienen una trascendencia externa (Gómez Sánchez, 2020, pp. 150-151), o que garantizan en particular ámbitos de autonomía frente al Estado, a diferencia de otros tipos de derechos, como son los derechos de participación (Díez-Picazo, 2021, p. 32), o bien para hacer referencia a las llamadas «libertades públicas» en el sentido de que se proyectan frente al Estado, esto es, frente al poder, y serían «poderes de autodeterminación establecidos en el derecho positivo», lo que hace que sean públicas (Tenorio Sánchez, 2013, pp. 25-26).

Por tanto, podemos decir que, si bien la libre circulación y residencia constituye por un lado un derecho fundamental, también engloba materialmente, por otro, dos libertades fundamentales.

A la hora de clasificar los derechos y libertades se suelen utilizar diferentes criterios y podríamos preguntarnos dónde se ubica la libre circulación y residencia en estas clasificaciones.

Así, se puede atender al momento de reconocimiento y vinculación con la evolución del Estado constitucional, y en efecto, es común en la doctrina hacer referencia a la existencia de diversas generaciones de derechos y libertades, desde la perspectiva de su constitucionalización, es decir, de su reconocimiento e incorporación en la constitución, fruto de las reivindicaciones y de la evolución de la sociedad, y del propio Estado constitucional, desde el Estado liberal pasando por el Estado social hasta su formulación como Estado social y democrático de Derecho.

De este modo, se suele atender a una clasificación en tres generaciones, que se corresponderían con los derechos individuales clásicos, civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos colectivos;

sin embargo, y siguiendo a Sánchez Ferriz, a Gómez Sánchez, así como a Torres del Moral, podemos considerar que existen cuatro generaciones, puesto que el Estado liberal acogió las dos primeras generaciones, y el Estado social la tercera y cuarta generación (Sánchez Ferriz, 2005; Gómez Sánchez, 2020, pp. 35 y ss.; Torres del Moral, 2015, pp. 215 y ss.).

En la primera formulación del Estado de Derecho, donde se garantiza una separación entre la sociedad y el Estado, la primera generación de derechos reconocidos e incorporados corresponde a los derechos individuales básicos, derechos-resistencia o libertades frente a los poderes públicos para preservar una esfera para el individuo, incluyendo el derecho a la vida, la propiedad, la seguridad, y un reducido derecho de participación política, y en la que sin duda habría que incluir la libre circulación y residencia como manifestación o concreción de la libertad personal en el ámbito de la movilidad. En la segunda generación, vinculada a la propia evolución del Estado liberal, se extiende el derecho de participación política llegando a alcanzar el sufragio universal masculino, y se incorporan las libertades de contenido político y el reconocimiento de los grupos en los que participa la persona como el derecho de asociación. La tercera generación se vincula con la formulación del Estado social, y del Estado social y democrático de Derecho, donde va a ser importante la participación de los poderes públicos para la realización de algunos derechos (Torres del Moral, 2015, p. 216).

Además de los derechos económicos-sociales, incluyendo el derecho de sindicación, el derecho de huelga, salario mínimo, las vacaciones, la protección de los menores, ancianos, discapacitados, encontramos la transformación de otros derechos en derechos de prestación como la educación o la tutela judicial. Y la cuarta generación de derechos responde a reivindicaciones de los ciudadanos y a las transformaciones tecnológicas, o los nuevos conocimientos científicos, e incluirían tanto los derechos colectivos, relativos a la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural, como los derechos que integrarían un nuevo estatuto de la vida humana (desde el inicio hasta el final), y los derechos vinculados a las tecnologías de la comunicación. La libre circulación y residencia constituye un derecho fundamental o unas libertades de primera generación.

También se pueden clasificar los derechos y libertades en función de la fuente de su reconocimiento. Aquí cabe distinguir entre los derechos reconocidos en la constitución (derechos constitucionales), los derechos reconocidos en el ámbito supranacional (así, en el ámbito de la Unión Europea como organización supranacional de integración, en los Tratados, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en el Derecho derivado de la Unión Europea), derechos reconocidos o incorporados en los Estatutos de Autonomía (derechos estatutarios, en aquellos Estados de organización interna compleja como España), y derechos reconocidos en la ley cuando no existen menciones expresas a los mismos en la Constitución (derechos de desarrollo legal, derechos legales o de configuración legal).

Podemos encontrar que la libre circulación y residencia está reconocida tanto en el ámbito constitucional nacional como en el ámbito internacional y supranacional. Así, por ejemplo, y en el caso de textos constitucionales de países de la Unión Europea cabe citar:

- el artículo 11.1 de la Ley Fundamental de Alemania,
- el artículo 2.1 de la Constitución de Austria,
- el artículo 35.1 de la Constitución de Bulgaria,
- el artículo 13 de la Constitución de Chipre,
- en los artículos 32, y 146 de la Constitución de Croacia,
- el artículo 19 de la Constitución española,
- el artículo 23.1 de la Constitución de Eslovaquia,
- el artículo 34 de la Constitución de Estonia,
- el artículo 32 de la Constitución de Eslovenia,
- el artículo 9 de la Constitución de Finlandia,
- el artículo 5.4 de la Constitución de Grecia,
- el artículo 58.1 de la Constitución de Hungría,
- el artículo 40.3.3. de la Constitución de Irlanda,
- el artículo 16 de la Constitución de Italia,
- el artículo 97 de la Constitución de Letonia,
- el artículo 32 de la Constitución de Lituania,
- el artículo 44.1 de la Constitución de Malta,
- el artículo 2.4 de la constitución de Países Bajos,
- el artículo 52 de la Constitución de Polonia,
- el artículo 44 de la Constitución de Portugal,
- el artículo 14 de la Constitución de la República Checa,
- el artículo 25.1 de la Constitución de Rumanía.

A nivel internacional general, lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13)¹⁰, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 12)¹¹, en el ámbito convencional, como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 2, Protocolo 4)¹². Y en

¹⁰ Artículo 13 DUDH: «1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país».

¹¹ Artículo 12 PIDCP: «1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país».

¹² Artículo 2, protocolo n.º 4 al CEDHD: «1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia. 2. Toda persona es libre de abandonar un país cualquiera, incluso el suyo. 3. El ejercicio de estos derechos

el ámbito supranacional de la Unión Europea (art. 21 TFUE, y art. 45 CD-FUE), como ya hemos visto¹³.

Asimismo, Y. Gómez distingue entre derechos y libertades con garantías constitucionales, derechos y libertades con garantías internacionales, y derechos y libertades con garantías en el ámbito del Derecho de la UE (Tenorio Sánchez, 2013, pp. 54-55), y luego dentro del ámbito constitucional se suele distinguir en función del nivel de tutela que se otorga a los derechos¹⁴.

Por su naturaleza se distingue entre derechos de libertad o inmunidad y derechos de prestación, mientras que los primeros exigen una abstención de obstáculo impedimentos o limitaciones del poder, los segundos requieren una actuación positiva del Estado para su realización más allá de su reconocimiento y de la existencia de tribunales que los garanticen (Gómez Sánchez, 2020, p. 214).

También se puede clasificar los derechos y libertades por el sujeto titular, entre derechos individuales, que se reconocen a las personas como individuos, y los derechos colectivos, que se reconocen a grupos, ya sean personas jurídicas u otros colectivos (Gómez Sánchez, 2020, p. 214).

En este sentido, la libertad de circulación y residencia son libertades de carácter individual, esto es, que se reconocen a las personas físicas, a los individuos, y ello con independencia de estar vinculadas a una actividad económica, debiendo por tanto distinguir estas libertades de otras, como pueden ser las libertades de establecimiento (art. 49.1 TFUE) y la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE) que corresponde tanto a personas físicas (personas físicas que sean activas económicamente y no dependan de un empleador) como jurídicas, y de la libre circulación de trabajadores que corresponde a las personas empleadas y está vinculada a los movimientos por razón de empleo y trabajo (art. 45 TFUE).

Podemos afirmar pues que la libre circulación y residencia es, o, mejor dicho, son dos derechos o libertades de primera generación objeto de reconocimiento en el ámbito constitucional, así como también en el ámbito del Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea, gozando en los mismos de relevantes garantías.

Además, se trata de libertades públicas que, en su naturaleza, constituyen una manifestación de la libertad de la persona, que se reconocen por tanto a la perso-

no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. 4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 pueden igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones previstas por la ley y que estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática».

¹³ Cuando se habla de la Unión Europea se suele utilizar la fórmula de ámbito supranacional, en sustitución de la clásica de ámbito internacional, para enfatizar los rasgos específicos que caracterizan el proceso de integración de la Unión Europea frente a organizaciones clásicas de Derecho internacional público.

¹⁴ Así, por ejemplo, en el caso de la Constitución española se distingue entre derechos máximamente tutelados (arts. 15 al 29 CE), de tutela casi máxima (arts. 30 a 38 CE), derechos con garantía de nivel medio (arts. 30 a 38 CE) y derechos y principios de nivel mínimo de tutela (arts. 39 al 52 CE).

na física como sujeto individual, en el ámbito de la movilidad y que permite a la persona tanto moverse por el territorio como fijar su residencia.

Planteado esto, podemos pasar a analizar el marco normativo y jurisprudencial de estas libertades en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, actualmente vinculadas al estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea¹⁵, lo que requiere, sin embargo, que tengamos en consideración su origen, así como el ámbito de aplicación, tanto personal como territorial, y el régimen de ejercicio de estos derechos. Queremos aclarar ahora que no tratamos, por razones de espacio y tiempo, las cuestiones jurídicas vinculadas al denominado como Brexit. Como es sabido, el Brexit supuso el fin de la libre circulación entre la Unión Europea y el Reino Unido el 31 de diciembre de 2020, y los nacionales británicos perdieron la ciudadanía de la Unión con la salida¹⁶; los ciudadanos de la Unión que vivían y trabajaban en el Reino Unido, como también los británicos que vivían y trabajaban en territorio de la Unión, se sujetan a lo previsto en el Acuerdo de Retirada, que mantiene algunos de los derechos y garantías relativas a la libre circulación y residencia¹⁷.

II. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE LA UE: ORIGEN, TITULARIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Aquí vamos a analizar, en primer lugar, el origen de estas libertades fundamentales en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, para posteriormente estudiar las condiciones de la titularidad de las mismas y su ámbito de aplicación.

2.1. Origen de la libre circulación y residencia

Como hemos dicho antes las libertades de circulación y residencia son libertades de carácter individual, esto es, que se reconocen a las personas físicas,

¹⁵ Para una aproximación comprensiva del estatuto de ciudadanía de la Unión, véase la reciente obra coordinada por Pizzolo (2023), donde se plantean, desde diferentes perspectivas, las cuestiones relativas a los derechos, obligaciones y estatus como efectos de la libre circulación; el ámbito de aplicación de la libre circulación y residencia, el principio de igualdad de trato y la libre circulación con atención a las prestaciones sociales, los derechos políticos derivados de la ciudadanía, o la iniciativa ciudadana europea. Seguimos, aquí, la aproximación que realizamos en la obra, con cierta actualización y desarrollo.

¹⁶ Véase, a tal respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 8.ª) de 15 de junio de 2023, *Recurso de anulación- Acuerdo de retirada*, C-499/21 P, ECLI:EU:C:2023:479.

¹⁷ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, 2019/C 384 I/01. XT/21054/2019/INIT. DO C 384I de 12.11.2019, pp. 1–177.

a los individuos, y ello con independencia de estar vinculadas a una actividad económica, tal y como se desprende de los artículos 21 TFUE y artículo 45 de la CDFUE, debiendo distinguir estas libertades de otras relevantes como la libertad de establecimiento (art. 49.1 TFUE), la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE), o la libre circulación de trabajadores (art. 45 TFUE).

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar se puede atisbar que la libre circulación de personas y residencia tienen su origen precisamente en las libertades fundamentales vinculadas a la actividad económica con son la libre circulación de trabajadores y la libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios (Sarrión Esteve, 2013, pp. 33-40).

Y es que, a diferencia de la libre circulación y residencia de personas, la libre circulación de los trabajadores —y el correspondiente derecho de residencia— así como las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, sí estaban contempladas, desde los inicios del proceso de integración europea libertades (económicas) fundamentales, al estar vinculadas necesariamente a una actividad económica. Esto tiene relación con el reconocimiento y garantía que, desde un inicio, disfrutaron las libertades económicas fundamentales del mercado en los Tratados, lo que no ocurrió con el reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales sino más adelante, pues el sistema instaurado por el Tratado de Roma tenía como objetivo primario la consecución de un mercado comunitario¹⁸.

Así, la libre circulación (y la consecuente residencia) vinculada a una actividad económica se había reconocido, desde un principio, en los Tratados Constitutivos, y se había vinculado a la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios; pero el ámbito de protección que cubría tanto al beneficiario directo de la misma como a sus familias, en un primer momento, se extendió a otras capas que ya no tendrían un encaje preciso en la dimensión económica de estas libertades, como puede ser el caso de jubilados y estudiantes (Mangas Martín y Liñán Noguera, 2020, pp. 162-163).

Por lo que la libre circulación de las personas, con independencia de que el objetivo fuera una actividad económica, no ha surgido de la noche a la mañana, sino que, en realidad, es fruto de una evolución paulatina del proceso de integración europea en el que la dimensión económica de la integración cede su protagonismo (Castro Oliveira, 2002; Baldoni, 2003; Sarrión Esteve, 2013).

En esta evolución tiene un importante papel el Tribunal de Justicia que, desde los años 70, realizó una interpretación de la libre circulación de los

¹⁸ Así, las cuatro libertades han constituido y constituyen el fundamento del mercado (art. 26.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE), estando reguladas sustancialmente en: 1) la libre circulación de mercancías (arts. 28-37 TFUE); 2) la libre circulación de trabajadores (arts. 45 a 48 TFUE); 3) la libertad de establecimiento y libre circulación de servicios (arts. 49-54, y 56-62 TFUE); y 4) la libre circulación de capitales, que contempla la libre circulación de capital y pagos (arts. 63-65, y 75 TFUE).

trabajadores en la que enfatizó la dimensión social e individual de la libre circulación, en la que se enfatizaba la dimensión social e individual de la libre circulación (Baldoni, 2003, p. 8).

Por otro lado, y tras un extenso y largo debate sobre la aplicabilidad del concepto de libre circulación de personas exclusivamente a los ciudadanos comunitarios o a todas las personas redientes, con independencia de su nacionalidad, aquellos Estados miembros que querían establecer la libre circulación para todos llegaron al conocido Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 fuera del ámbito del entonces Derecho comunitario, con el objetivo de suprimir el control de fronteras (Sarrión Esteve, 2013, p. 34).

El nombre se debe a la ciudad donde se firmó el acuerdo por los fundadores, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, que se complementa con el Convenio de aplicación de Schengen de 19 junio de 1990, y que, quizá como se ha dicho, constituye la más amplia manifestación del desarrollo de la libre circulación en el ámbito del Derecho de la UE (Gómez Sánchez, 2020, p. 446), en el que se fueron incorporando otros Estados, y sobre el que después volveremos, ya que termina incorporándose al Derecho comunitario (hoy Derecho de la Unión Europea).

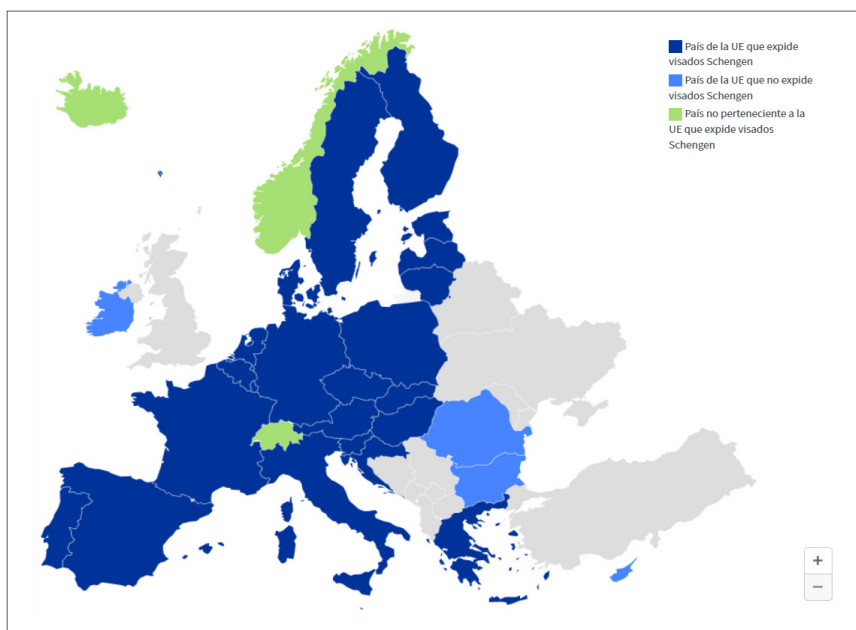
Al mismo tiempo que se daba origen al Acuerdo Schengen, en un principio fuera del ámbito comunitario, en el entonces Derecho comunitario, con el Acta Única Europea de 1 de julio de 1987 se había creado un mercado con un área sin fronteras internas para la actividad económica, y el Tratado de Maastricht de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, introdujo el concepto de ciudadanía europea, implicando entre otros, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 18 del entonces Tratado de la Comunidad Europea, TCE); lo que como se ha sostenido supone una clarificación al quedar reconocido este derecho con rango constitucional y con carácter autónomo a una actividad económica (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020, p. 162).

En 1996 la Comisión Europea encomendó a un grupo de expertos un informe sobre la libre circulación de personas, que se presentó a la Comisión el 18 de marzo de 1997, que influyó en la propuesta de Directiva de 23 de abril de 2001, que pretendía simplificar las formalidades administrativas y limitar las circunstancias de limitación del derecho de residencia (Baldoni, 2003, p. 11).

Es el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1996 el que permitió la incorporación del espacio *Schengen* al marco jurídico de la UE, facilitando así el control parlamentario y jurisdiccional del mismo. El Consejo aprobó el 20 de mayo de 1999 el acervo *Schengen*. A partir de ese momento la legislación o acervo (*aquis*) Schengen ha seguido desarrollándose en el ámbito del Derecho comunitario, y posteriormente Derecho de la Unión Europea¹⁹.

¹⁹ Acervo de Schengen, accesible aquí: El espacio y la cooperación Schengen (europa.eu) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33020>

Como se ha comentado con antelación, el Convenio de Schengen tiene por objeto facilitar la circulación con la supresión de los controles transfronterizos²⁰, y se comienza a aplicar en 1995, en lo que va a recibir la denominación del Espacio Schengen, incluyendo cada vez y de forma progresiva a un mayor número de países, no solo Estados miembros, y no todos los Estados miembros²¹.



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/schengen-visa/>

²⁰ Schengen supone la supresión de los controles de personas en las fronteras interiores (y la creación de una frontera exterior), así como un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores del espacio, y la armonización de las condiciones de entrada y de visados, con una mejora de la coordinación policial y el refuerzo de la cooperación judicial. También cabe señalar la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), que permite a las autoridades nacionales en material judicial y de control de fronteras la obtención de información sobre personas y objetos, y el desarrollo de herramientas para la lucha contra la delincuencia y a proteger las fronteras del espacio Schengen como el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema de Entradas y Salidas (SES), y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

²¹ Así, por ejemplo, Reino Unido nunca formó parte de Schengen durante su pertenencia a la Unión Europea; Bulgaria, Chipre, Irlanda y Rumanía son actuales Estados miembros que no forman parte del Espacio Schengen, sin perjuicio de que Bulgaria, y Rumanía están en proceso y ya aplican algunas normas. Hay otros países que no son miembros de la Unión Europea como Islandia, Noruega, Suiza o Liechtenstein que sí forman parte del Espacio Schengen.

Lo que es importante, por tanto, es apreciar que cuando se habla de la libre circulación y residencia se habla de libertades fundamentales que se pueden ejercer en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión, con independencia de que formen parte o no del Espacio Schengen, porque hablamos de libertades públicas fundamentales en el Derecho de la Unión, cuestión distinta es que se puedan ejercer de una forma más libre en el ámbito del Espacio Schengen; cuando se habla de éste, se trata de un espacio dentro del ámbito del Derecho de la Unión en el que se ha suprimido el control de fronteras internas, y reforzado tanto las fronteras externas como también los mecanismos de cooperación para facilitar tanto la circulación de personas en el Espacio Schengen como también la seguridad.

En relación con la libre circulación y residencia, como hemos dicho, constituyen libertades públicas fundamentales en el Derecho de la Unión, en cuyo reconocimiento de carácter constitucional en el Derecho de la Unión Europea tiene un papel fundamental la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa, pues con éste adquiere la CDFUE fuerza jurídica equivalente al Tratado²².

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la elaboración de la CDFUE o la llamada Carta de Niza juega un papel fundamental²³, tanto como instrumento de garantía de su efectividad²⁴, como porque va a recoger en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y las personas que viven en la Unión Europea, y que recoge, entre otros, los derechos a la libre circulación y residencia en el capítulo V, dedicado a la «ciudadanía», y en cuyo artículo 45, bajo la rúbrica «Libertad de circulación y de residencia», se reconoce el derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Y se prevé la posibilidad de que se conceda este derecho a nacionales de terceros Estados; este artículo debemos complementarlo con lo previsto en el artículo 3.2 TUE, así como en el artículo 20.2 a) del TFUE, y la base jurídica competencial del artículo 21 TFUE.

²² Como es conocido, el Derecho comunitario ha evolucionado de una forma sustancial, y es el Tratado de Lisboa ha reformado el sistema jurídico de la Unión Europea, dando origen a la nueva Unión Europea que sustituye a las antiguas Comunidades, y al Derecho de la Unión Europea, que se regirá por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²³ En realidad la Carta fue adoptada en Niza a través de una Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de 7 de diciembre de 2000; y posteriormente se incluyó como una parte del fallido proyecto de Tratado por lo que se establecía una Constitución para Europa; siendo finalmente firmada y proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por las tres instituciones europeas.

²⁴ Desde el punto de vista de la eficacia de los derechos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (Sarrión Esteve, 2023, pp. 59 y ss.)

2.2. **Ámbito de aplicación personal: titularidad de la libre circulación y residencia**

Desde el punto de vista del Derecho constitucional de la Unión Europea se evidencia que la titularidad de las libertades de circulación y residencia está en principio atribuida a los ciudadanos de la Unión Europea. Así se desprende de lo previsto en el artículo 3.2 TUE, los artículos 20.2 a) y 21 TFUE, y el artículo 45.1 CDFUE, aunque el apartado 2 de éste último, en la Carta, prevé que se podrá conceder libertad de circulación y de residencia, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, lo que permite la configuración legal (reglamentaria) de la titularidad de las libertades de circulación y residencia.

Debemos advertir que el ámbito de aplicación para las libertades de circulación y residencia derivadas del artículo 21 TFUE (que es el que corresponde art. 45 CDFUE) es diferente del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE que es el referido a los trabajadores, de forma que esta dualidad motiva la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio de las libertades de circulación y residencia (Sánchez-Rodas Navarro 2015, p. 397), que evidentemente tienen un desarrollo diferente: el régimen jurídico de la libre circulación y residencia vinculado a la ciudadanía está desarrollado por la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril (Directiva de Ciudadanía)²⁵, y el régimen jurídico de la libre circulación de los trabajadores está desarrollado en el Reglamento (UE) N. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011²⁶.

Nosotros nos vamos a centrar, en este trabajo, en el ámbito de las libertades de circulación y residencia vinculadas al estatuto de ciudadanía, que es el régimen general, sin perjuicio que hagamos referencia a algunos casos del ámbito de la circulación de los trabajadores en las citas de jurisprudencia y de elementos relevantes también para el ejercicio de las libertades de circulación y residencia vinculadas a la ciudadanía. Pero conviene advertir que el régi-

²⁵ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE, DOUE 30.4.2004, L158/77. Esta directiva, conocida como Directiva de la Ciudadanía, entró en vigor el 30 de abril de 2006.

²⁶ Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Texto pertinente a efectos del EEE. DOUE 27.5.2011, L 141/1. Habría que considerar aquí también la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores. DOUE 30.4.2014, L 128; y la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales DOUE 27.5.2014, L 157.

men aplicable a la libre circulación vinculado al estatuto de ciudadanía es un régimen general, y en caso de concurrencia en un supuesto concreto con un régimen específico, como puede ser el de la libre circulación de trabajadores, se aplicaría el régimen especial²⁷.

La ciudadanía de la Unión Europea, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1 TFUE²⁸ está vinculada a la nacionalidad de los Estados miembros, siendo el Estado el que es competente para determinar la forma de adquisición y pérdida de dicha nacionalidad.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de manifestar, por un lado, en el caso *Micheletti* (1992)²⁹ que, al ser una cuestión de competencia nacional, no correspondía a un Estado miembro limitar los efectos derivados de la atribución de la nacionalidad por otro Estado miembro «(...) exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado»; y por otro que, aunque una revocación de una naturalización, se encuentre en el ámbito de las competencias sobre adquisición y pérdida de nacionalidad, competencia exclusiva de los Estados miembros, su ejercicio debe también respetar el Derecho de la Unión.

Es decir, que el ejercicio de esta competencia estatal debe realizarse con absoluto respeto del Derecho de la Unión, y garantizando la efectividad de los derechos conferidos por el mismo; de forma que, como veremos, los Estados miembros, en el ejercicio de sus competencias, incluso en materias en las que la Unión Europea no tiene, en el estado actual del Derecho de la Unión, competencias, no pueden menoscabar o impedir la efectividad del ejercicio de los derechos contemplados en el Derecho de la Unión.

Por ello es tan importante el estatuto de ciudadanía, y ya en *Janco Rottmann* (2010), donde se confirma el principio manifestado en *Michelletti*, el Tribunal de Justicia manifestó que dada la importancia que se otorga por el Derecho primario (de los Tratados) de la Unión al estatuto de ciudadano,

²⁷ Se trata en realidad de la aplicación del conocido principio de que la ley especial tiene preferencia sobre la ley general en el caso de concurrencia de normas, y que en el Derecho de la UE se manifiesta por la prevalencia que se da a las normas sectoriales o especiales, frente a una norma más general. Aunque de forma implícita, la aplicación del principio de especialidad se evidencia en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contra JD*, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, apartados 62 y ss.

²⁸ De acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1 TFUE «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla».

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Michelletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria*, C-369/90, ECLI: ECLI:EU:C:1992:295, apartado 10. Se trataba de una persona que gozaba de doble nacionalidad, la argentina y la italiana. Esta persona quería establecerse en España, pero la legislación española preveía que en caso de doble nacionalidad cuando una de ellas no es la española, prevalece la del lugar de residencia habitual anterior (art. 9 del Código civil español) que en el caso de autos era Argentina, por lo que aplicando la nacionalidad argentina, no podía establecerse en España al no poder beneficiarse de la libertad de establecimiento contemplada en el Derecho comunitario.

un órgano jurisdiccional nacional, al examinar una decisión de revocación de la naturalización que conlleve la pérdida de la ciudadanía debe tomar en consideración las consecuencias tanto para el interesado como para su ciudadanía, y valorar si esta pérdida está justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida y el tiempo transcurrido, así como la posibilidad de recuperación de la nacionalidad de origen³⁰.

En esa misma línea, pero ampliando algo el razonamiento, en *Wiener Landesregierung* (2022)³¹, sostiene el TJUE que cuando una persona, que tiene la nacionalidad de un único Estado miembro, y renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con la finalidad de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, tras la seguridad que dieron las autoridades del segundo de que se le concedería la nacionalidad —que conlleva la ciudadanía—, si no se facilita la nacionalidad, y por tanto se impide la recuperación del estatuto de ciudadanía, se trata de una cuestión que, por su naturaleza y sus consecuencias, se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión; obsérvese que hay un salto cualitativo puesto que el TJUE afirma que estamos ante un asunto que recae dentro del ámbito de aplicación del DUE. Por ello, los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro tendrán que valorar la compatibilidad de esta pérdida con el principio de proporcionalidad, constatando que no se cumple cuando la decisión está motivada por infracciones administrativas del código de circulación que conlleven únicamente sanciones económicas.

Dicho esto, hay que advertir que la Directiva de la Ciudadanía extiende el ejercicio de las libertades de circulación y residencia a los miembros de la familia del ciudadano que le acompañen o se reúnan con él (art. 3.1 de la Directiva)³² como luego tendremos ocasión de analizar más en detalle con

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, apartado 56. En este caso un ciudadano austriaco adquirió la nacionalidad alemana por naturalización, con la pérdida de la nacionalidad austriaca. Sin embargo, omitió en el procedimiento administrativo que tenía pendiente un proceso penal iniciado en Austria, lo que motivó que se revocara su nacionalidad alemana, con el consiguiente peligro de quedar como apátrida, por lo que el órgano jurisdiccional alemán encargado de controlar la revocación administrativa de la naturalización planteó la cuestión prejudicial dado el riesgo de apatridia porque podría no recuperar la nacionalidad austriaca, y por tanto tampoco la ciudadanía de la Unión, que ya tenía cuando era nacional austriaco. Si bien el Tribunal de Justicia indica que en principio el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro pueda revocar una naturalización que conlleve a una situación de apátrida, indica que el juez nacional debe valorar el caso concreto conforme al principio de proporcionalidad, valorando las consecuencias, así como la gravedad de la infracción.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, *Wiener Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, apartados 44 y ss.

³² Además, el concepto de «miembro de la familia», conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Directiva de Ciudadanía incluye: «a) el cónyuge; b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;

ocasión de la aproximación al régimen de ejercicio de las libertades de circulación y residencia en el subapartado 2.3.

2.3. **Ámbito de aplicación territorial de la libre circulación y residencia**

Como hemos dicho, las libertades de circulación y residencia implican el derecho a moverse y fijar la residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión, si bien en la medida en que el titular del derecho se mueve de un Estado a otro, parece que el ámbito de aplicación territorial se refiere al Estado destinatario de esta movilidad, es decir al Estado de acogida de la circulación que no es, e principio, el Estado de procedencia, esto es, el Estado del que se es nacional, que es el Estado de origen.

Sin embargo, la efectividad del Derecho de la Unión Europea puede amparar la invocación de las libertades de libre circulación y residencia frente al propio Estado de origen, cuando existe un elemento transfronterizo que motiva la aplicabilidad del Derecho de la Unión, por ejemplo cuando el ciudadano vuelve al mismo y por tanto ha ejercido la libre circulación. Así se desprende de una dilatada jurisprudencia, véanse los casos *Knoors* (1979)³³, *Bouchoucha* (1990)³⁴, *Kraus* (1993)³⁵, *Thiele Meneses* (2013)³⁶ y *Coman* (2018)³⁷.

Pero teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia ha realizado una interpretación flexible que no exige en muchos supuestos que haya existo

los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b); d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b)». Asimismo, la Directiva prevé la extensión de los beneficios a cualquier otro miembro de la familia que no entre en esta definición y que a) «en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia», así como a b) «la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada» (art. 3.2 Directiva de Ciudadanía).

También hay que tener en consideración que el Tribunal de Justicia ha interpretado con flexibilidad el concepto, si bien con limitaciones cuando la filiación no se ajusta a los criterios de la ley nacional aplicable del Estado miembro, véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de marzo de 2019, *SM contra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *J. Knoors contra Staatssecretaris van Economische Zaken*, C-115/78, ECLI:EU:C:1979:31, apartado 24.

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de octubre de 1990, *Procedimiento penal entablado contra Marc Gaston Bouchoucha*, C-61/89, ECLI:EU:C:1990:343, apartado 13.

³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, apartados 15-16.

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de octubre de 2013, *Andreas Ingemar Thiele Meneses c. Region Hannover*, C-220/12, ECLI:EU:C:2013:683.

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, *Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

ni si quiera un movimiento entre Estados para poder invocar la libre circulación (Sarmiento, 2022, pp. 200-201), como se manifiesta, entre otros, en *García Avello* (2003)³⁸.

Y, sin embargo, no existe el derecho a que se obtenga un trato idéntico de situaciones diferentes, y por tanto no cabe esta invocación cuando no se da el elemento transfronterizo, como se pone de manifiesto en los asuntos *McCarthy* (2011)³⁹ e *Iida* (2012)⁴⁰.

El principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros se puede ver afectado, en gran medida, por la fuerza expansiva del Derecho de la Unión, y de la efectividad de los derechos que el mismo confiere, también, en particular, por la libre circulación.

En efecto, si bien puede que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, por ejemplo, el estado civil de las personas, donde se incluyen las normas relativas al matrimonio y la filiación, sea una competencia estatal, los Estados deben, en el ejercicio de su libertad competencial, respetar el Derecho de la Unión y la efectividad de los derechos conferidos por el mismo, lo que incluye, evidentemente, la libertad de circulación y residencia, y esto implica también el reconocimiento del estado civil de estas personas aunque pueda afectar al orden público del Estado de acogida (*Coman*, 2018)⁴¹.

Así, en *Pancharevo* (2021) el TJUE determina que un Estado miembro —Bulgaria— estará obligado a expedir un documento de identidad o un pasaporte a una menor nacional de ese Estado miembro, cuando ha nacido en otro Estado miembro —España— en el que el certificado de nacimiento expedido ha designado como progenitores a dos personas del mismo sexo, así como de reconocer el vínculo de filiación entre la menor y sus dos progenitoras, a los efectos del ejercicio de los derechos derivados del Derecho de la Unión, no suponiendo una vulneración del principio de identidad nacional ni menoscabo del orden público, a pesar de que el Estado miembro no permita en su legislación los matrimonios entre personas del mismo sexo ni su parentabilidad, tutelando el derecho a la libre circulación y residencia en conexión con el derecho a la vida privada y familiar, y los derechos del menor (arts. 7 y 24 CDFUE)⁴².

Otra cuestión de interés, desde la perspectiva de la efectividad de los derechos del estatuto de ciudadanía, es el que se ha suscitado en el caso *Sub-*

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539, apartado 24.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de mayo de 2011, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de noviembre de 2012, *Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.

⁴¹ *Coman y otros*, C-673/16, *cit.*, apartados 36 a 38.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, *V.M.A. c. Stolična obština, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, apartados 56 y ss. Sobre esta sentencia véase el comentario y análisis de Sánchez Cano (2022).

delegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (2020)⁴³ en el que un nacional, y por tanto, con ciudadanía, que no ha ejercido el derecho de libre circulación, tiene derecho al amparo del artículo 20 TFUE, para que un Estado miembro no pueda denegar una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia que motivaría que en caso de denegarse la residencia del familiar obligaría al ciudadano a abandonar la Unión, privándole por tanto del disfrute de los derechos del estatuto de ciudadanía.

También ha sido objeto de atención, por parte del Tribunal de Justicia, en la sentencia *Ligue des droits humains* (2022)⁴⁴, desde la perspectiva de la libre circulación de personas, una normativa nacional que establece un sistema de transferencia, por parte de transportistas aéreos y de operadores de viaje de datos de pasajeros, en viajes interiores de la Unión con origen, destino o tránsito, con el fin de combatir delitos de terrorismo y delitos graves cuando no hay una amenaza real; puesto que la aplicación del sistema establecido por la conocida como Directiva PNR⁴⁵ debe limitarse a la transferencia y al tratamiento de los datos PNR de los vuelos o de los transportes relativos cuando existan indicios que permitan justificar esta aplicación.

2.4. Condiciones de ejercicio de la libre circulación y residencia

Así, la Directiva de Ciudadanía establece las condiciones de ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a: a) la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros; b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros; y c) las limitaciones de estos derechos por razones de orden pública, seguridad o salud pública (art. 1 Directiva de Ciudadanía).

Sin embargo, hay que advertir que estas eventuales limitaciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad tal y como confirmó muy pronto el Tribunal de Justicia en la *Baumbast* (2002)⁴⁶, donde estableció que las

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de febrero de 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión)*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, apartados 270 y ss.

⁴⁵ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. DO L 119 de 4.5.2016, pp. 132-149.

⁴⁶ Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

limitaciones y condiciones que pueden imponer los Estados miembros al derecho de libre circulación y residencia conforme al Tratado y a la Directiva, deben aplicarse de conformidad con los límites previstos por el Derecho de la Unión y en los principios generales del Derecho, en particular el principio de proporcionalidad, por lo que las medidas que se adopten deben ser necesarias y apropiadas para conseguir el objetivo propuesto.

Para Chalmers, Davis y Monti, la libre circulación y residencia constituye un derecho que se configura o desarrolla en torno a tres tipos de categorías: derecho de libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses, derecho de residencia por periodos de más de tres meses, y derecho de residencia permanente (Chalmers, Davies, y Monti, 2014, pp. 476–477).

En realidad, la libre circulación —en un sentido autónomo— no es objeto de restricción en la normativa de desarrollo, sino que únicamente es el ejercicio de la libertad de residencia lo que es objeto de limitaciones. Téngase en consideración que la libre circulación se puede ejercer sin llevar aparejada la fijación de una residencia, aunque sea temporal inferior a tres meses, y podríamos hablar de cuatro categorías o situaciones jurídicas: una para el ejercicio de la libre circulación, y otras tres para el ejercicio de la libertad de residencia.

2.4.1. *El ejercicio de la libre circulación*

Los artículos 4 y 5 de la Directiva disponen que los ciudadanos europeos y sus familiares pueden circular libremente (y por tanto salir y entrar) dentro del territorio de la Unión sin ningún otro requisito de formalidad que estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válido en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte válido en el caso de sus familiares que no sean nacionales de un Estado miembro⁴⁷.

El Estado miembro puede exigir a la persona interesada que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio, y el incumplimiento puede conllevar sanciones proporcionadas y no discriminatorias (art. 5.5 de la Directiva de Ciudadanía).

2.4.2. *El ejercicio de la libertad de residencia por periodos inferiores a tres meses*

El artículo 6 de la Directiva dispone que los ciudadanos europeos y sus familiares tienen el derecho de fijar la residencia, residir, en cualquier Estado miembro hasta tres meses sin ningún otro requisito de formalidad que estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válido en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte válido en el caso de sus familiares que

⁴⁷ No obstante, mientras que a los ciudadanos de la Unión no se les puede imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente, los familiares que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro estarán sometidos a la obligación de visado de entrada, conforme a lo previsto en el Reglamento (CE) N. 539/2001, o conforme a la legislación nacional (art. 5 Directiva de Ciudadanía).

no sean nacionales de un Estado miembro. Es lo que Sarmiento denomina «residencia libre» (Sarmiento, 2022, p. 202).

Se mantiene este derecho de residencia siempre que el beneficiario del derecho no se convierta en «una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida» y se mantengan las condiciones previstas para su ejercicio (art. 14.1 y 2 de la Directiva); si bien como apuntan Chalmers, Davis y Monti, esta limitación tendría poca eficacia práctica dado que hay una posterior limitación en el artículo 14.4 de la Directiva que excluye la asistencia social durante el periodo de residencia inferior a tres meses (Chalmers, Davis y Monti, 2014, p. 476).

2.4.3. *Derecho de residencia por un período superior a tres meses*

En este caso, las condiciones son las establecidas en el artículo 7 de la Directiva, que se aplica a los ciudadanos de la Unión siempre que se trate de un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o disponga para sí y los miembros de su familia de recursos suficientes para no ser una carga y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida; o estar matriculado en un centro público o privado reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida y cuenta con un seguro de enfermedad; o bien es un familiar de un ciudadano de la Unión que cumple alguno de los supuestos anteriores.

Además, el Estado miembro puede exigir la obligación de registrarse ante las autoridades competentes, expidiendo un certificado de registro que precise el nombre y dirección de la persona y fecha de retiro, el plazo para el registro no puede ser inferior a tres meses desde la llegada (art. 8 de la Directiva de Ciudadanía).

Conforme a lo previsto en el artículo 7.3 de la Directiva de Ciudadanía, en los casos de finalización del trabajo o actividad económica no lleva implícita la pérdida de la condición de «trabajador» a los efectos de mantener el derecho de residencia, en los supuestos de a) incapacidad laboral temporal por enfermedad o accidente; b) si se ha quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras haber estado empleado durante más de un año si se ha inscrito en el servicio de empleo para obtener un trabajo; c) si habiendo quedado en paro involuntario, debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo para encontrar trabajo, manteniéndose la condición por un periodo que no puede ser inferior a seis meses; o d) si sigue una formación profesional (si bien salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, se exige que la formación guarde relación con el trabajo previo)⁴⁸.

⁴⁸ No obstante, se restringe el concepto de familiar beneficiario, véase el artículo 7.4 de la Directiva de Ciudadanía.

2.4.4. *Residencia permanente*

Los ciudadanos europeos, así como los miembros de su familia, que hayan residido legalmente en otro Estado miembro por un período de cinco años adquieren el derecho a la residencia permanente (art. 16 de la Directiva de Ciudadanía), aunque también se prevé la posibilidad de reducir el plazo requerido en determinados supuestos (art. 17 de la Directiva de Ciudadanía).

En cualquier caso, la Directiva posibilita que los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano europeo o de un miembro de su familia por razones de orden público, seguridad o salud públicas, que no podrán alegarse con fines económicos (art. 27.1 de la Directiva de Ciudadanía).

Por otro lado, al mismo tiempo, hay que considerar que las personas que ejercen la libre circulación y residencia (los ciudadanos y sus familiares) tienen derecho a la igualdad de trato (art. 24.1 de la Directiva de la Ciudadanía). Se trata, en realidad, de una concreción o especificación del principio general de no discriminación por razón de nacionalidad previsto el artículo 18 TFUE⁴⁹ y el artículo 21.2 CDFUE⁵⁰, que consagra un «principio de igualdad de trato de aplicación general entre los nacionales de los Estados miembros» (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020, p. 165).

Así, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a la igualdad de trato en situaciones similares, en igualdad de condiciones y con independencia de su nacionalidad (y con las excepciones previstas en el Tratado), no pudiendo ser tratadas de forma diferente situaciones comparables.

Ahora bien, la problemática de la aplicación de este principio a las situaciones de libre circulación y residencia se manifiesta en la posibilidad de su limitación, puesto que el artículo 21.1 TFUE prevé que el ejercicio de la libre circulación y residencia se realice conforme a los Tratados y las disposiciones que se establezcan, de forma que estos derechos pueden ser objeto de limitación.

Esto es importante, porque si bien el Tribunal de Justicia en un principio tuvo una jurisprudencia quizá más garantista o flexible en relación con estas limitaciones, a la postre ha venido a confirmar y avalar las limitaciones fijadas en la Directiva de la Ciudadanía y que posibilitan que los Estados miembros restrinjan ciertos beneficios a los ciudadanos que ejercen la libre circulación y residencia en el ámbito del estatuto de la ciudadanía, como veremos más adelante.

⁴⁹ Artículo 18 TFUE: «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones articulars previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad».

⁵⁰ Artículo 21 CDFUE: «1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares».

En *Grzelczyk* (2001) el Tribunal de Justicia estimó que era contrario al Derecho de la Unión el régimen establecido en Bélgica por el que una prestación social no contributiva de subsistencia se atribuía únicamente a aquellos ciudadanos comunitarios que estuvieran en Bélgica en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1612/68, de 15 de octubre, es decir, en el ejercicio de la libre circulación de trabajadores, y no cuando residían en Bélgica en calidad de estudiantes, situación que era manifiestamente discriminatoria dado que los nacionales belgas sí tenían derecho a acceder a la prestación en la misma situación. Y es que aunque el ámbito de aplicación derivado del artículo 21 TFUE (que es el que corresponde art. 45 CDFUE) es diferente del ámbito de aplicación del art. 45 TFUE, esta dualidad que motiva la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio del derecho de circulación y residencia, no puede menoscabar la protección social porque se hayan ejercido las libertades de circulación y residencia al amparo de un régimen en lugar de otro, cuando es aplicable el Derecho de la Unión Europea (Sánchez-Rodas Navarro, 2015, p. 397).

No obstante, es importante señalar que, como hemos adelantado, hay limitaciones previstas en la Directiva. Así, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Directiva de Ciudadanía, el Estado de acogida no está obligado a conceder prestaciones de asistencia social durante los primeros tres meses de residencia, ni tampoco en caso de residencia temporal por un periodo superior para buscar un empleo durante el tiempo en que se realiza la búsqueda activa.

Esta previsión tiene como objetivo evitar situaciones de abuso en las que el desplazamiento a otros Estados miembros tiene el único objetivo de beneficiarse de las prestaciones sociales del Estado de acogida (turismo social), si bien se trata de una excepción que debe interpretarse de forma restrictiva, como se desprende de diversos casos como, por ejemplo, se aprecia en *Collins* (2004)⁵¹ en la que el TJUE razona que el derecho a la igualdad de trato no se opone a una normativa nacional que supedita la concesión de un subsidio a la residencia cuando se justifique en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad y proporcionadas al objetivo legítimo que persiga la norma interna; en *Vatsouras* (2009)⁵², en la que el Tribunal de Justicia, manifiesta explícitamente la compatibilidad de la excepción con el principio de igualdad, pues «el Estado miembro de acogida no está obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, entre otros, a quienes busquen empleo durante el período más prolongado en el que tienen derecho a permanecer en dicho Estado» (aparta-

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 23 de marzo de 2004, *Brian Francis Collins contra Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras (C-22/08)* y *Josif Koupatantze (C-23/08) c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, asuntos acumulados 22, y 23/08, ECLI:EU:C:2009:344. En este caso, además, el Tribunal de Justicia constata que el principio de prohibición de discriminación por razón de nacionalidad no se opone a que una ley interna de un Estado miembro prevea la concesión de beneficios a nacionales de terceros Estados mientras excluye a los nacionales de los Estados miembros (apartados 52-53).

do 35); en *Alimanovic* (2014)⁵³ constata que una medida nacional que excluya de la percepción de prestaciones especiales en metálico no contributivas, que constituyen también una prestación de asistencia social, de forma automática y sin examen individual, a los nacionales de otros Estados miembros, mientras que se garantiza a los nacionales del Estado miembro en la misma situación de búsqueda de trabajo es contraria al Derecho de la Unión.

No obstante, exige, eso sí, que se resida legalmente al amparo de las situaciones previstas en la Directiva de la Ciudadanía como se establece en *Dano* (2014)⁵⁴ o que se esté en situación de residencia legal conforme al Derecho interno y exista una situación de vulnerabilidad, véase el asunto *CG c. Department for Communities in Northern Ireland* (2021)⁵⁵.

Tampoco está obligado el Estado de acogida, conforme al artículo 24.2 de la Directiva, a conceder ayudas de manutención en forma de becas o préstamos de estudios, a personas que no sean trabajadoras por cuenta propia o ajena, personas que mantengan este estatuto, o miembros de sus familiares, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente; lo que constituye una limitación bastante estricta en relación con los estudiantes que ejercen las libertades de circulación y residencia, limitación que si bien una primera jurisprudencia parece que flexibilizó, ha terminado por confirmarse en el caso *Förster* (2008)⁵⁶.

Hay regímenes especiales a tener en consideración. Así, por ejemplo, cabe considerar la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, que incluye una serie de derechos, incluyendo el derecho de los residentes de nacionalidad turca con derechos de residencia correlativos, a que no se adopten, por parte de las autoridades del Estado e residencia, decisiones que introduzcan nuevas restricciones, si bien, el Tribunal de Justicia, en *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros* (2023)⁵⁷ ha considerado que cabe justificar en razones de orden público, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, el poner fin al derecho de residencia en los supuestos que, a juicio de las autoridades nacionales, constituyan una amenaza real, actual y suficientemente grave.

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln contra Nazifa Alimanovic y otros*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, *Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Como apunta Sarmiento, si bien una inicial jurisprudencia del Tribunal Justicia parecía más flexible, aplicando el principio general de no discriminación del artículo 18 TFUE, en esta sentencia, el TJUE fue más exigente (Sarmiento, 2022, p. 203).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *CG contra The Department for Communities in Northern Ireland*, C- 709/20, ECLI:EU:C:2021:602.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de noviembre de 2008, *Jacqueline Förster contra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630. Apunta Sarmiento que, sin embargo, el Tribunal de Justicia parece más flexible en relación con las ayudas de estudio para realizar los estudios en otros Estados miembros (Sarmiento, 2022, p. 204, nota a pie 42).

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de febrero de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) y otros*, C-402/21, ECLI:EU:C:2023:77.

III. CONCLUSIONES

La integración europea y la consecución de un estatuto de ciudadanía de la Unión, tras el Tratado de Maastricht, ha propiciado la configuración de un derecho a la libre circulación autónomo sin vinculación con la actividad económica, superando por tanto los tintes económicos que envolvían y caracterizaban los inicios de las Comunidades Europeas, y que comprende dos libertades públicas fundamentales como son la libre circulación y la libertad de residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea [art. 3.2 TUE, arts. 20.2 a) y 21 TFUE], que al estar consagradas en los Tratados tienen efecto directo y eficacia tanto vertical como horizontal, si bien contamos además con la consagración en el artículo 45 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea y su desarrollo a través de la Directiva de la Ciudadanía.

Estas libertades benefician (ámbito de aplicación personal) tanto a las personas que son titulares de la ciudadanía de la Unión como también a sus familiares e implica la posibilidad de su ejercicio en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión Europea (ámbito de aplicación territorial), implicando el derecho de circular libremente por todo el territorio de la Unión Europea, y por tanto entrar y salir de los Estados miembros, así como elegir y fijar su residencia en cualquiera de los Estados miembros hasta tres meses (residencia libre) sin otra exigencia formal que la posesión de un documento válido de identidad o pasaporte en el caso de los ciudadanos y de un pasaporte en el caso de sus familiares. También se prevé la posibilidad de residir por periodos superiores a tres meses en el caso de trabajadores, estudiantes o personas con suficientes recursos y, tras haber superado un período de cinco años legalmente, el derecho a la residencia permanente. Si bien es cierto que los Estados miembros pueden establecer límites por razones de orden público, seguridad o salud pública, estas limitaciones deben interpretarse de forma restrictiva.

El ámbito de aplicación de estas libertades de circulación y residencia derivadas del artículo 21 TFUE es diferente del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE que es el referido a los trabajadores, de forma que existe una dualidad motiva y la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio de las libertades de circulación y residencia, siendo la libre circulación y residencia vinculada al estatuto de la ciudadanía el régimen general, lo que en su caso, motivarán la prevalencia del régimen de la libre circulación específica de los trabajadores.

Además, debemos señalar que, junto con la consagración de estas libertades, se ha consolidado el Espacio *Schengen* cuyo objetivo es la supresión del control de fronteras en un espacio en el que intervienen no sólo Estados miembros de la Unión, sino también Estados no miembros, y que finalmente ha sido asumido por el Derecho de la Unión Europea y que sin duda facilita el ejercicio de la libre circulación.

Quizá la gran ventaja del espacio *Schengen* es que la libre circulación de personas se amplifica no sólo a los ciudadanos y sus familiares, sino también a los residentes legales en los Estados parte, por lo que rompe con los privilegios del estatus ciudadano.

Por último, querríamos destacar la importancia que tiene, como se evidencia en este trabajo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la delimitación del ámbito de aplicación, y del régimen de ejercicio de estas libertades, que sigue siendo, a pesar de la positivización de estas libertades, además de en los Tratados, en la CDFUE, y su desarrollo en la Directiva de la Ciudadanía, muy casuística.

IV. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Bibliografía

- BALDONI, E. (2003). The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. *PIONEUR Working Paper*, 2.
- BERLIN, I. (2005). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Alianza Editorial.
- BERLIN, I. (2014). *Las ideas políticas en la era romántica*. FCE.
- CASTRO OLIVERIA, A. (2002). Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship. *Common Market Law Review*, 39(1), 77-127.
- CHALMERS, D., DAVIES, D., MONTI, G. (2014). *European Union Law*. 3.^a edición. Cambridge University Press.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2022). *Libertad. Una historia de la idea*. Athenaica.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2021). *Sistema de derechos fundamentales*. Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2020). *Constitucionalismo Multinivel. Derechos Fundamentales*, 5.^a edición. Sanz y Torres.
- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 10.^a edición. Tecnos.
- PIZZOLO, C. coord. (2023). *Ciudadanía de la UE, estatus, derechos y obligaciones*. 1.^a edición. Centro de Excelencia Jean Monnet «Integración Regional & Derechos Humanos» —Facultad de Derecho— Universidad de Buenos Aires.
- SALAS PORRAS, M. (2019). *Las libertades de circulación y establecimiento de trabajadores*. Aranzadi.
- SÁNCHEZ CANO, M. J. (2022). La libertad de circulación de personas a la luz de los nuevos modelos de familia. Una visión desde la sentencia Pancharevo. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(2), 1223-1233.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (1995). *Estudio sobre las libertades*. 2.^a edición. Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (2015). El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia. *Temas laborales*, 130, 395-417.
- SARMIENTO, D. (2022). *El Derecho de la Unión Europea*. 4.^a edición. Marcial Pons.

- SARRIÓN ESTEVE, J. (2013). La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea. *Panorama social*, 17. (Ejemplar dedicado a: La ciudadanía europea en la encrucijada), 33-40.
- SARRIÓN ESTEVE, J. (2023). *Los desafíos para la Justicia Europea en un sistema multinivel. Una aproximación desde la perspectiva de la eficacia de los derechos*, Aranzadi.
- TENORIO SÁNCHEZ, P. (2013). *Libertades Públicas*. Universitas.
- TORRES DEL MORAL, A. (2015). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 5.ª edición. Universitas.

4.2. Jurisprudencia citada

- Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:11963.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *J. Knoors contra Staatssecretaris van Economische Zaken*, C-115/78, ECLI:EU:C:1979:31.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de octubre de 1990, *Procedimiento penal entablado contra Marc Gaston Bouchoucha*, C-61/89, ECLI:EU:C:1990:343.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Michelletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria*, C-369/90, ECLI: EU:C:1992:295.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, *María Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-la Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.
- Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 23 de marzo de 2004, *Brian Francis Collins contra Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de noviembre de 2008, *Jacqueline Förster contra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras (C-22/08) y Josif Koupatantze (C-23/08) c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, asuntos acumulados 22, y 23/08, ECLI:E:C:2009:344.

- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de mayo de 2011, *Shirley McCarthy contra Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de noviembre de 2012, *Yoshikazu Iida contra Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de octubre de 2013, *Andreas Ingemar Thiele Meneses c. Region Hannover*, C-220/12, ECLI:EU:C:2013:683.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, *Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig*, C-333/13, ECLI:E:C:2014:2358.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln contra Nazifa Alimanovic y otros*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, *Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de marzo de 2019, *SM contra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:E:C:2019:248.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de febrero de 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión)*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:11.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contra JD*, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *CG contra The Department for Communities in Northern Ireland*, C- 709/20, ECLI:EU:C:2021:602.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, *V.M.A. c. Stoliczna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, ECLI:E:C:2021:1008.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, *Wiener Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de febrero de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) y otros*, C-402/21, ECLI:EU:C:2023:77.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 15 de junio de 2023, *Recurso de anulación - Acuerdo de retirada*, C-499/21 P, ECLI:EU:C:2023:479.

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA CASE LAW (ANALYSIS)

El concepto de jurista de reconocida competencia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2023

The concept of a lawyer of recognized competence. Commentary on the Supreme Court Sentence 1611/2023

Fecha de recepción: 05/02/2024

Fecha de aceptación: 11/03/2024

La sentencia del Tribunal Supremo número 1611/2023 dictada por la sesión cuarta de la sala de lo Contencioso-Administrativo que hoy comentamos, trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Fundación Hay Derecho contra el Real Decreto 926/2022 de 31 de octubre, por el que se nombra presidenta del Consejo de Estado a doña Magdalena Valerio Cordero.

El nombramiento habría tenido lugar de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado, que establece que «El presidente del Consejo de Estado será nombrado libremente por real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado».

Idéntica exigencia de requisitos y fórmulas de nombramiento se reproduce en el artículo 14.1 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

La demanda de la Fundación Hay Derecho se fundamenta en negar la condición de jurista de reconocido prestigio y el fallo estimatorio de su pretensión hace de esta sentencia un parámetro interpretativo para otros nombramientos. En tal sentido, es de destacar que también ha sido objeto de recurso el nombramiento de don Mariano Bacigalupo como consejero de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, tras su cese como consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

★ Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

El foco se pone en la necesidad de concretar jurisprudencialmente y objetivizar lo que ha podido venir considerándose un concepto jurídico indeterminado. El prestigio según la Real Academia de la Lengua es la pública estima de alguien o de algo, fruto de su mérito. Es algo por tanto medible, aunque no matemáticamente. La competencia recoge una acepción como aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado. La exigencia de que tanto el prestigio como la competencia sean en cualquiera de las formas habitualmente utilizadas, pública o reconocida, aleja el requisito de cualquier subjetividad debiendo ser algo suficientemente asentado ajeno a consideraciones que no sean otras que la estricta profesionalidad, suma de méritos y experiencia.

En el caso de los nombramientos de los vocales de la CNMV, de acuerdo con el artículo 23.2 c) del Real Decreto legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, se requiere ser persona de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores que, a juicio del recurrente, no se desprende de la trayectoria del señor Bacigalupo, profesor de Derecho Administrativo, y que ser consejero de otro órgano regulador no lo habilita por sí mismo para ocupar el puesto en la CNMV, donde la exigencia de competencia profesional lo es del concreto ámbito del mercado de valores.

Volviendo a la sentencia comentada, el recurrente indica que la controversia sobre el *petitum* no es exclusivamente jurídica, si bien se basa en el curriculum vitae que la señora Valerio expuso en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso, que tuvo lugar, de manera preceptiva, el 27 de octubre de 2022, conforme a la disposición adicional tercera 1 a) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que establece que con carácter previo a su nombramiento, el gobierno pondrá en conocimiento del Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer su comparecencia ante la comisión correspondiente de la Cámara, los candidatos a:

- a) Presidente del Consejo de Estado.
- b) Máximos responsables en los organismos reguladores o de supervisión incluidos en el artículo 1. 2.e): el Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.
- c) Presidente del Consejo Económico y Social.
- d) Presidente de la Agencia EFE.
- e) Director de la Agencia Española de Protección de Datos.

La comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados examinará, en su caso, a los candidatos propuestos. Sus miembros formularán las preguntas o solicitarán las aclaraciones que crean convenientes. La comisión emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si se aprecia su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses.

El dictamen de la comisión arrojó una mayoría de 17 votos a favor, 5 en contra y 98 abstenciones declarando la idoneidad de la candidata.

Para poder entender el fallo, que ya hemos anticipado es favorable al recurrente la Fundación Hay Derecho, necesariamente debemos de exponer los méritos curriculares de la señora Valerio, licenciada en Derecho y funcionaria del cuerpo de Gestión de la Seguridad Social y de la Escala de Gestión de Empleo del INSSM en la que ostentó diversos cargos administrativos. De su currículum lo más destacable respecto a otro profesional del derecho sin duda es el hecho de que fue ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social durante dos años y consejera autonómica por periodos más dilatados. También ostentó diversos cargos en el ámbito parlamentario como diputada, así como en el ámbito municipal en su calidad de concejal.

Como cuestión previa cumple manifestarse sobre la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho y que es opuesta para el abogado del Estado.

Alega el recurrente que la razón de ser de su fundación, constituida en 2014 es promover la regeneración institucional, la lucha contra la corrupción y la defensa del Estado de Derecho y que, si bien su actividad principal es la investigación y la divulgación, realizan también «litigación estratégica» como es el caso.

Los Estatutos fundacionales los legitiman para la interposición de este tipo de recursos pero que la finalidad no es otra que evitar un espacio de impunidad ante la dificultad real de que este tipo de nombramientos sean impugnados por la dificultad para identificar a alguien con interés directo que se plantee recurrir, habida cuenta de que suelen ser personas que provienen del mismo nicho, compañeros de filas.

De modo que alegan que, una interpretación restrictiva del interés legítimo dejaría estos vacíos, y nombramientos con apariencia de irregularidad quedarían firmes y consentidos resultando que, uno de los objetivos de la Fundación Hay Derecho es «la defensa de la neutralidad y profesionalidad de las instituciones» lo que solo se logrará si los nombramientos se realizan conformes a la ley en plenitud de los requisitos exigidos.

El abogado del Estado, por su parte, considera que la interpretación amplia devendría en identificar el interés legítimo del recurrente con una suerte de acción popular, y remarca que las personas jurídicas privadas no cuentan con legitimación activa para la impugnación de actos y disposiciones que puedan afectar a intereses difusos salvo que un precepto legal los habilite expresamente al efecto, y este no existe.

El Tribunal, en el análisis de este punto, empieza por negar que para integrar la finalidad fundacional el argumento esgrimido por la recurrente de

que, de no reconocérsele legitimación, no habría quién pudiera impugnar el nombramiento, puesto que dicha legitimación sí la ostentan corporaciones y asociaciones profesionales del ámbito jurídico o las propias administraciones destinatarias de los dictámenes.

Por tanto, la mera atribución estatutaria de esos fines resulta insuficiente, si bien, tras hacer un recorrido por diferentes supuestos de reconocimiento de legitimidad de asociaciones y fundaciones, establece como pauta en cuya virtud sí se aprecia interés legítimo, la relación con la cuestión de fondo debatida en cada proceso establecida a partir de los fines estatutarios de cada asociación o fundación. Concluye que, en el caso que nos ocupa no estamos ante un partido ni ninguna estructura vinculada a este y que es una fundación que surge autónomamente y lleva desarrollando regularmente su actividad conforme a los fines de defensa del Estado de Derecho en diversos campos. Por tanto, no es una pantalla instrumental creada para litigar sino una entidad con un claro interés público o social.

Aprecia el tribunal que los fines fundacionales del recurrente corresponden con el del legislador y añade que no es, por tanto, la mera y sola autoatribución estatutaria la que aparece aquí, sino la trayectoria continuada manifestada en diversas actividades y realizaciones de la fundación, cualificadas y reconocidas, que se consideran suficiente por integrar el interés legítimo exigido por el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria.

En relación con el fondo del asunto la Fundación Hay Derecho alega que «de la simple lectura de este currículum se deduce que estamos en presencia de una funcionaria perteneciente a un cuerpo de gestión con categoría A2, y con una trayectoria política muy relevante, así como con amplia experiencia en asuntos de Estado, pero que difícilmente, por mucha amplitud que se le quiera dar al concepto jurídico indeterminado, puede considerarse como jurista de reconocido prestigio».

Se centra, por tanto, la cuestión en el alcance del jurista de reconocida competencia e, invocando pronunciamientos del Tribunal Supremo (7 de abril de 1955 y 9 de mayo de 2011) concluyen que, no basta con la licenciatura sino que es precisa una amplia y extensa trayectoria profesional que otorga el reconocimiento por la comunidad jurídica, que no puede computar el desempeño de cargos políticos para lo que no es necesaria la licenciatura en Derecho, y que la pertenencia a determinados cuerpos de funcionarios puede comportar *per se* el carácter de jurista de reconocida competencia. El cumplimiento del requisito no es pues una percepción subjetiva personal, ni de la calidad humana de la candidata.

El abogado del Estado, por su parte, alega que los requisitos deben ser interpretados conjuntamente por la singularidad del órgano constitucional y de la presidencia del mismo, al no ser la persona designada para la aplicación directa del Derecho, y como elemento probatorio confiere al dictamen de la Comisión Constitucional un carácter fundamental.

Pone también la atención en la singularidad de la redacción de la Ley Orgánica del Consejo de Estado frente a otras exigencias de juristas de reconocido prestigio, en los nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional o del fiscal general del Estado, siendo el caso de la Presidencia del Consejo de Estado en la que no se exige un periodo mínimo de desempeño de la condición de jurista de reconocida competencia al unirse, en su opinión, al requisito de tener experiencia en los asuntos de Estado.

La sala entiende que los requisitos legales lo son y deben reunir ambos «sin excepción, matización ni preferencia de la una sobre la otra» y su justificación se apoya en la función consultiva y en la relevancia política y pública de las cuestiones sobre las que debe informar. La existencia de un cuerpo de Estado no priva del propósito al legislador, debido al elevado nivel de especializaciones de los dictámenes técnico-jurídicos que debe dominar la Presidencia.

Respecto a la no exigencia de un tiempo de ejercicio, matizado por el hecho de que sirve para asentar y mantener un desempeño, puesto que la pertenencia por sí misma a un cuerpo superior o la carrera judicial o el ejercicio profesional por sí solos no denotan el reconocido prestigio, y aunque no se requiera un tiempo establecido legalmente para la Presidencia del Consejo de Estado, ese reconocimiento solo se obtiene por contar con la pública estima obtenida en el ejercicio de una profesión jurídica, por lo que una dilatada experiencia en asuntos de Estado no basta para tenerla por jurista de reconocido prestigio.

El pronunciamiento sobre la idoneidad que realizó el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso se enmarca en una valoración de naturaleza política, y no técnico-jurídica, y en este último aspecto, es donde el tribunal, sometido únicamente al imperio de la ley, encuentra que no se reúne el requisito legal de ser jurista de reconocida competencia, aunque sí cuente con una amplia experiencia en asuntos de Estado, por lo que procede a la anulación del Real Decreto 926/2022 de 31 de octubre, por el que nombra presidenta del Consejo de Estado a doña Magdalena Valerio Cordero.

Sobre el concepto de jurista de reconocida competencia en el ordenamiento jurídico español

No es el Consejo de Estado el único órgano que exige como requisito de designación de su Presidencia o de alguno de sus miembros la condición de jurista de reconocido prestigio o reconocida competencia. La designación parlamentaria de cargos institucionales es una de las funciones de las Cortes Generales que quedarían encuadradas en la expresión del artículo 66. 2 de la Constitución en relación a las «demás competencias que les atribuya la Constitución». Se enmarca pues dentro de la función de orientación o *indirizzo* político.

Nuestra Constitución impone esa misma condición para los vocales del Consejo General del Poder Judicial en el artículo 122.3, estableciendo que serán elegidos entre abogados y otros juristas todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de la profesión. De

igual modo el artículo 159 de la Carta Magna determina que los miembros del Tribunal Constitucional serán nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Esta condición se replica en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

También en el artículo 29.1 del Estatuto del Ministerio Fiscal y en el ámbito judicial, el concepto de jurista de reconocida competencia se recoge como un requisito para acceder a la categoría de magistrado o magistrada que se produce mediante la superación de un concurso entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional y de un curso de formación en la Escuela Judicial.

Una clara diferencia se introduce ya y es que en el artículo 345 de la LOPJ se establece un baremo que permite dotar de objetividad la condición. Para la valoración se ponderará estar en posesión del título de licenciado en derecho y su expediente académico, el título de doctor, los años de ejercicio efectivo de la abogacía, los años efectivos como catedrático o profesor titular universitario, los años de carrera en otros cuerpos de la administración pública para cuyo ingreso se exija expresamente estar en posesión del doctorado o de la licenciatura en Derecho e impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia, en la carrera fiscal o en el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia, los años de ejercicio efectivo de funciones judiciales sin pertenecer a la carrera judicial así como las publicaciones científico-jurídicas, las ponencias y comunicaciones en congresos y cursos de relevante interés jurídico. Asimismo, se valorará la realización de cursos de especialización jurídica de duración no inferior a 300 horas así como la obtención de la suficiencia investigadora y haber aprobado algunos de los ejercicios que integren las pruebas de acceso por el turno libre a la carrera judicial. Como se puede comprobar es un catálogo extenso de méritos que pueden ser alegados y es la suma de ellos los que objetivizan la condición de jurista de reconocida competencia, absteniéndose de valoraciones de carácter político.

La intervención del Parlamento en la determinación de la composición de los órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional les confiere una legitimación de origen por cuanto que las Cortes Generales representan al pueblo español, pero al mismo tiempo al ser un órgano de naturaleza política y dado el papel de propuesta de los grupos parlamentarios es percibido en muchos casos como una politización.

En el Título XII del Reglamento del Congreso se regulan las previsiones constitucionales sobre la intervención del Congreso en la propuesta de designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial así como en los restantes supuestos en los que la Ley atribuye a la Cámara baja la propuesta, aceptación o nombramiento de cargos públicos al servicio de instituciones del Estado. Así el artículo 206 regula el sistema de propuesta y designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y

Magistrados del Tribunal Constitucional y el artículo 205 establece que idéntico sistema, adaptado a la realidad de los puestos a cubrir y demás requisitos legales será de aplicación en los supuestos en los que un precepto legal prevea la intervención del Congreso en la propuesta, aceptación o nombramiento por una mayoría cualificada. Por su parte el artículo 206 contempla el supuesto de otras elecciones en la que la exigencia será de mayoría simple.

A la espera de una regulación reglamentaria más prolija sobre la cuestión se dictó la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el Nombramiento de Autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000.

La Comisión de Nombramientos es un órgano parlamentario de naturaleza consultiva integrado por los representantes de los grupos parlamentarios. Está compuesta por el Presidente del Congreso y los portavoces que podrán hacerse representar por diputados de su mismo grupo parlamentario. Esto, como hemos manifestado, se conjuga con el hecho de que sea la propia Cámara quien participe de la designación pero la composición exclusivamente grupocrática también resta, al menos en apariencia, la necesaria objetividad que se busca en el análisis de la idoneidad del candidato dejando irremediablemente una sospecha de contaminación política en las opiniones sobre uno u otro candidato.

El procedimiento consiste en establecer un plazo de presentación de candidaturas que habrán de ser presentadas por escrito en el Registro del Congreso acompañadas de un curriculum vitae en el que se recojan los méritos profesionales y académicos del candidato, que en opinión del grupo parlamentario proponente concurren para manifestar la idoneidad del candidato. Las candidaturas deberán de acreditar, en la forma que establezca la Mesa, el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes.

Cada grupo parlamentario podrá proponer tantos candidatos como puestos a designar o nombrar.

La existencia de un modelo normalizado de currículum podría simplificar el análisis de los méritos al tiempo que serviría al propósito de la objetividad al permitir medir de manera sencilla parámetros idénticos.

Los acuerdos en su seno se adoptan en base al criterio de voto ponderado, debido a la composición en la que están presentes los portavoces de los grupos parlamentarios al no existir un número proporcional de miembros a la correlación de fuerzas en el Pleno.

En el supuesto de que alguno de los candidatos no reuniese los requisitos objetivos constitucionales o legales se dará cuenta al grupo parlamentario proponente que podrá designar a un nuevo candidato.

En el seno de esta Comisión tienen lugar las comparecencias de los candidatos a los que se les podrá solicitar aclaraciones sobre cualquier extremo de su trayectoria profesional o académica, siendo la presidencia quien velará por los derechos de los comparecientes y que no se haya menoscabado su intimidad ni derecho al honor.

Aunque no se contempla de manera expresa una obligación de comparecer de facto sí que existe pues la incomparecencia se sanciona con la exclusión del procedimiento.

Las deliberaciones sobre la idoneidad serán públicas y el criterio se trasladará al Pleno. No se produce ninguna votación tras la comparecencia de cada candidato, sino que de las intervenciones de los grupos parlamentarios se deduce el criterio sobre la idoneidad. No puede concebirse como un mero trámite, sino que ha de ser un auténtico control previo al estilo *advice and consent* del Senado norteamericano.

Autores como Pauner Chulvi reclama que se introduzca en la valoración principios como la dignidad u honestidad, en definitiva, dando entrada a normas éticas y no solo jurídicas en la valoración de la idoneidad.

El Reglamento del Senado sí incluyó mediante reforma reglamentaria de 14 de junio de 2000 el procedimiento en propuestas de nombramiento, designación y elección de personas. Como diferencias de regulación entre ambas Cámaras encontramos matices pero no por ello intrascendentes. El Senado exige que la acreditación del cumplimiento de los requisitos se presente de manera indubitada y queda claro que el examen de las candidaturas corresponde la Mesa del Senado que podrá solicitar criterio a la Comisión pero será en todo caso la Mesa quien decida sobre la admisión a trámite de la candidatura. Asimismo, se regula en el artículo 186 del Reglamento del Senado la deliberación en el Pleno que consistirá en la presentación del informe sobre la idoneidad de los candidatos para acceder a los cargos que proceda cubrir que se realizará por un miembro de la Comisión de Nombramientos en tiempo no superior a diez minutos, seguida de la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios que lo deseen por tiempo no superior a diez minutos. Si habitualmente suelen ser los presidentes de las comisiones los que presentan sus dictámenes en el Pleno, el hecho de que la presidencia de la comisión de nombramientos recaiga en la presidencia del Senado puede determinar que se opte precisamente por cualquier otro miembro que acuerde la propia comisión.

Si verdaderamente se quiere despolitizar los nombramientos, ajenizándolos si quiera de la propuesta la designación de los vocales judiciales la Junta Electoral Central nos puede inspirar un modelo interesante. El artículo 9 de la LOREG establece que los vocales judiciales son designados por insaculación. La insaculación los desvincula de cualquier propuesta de nombramiento y además la posibilidad de insacular de manera diferenciada hombres y mujeres posibilita la paridad del órgano. El único óbice para extender esta fórmula a otras designaciones viene en la homogénea condición de todos ellos, que no es otra que la de ser magistrados del Tribunal Supremo. Este aparente obstáculo también es salvable con la debida voluntad y podría arbitrarse un sistema exigente de acreditación de jurista de prestigio y competencia, que incluyese un catálogo de méritos profesionales y académicos exhaustivo al igual que el sistema de reconocimiento

de los profesores universitarios que habilitase a estar incluido en una lista de candidatos para determinados cargos a designar. De este modo se eliminaría el sistema de cuotas o *lotizzazione*. A mayor abundamiento, si este sistema resultase complejo, también la elección de los restantes vocales de la Junta Electoral Central nos arroja otro interesante modelo. El sistema de designación de los cinco vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas o Sociología, se realiza a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso. El carácter conjunto de la propuesta y el hecho de incluir a todo el arco parlamentario dota de una gran independencia a los designados. Por otro lado incluye realmente a la minorías puesto que incluso en los sistemas de mayorías cualificadas pues en muchos casos salen de la negociación por resultar irrelevantes para el resultado final. El riesgo estaría en el bloqueo que un grupo parlamentario pudiera ejercer sobre la inclusión de un candidato que obligaría a la búsqueda del consenso de nombres. Si hay voluntad, hay camino.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA**
PARLIAMENTARY ACTIVITY
REPORT

La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2023 (XIII Legislatura)

Parliamentary Activity from June to December 2023 (XIII Legislature)

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.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al primer período de sesiones de la XIII Legislatura, que comprende desde el 13 de junio al 31 de diciembre de 2023.

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, constitutiva de la XIII Legislatura, del 13 de junio de 2023, Diario de Sesiones n.º 1, se procedió a la promesa o juramento de los diputados, adquiriendo la condición de Diputados de la Asamblea de Madrid los que se relacionan a continuación:

* Jefe de la Sección de Archivo y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

TOTAL DIPUTADOS: 135

PARTIDO POPULAR:	70 DIPUTADOS
MÁS MADRID:	27 DIPUTADOS
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL:	27 DIPUTADOS
VOX EN MADRID:	11 DIPUTADOS

1. ACÍN CARRERA, MARÍA	MM-VQ
2. ALBERT LÓPEZ, ROCÍO	PP
3. ÁLVAREZ LEÓN, ESTEBAN	PSOE
4. ARENILLAS GÓMEZ, LORETO	MM-VQ
5. ARIAS MORENO, JOSÉ IGNACIO	VOX
6. ARRIBAS DEL BARRIO, JOSÉ MARÍA	PP
7. ARROYO PEREA, JONATAN ALBERTO	PP
8. BALLARÍN VALCÁRCCEL, ÁLVARO	PP
9. BEIRAK ULANOSKY, JAZMÍN	MM-VQ
10. BERGEROT UNCAL, MANUELA MARÍA	MM-VQ
11. BERNARDO LLORENTE, MARTA	PSOE
12. BLANCO GARRIDO, MARÍA MAR	PP
13. BONMATÍ GARCÍA, SARA	PSOE
14. BORRÁS VERGEL, BEATRIZ	MM-VQ
15. BRAVO SÁNCHEZ, MIRIAM	PP
16. BURGOS BETETA, TOMÁS PEDRO	PP
17. CADÓRNIGA VARELA, ISABEL SOFÍA	PSOE
18. CALABUIG MARTÍNEZ, MARIANO	VOX
19. CARBALLED0 BERLANGA, EUGENIA	PP
20. CARMONA OSORIO, MARTA	MM-VQ
21. CASTELLANOS GARIJO, MARÍA LLANOS	PSOE
22. CASTILLA RODRÍGUEZ, LAURA	PP
23. CATALÁ MARTÍNEZ, IGNACIO	PP
24. CELADA PÉREZ, JESÚS ÁNGEL	PSOE
25. CEPEDA GARCÍA DE LEÓN, JOSÉ CARMELO	PSOE
26. COLLADO JIMÉNEZ, ANA	PP
27. CORRAL CORRAL, PEDRO MARÍA	PP
28. CORTÉS ORTEGA, MIRINA	PP
29. CRUZ TORRIJOS, DIEGO	PSOE
30. CUARTERO LORENZO, ANA MARÍA	VOX
31. CUBIÁN MARTÍNEZ, RAMÓN	PP
32. CUTILLAS CORDÓN, JORGE ARTURO	VOX
33. DÁVILA-PONCE DE LEÓN MUNICIO, ANA	PP
34. DELGADO GÓMEZ, CARLA	MM-VQ
35. DELGADO ORGAZ, EMILIO	MM-VQ
36. DÍAZ AYUSO, ISABEL	PP
37. DÍAZ-PACHE GOSENDE, CARLOS	PP
38. ESPINAR MESA MOLES, MARÍA DEL MAR	PSOE

39. EUSTACHE SOTELDO, GUSTAVO ALAÍN	PP
40. EZCURRA ALMANSA, ALMA LUCÍA	PP
41. FERNÁNDEZ LARA, FERNANDO	PSOE
42. FERNÁNDEZ-LASQUETTY BLANC, FCO. JAVIER	PP
43. FIGUERA ÁLVAREZ, DIEGO	MM-VQ
44. FUSTER LAMELAS, JOSÉ ANTONIO	VOX
45. GALEOTE PEREA, FRANCISCO	PP
46. GARCÍA DÍAZ, JORGE	PP
47. GARCÍA GÓMEZ, MÓNICA	MM-VQ
48. GARCÍA GONZÁLEZ, RAFAEL	PP
49. GARCÍA MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL	PP
50. GARCÍA ROBREDO, OLIVA CRISTINA	PP
51. GARCÍA SÁNCHEZ, JOSÉ LUIS	PSOE
52. GÓMEZ PERPINYÀ, PABLO	MM-VQ
53. GONZÁLEZ ÁLVAREZ, CRISTINA	PSOE
54. GONZÁLEZ GÓMEZ, JIMENA	MM-VQ
55. GONZÁLEZ MAESTRE, CARLOS	PP
56. GONZÁLEZ MORENO, MARÍA BELÉN	VOX
57. GUARDIOLA ARÉVALO, JAVIER	PSOE
58. GUTIÉRREZ BARRENO, LAURA	PP
59. GUTIÉRREZ BENITO, SANTIAGO EDUARDO	MM-VQ
60. HENRÍQUEZ DE LUNA LOSADA, ÍÑIGO	VOX
61. DE LAS HERAS TUNDIDOR, PAULA RAQUEL	PP
62. IBARROLA DE LA FUENTE, MARÍA YOLANDA	PP
63. JIMÉNEZ LIÉBANA, MARÍA TATIANA	PSOE
64. LAVÍN MORENO-TORRES, MÓNICA	PP
65. LOBATO GANDARIAS, JUAN	PSOE
66. LÓPEZ-VALVERDE ARGUESO, MIGUEL	PP
67. LORENZO BRITO, LETICIA	PSOE
68. LOZANO SABROSO, MARTA	MM-VQ
69. MARBÁN DE FRUTOS, MARTA	PP
70. MARTÍN GALÁN, RAÚL	PP
71. MARTÍN JIMÉNEZ, GUILLERMO	PSOE
72. MARTÍN MARTÍN, PALOMA	PP
73. MARTÍNEZ ABARCA, HUGO	MM-VQ
74. MARTÍNEZ PÉREZ, RAFAEL	PSOE
75. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, CARLOS DANIEL	PP
76. MENA ROMERO, MARÍA CARMEN	PSOE
77. MENÉNDEZ MEDRANO, JOSÉ VIRGILIO	PP
78. MILLÁN ARROYO, ANA	PP
79. MONASTERIO SAN MARTÍN, ROCÍO	VOX
80. MONTERRUBIO HERNANDO, SILVIA	PSOE
81. MORALES PORRO, LORENA	PSOE
82. MORENO GARCÍA, JESÚS	PP

83. MORENO VINUÉS, CARLOS	PSOE
84. MORUNO DANZI, JORGE	MM-VQ
85. MUÑOZ ABRINES, PEDRO	PP
86. MURILLO MORENO, JUAN JOSÉ	PP
87. NOVILLO PIRIS, CARLOS	PP
88. NÚÑEZ GUIJARRO, JOSÉ ENRIQUE	PP
89. NÚÑEZ HUESCA, RAFAEL	PP
90. OLITE LUMBRERAS, MIGUEL	PP
91. OLIVER GÓMEZ DE LA VEGA, ALBERTO	MM-VQ
92. ORTIZ CLAVER, JOSE MARÍA	PP
93. OSSORIO CRESPO, ENRIQUE MATÍAS	PP
94. PADILLA BERNÁLDEZ, JAVIER	MM-VQ
95. PADILLA ESTRADA, PABLO JOSÉ	MM-VQ
96. PAREDES CHOQUEHUANCA, DIANA CAROL	MM-VQ
97. PARRY LAFONT, DAVID JONATHAN	PP
98. PASARÓN GONZÁLEZ, CARLOTA	PP
99. PASTOR VALDÉS, MARÍA	MM-VQ
100. PÉREZ ABRAHAM, JUANA BEATRIZ	PP
101. PÉREZ MOÑINO-ARANDA, ISABEL	VOX
102. PÉREZ MUÑOZ, ALODIA	MM-VQ
103. PÉREZ QUISLANT, SUSANA	PP
104. PLATERO SAN ROMÁN, ESTHER	PP
105. PORTERO DE LA TORRE, DANIEL	PP
106. POSSE PRADERAS, PABLO	PP
107. RABOSO GARCÍA-BAQUERO, EDUARDO	PP
108. REYES RIVERA, PATRICIA-ISAURA	PP
109. RIVERO CRUZ, SANTIAGO JOSÉ	PSOE
110. RODRIGO DOMÍNGUEZ, JORGE	PP
111. RODRÍGUEZ ASENSIO, DANIEL	PP
112. RODRÍGUEZ MORENO, ESTHER	MM-VQ
113. RUBIO CABALLERO, DANIEL	PSOE
114. RUIZ BARTOLOMÉ, JOSÉ LUIS	VOX
115. RUIZ ESCUDERO, ENRIQUE	PP
116. RUMAYOR FERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL	PP
117. SAMBOAL UGENA, SANDRA	PP
118. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, ANTONIO	MM-VQ
119. SÁNCHEZ PÉREZ, ALEJANDRO	MM-VQ
120. SÁNCHEZ PRIETO, EMILIA	PSOE
121. SÁNCHEZ SERRANO, JOSÉ ANTONIO	PP
122. SÁNCHEZ-CAMACHO PÉREZ, ALICIA	PP
123. DE LOS SANTOS GONZÁLEZ, JAIME MIGUEL	PP
124. SERRANO SÁNCHEZ-CAPUCHINO, ALFONSO CARLOS	PP
125. TEJERO FRANCO, HÉCTOR	MM-VQ
126. TOMÉ GONZÁLEZ, ALBERTO	PP

127. TORIJA LÓPEZ, ALICIA	MM-VQ
128. VÁZQUEZ CASAVILLA, IGNACIO	PP
129. VEGA DE LA VARA, ISABEL	PP
130. VELASCO VIDAL-ABARCA, ANA MARÍA	VOX
131. VIGIL GONZÁLEZ, ELISA ADELA	PP
132. VILLA ACOSTA, MANUELA	PSOE
133. VINAGRE ALCÁZAR, AGUSTÍN	PSOE
134. YORDANOV ATANASOV, NICOLAY	PP
135. ZARZALEJO CARBAJO, MARÍA MERCEDES	PP

En este período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

D. Juan José Murillo Moreno, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 26 de junio de 2023 (BOAM 3, de 4 de julio), y fue sustituido por **D.^a Ana M.^a Gómez Rodríguez**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D.^a Olivia Cristina García Robredo del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 26 de junio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio), y fue sustituida por **D. Luis María Pelegrina López**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 57, de 20 de julio).

D. José María Ortiz Claver, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 26 de junio de 2023 (BOAM 3, de 4 de julio), y fue sustituido por **D. Sergio Brabezo Carballo**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D.^a Laura Gutiérrez Barreno, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputada el 5 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D. Enrique Serrano Tembleque**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 7, de 15 de julio).

D.^a Patricia-Isaura Reyes Rivera, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituida por **D. Álvaro Moraga Valiente**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Daniel Rodríguez Asensio, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea,

causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido, por **D.^a Mónica García Molina**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Miguel Olite Lumbreras, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D. Andrés Navarro Morales**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Rafael García González, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D.^a Encarnación Rivero Flor**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Alberto Tomé González, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D. Juan Carlos Carretero Carretero**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D.^a Laura Castilla Rodríguez, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituida por **D. Luis del Olmo Florez**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Carlos Daniel Martínez Rodríguez, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D. Marcos Crespo Hualda**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Ramón Cubián Martínez, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 6 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D.^a Elena Mantilla García**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D. Eduardo Raboso García-Baquero, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 10 de julio de 2023 (BOAM 4, de 13 de julio), y fue sustituido por **D. José Antonio**

Sánchez Rodríguez, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (BOAM 5, de 20 de julio).

D.^a Encarnación Rivero Flor, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 20 de julio de 2023 (BOAM 6, de 31 de julio), y fue sustituida por **D.^a Josefa Martínez de la Fuente**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D.^a Elena Mantilla García, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 26 de julio de 2023 (BOAM 6, de 31 de julio), y fue sustituida por **D. Ángel Francisco Alonso Bernal**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D. Ignacio Vázquez Casavilla, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 27 de julio de 2023 (BOAM 6, de 31 de julio), y fue sustituido por **D.^a Lourdes Villota Chocano**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D. Jaime Miguel de los Santos González, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 1 de agosto de 2023 (BOAM 8, de 7 de septiembre), y fue sustituido por **D. Ismael Sirio López Martín**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D. Pedro Muñoz Abrines, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 9 de agosto de 2023 (BOAM 8, de 7 de septiembre), y fue sustituido por **D.^a Inmaculada Pérez Bordejé**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D.^a Eugenia Carballedo Berlanga, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 14 de agosto de 2023 (BOAM 8, de 7 de septiembre), y fue sustituida por **D.^a Ainhoa García Jabonero**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D.^a Ana Collado Jiménez, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 6 de septiembre de 2023 (BOAM 9, de 14 de septiembre), y fue sustituida por **D. Lorenzo Pérez Rojo**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2023 (BOAM 10, de 21 de septiembre).

D. Jorge García Díaz, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.b) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por defunción a su condición de Diputado el 17 de octubre de 2023 (BOAM 16, de 19 de octubre), y fue sustituido por **D.^a Gema Covadonga Fernández Revuelta**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 19 de octubre de 2023 (BOAM 17, de 26 de octubre).

D. Francisco Javier Fernández-Lasquetty Blanc, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 30 de octubre de 2023 (BOAM 18, de 2 de noviembre), y fue sustituido por **D. Óscar Alegre Martín**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 2 de noviembre de 2023 (BOAM 20, de 10 de noviembre).

D.^a Mónica García Díaz, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 20 de noviembre de 2023 (BOAM 23, de 23 de noviembre), y fue sustituida por **D.^a Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 23 de noviembre de 2023 (BOAM 25, de 30 de noviembre).

D. Juan Padilla Bernáldez, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 21 de noviembre de 2023 (BOAM 23, de 23 de noviembre), y fue sustituido por **D. Juan Ignacio Varela-Portas Orduña**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 23 de noviembre de 2023 (BOAM 25, de 30 de noviembre).

D.^a María de los Llanos Castellanos Garijo, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 28 de noviembre de 2023 (BOAM 26, de 7 de diciembre), y fue sustituida por **D. Horacio Díez Contreras**, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 7 de diciembre de 2023 (BOAM 27, de 30 de diciembre).

D. Guillermo Martín Jiménez, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 14 de diciembre de 2023 (BOAM 30, de 22 de diciembre), y fue sustituido por **D.^a Raquel Barahona Noriega**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 18 de diciembre de 2023 (BOAM 31, de 28 de diciembre), previa renuncia anticipada de **D.^a Macarena Orosa Hidalgo**.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

La sesión constitutiva de la XIII Legislatura tuvo lugar el día 13 de junio de 2023, y la sesión de investidura los días 21 y 22 de junio de 2023, en la que fue proclamada Presidenta de la Comunidad de Madrid la Sra. D.^a Isabel Natividad Díaz Ayuso.

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Junio	1 (sesión constitutiva)	13/06/2023	1	1/2023 (XIII)
	2 (sesión de investidura)	21 y 22/06/2023	2	2/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de junio de 2023			2
Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	13/07/2023	21	3/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de julio de 2023			1
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	14/09/2023	22	4/2023 (XIII)
	2	21/09/2023	32	5/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2023.....			2
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS	N.º de Acta
	1	05/10/2023	44	6/2023 (XIII)
	2	13/10/2023	51	7/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de octubre de 2023			2
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	02/11/2023	63	8/2023 (XIII)
	2	08/11/2023	71	9/2023 (XIII)
	3	16/11/2023	82	10/2023 (XIII)
	4	23/11/2023	93	11/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2023.....			4

Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	01/12/2023	95	12/2023 (XIII)
	2	14/12/2023	108	13/2023 (XIII)
	3	21/12/2023	118	14/2023 (XIII)
	4	22/12/2023	119	15/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de diciembre de 2023 4			
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 15				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el día 30 de junio de 2023, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces (BOAM 3, de 4 de julio) adoptó el acuerdo de constitución de las Comisiones siguientes:

Comisiones Permanentes Legislativas:

- Comisión del Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado
- Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local
- Comisión de Economía y Empleo
- Comisión de Presupuestos y Hacienda
- Comisión de Digitalización
- Comisión de Educación, Ciencia y Universidades
- Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras
- Comisión de Sanidad
- Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior
- Comisión de Familia y Asuntos Sociales
- Comisión de Turismo y Deportes
- Comisión de Cultura
- Comisión de Mujer
- Comisión de Juventud
- Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Comisiones Permanentes no Legislativas:

- Comisión de Vigilancia de las Contrataciones
- Comisión de Radio Televisión Madrid
- Comisión de Participación

La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el día 23 de junio de 2023, oída la Junta de Portavoces, adopta el siguiente acuerdo sobre composición de las Comisiones Permanentes de la Asamblea de Madrid:

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 del vigente Reglamento, las Comisiones Permanentes Legislativas estarán compuestas por 17 Diputados.

De las Comisiones Permanentes no Legislativas, la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones y la Comisión de Radio Televisión Madrid estarán compuestas por 17 Diputados. La de Participación, conforme al artículo 247 del Reglamento, estará compuesta por 8 Diputados: dos por cada Grupo Parlamentario.

Segundo.- De acuerdo con el artículo 63.2 del Reglamento de la Asamblea, corresponderá a cada Grupo Parlamentario el número de miembros que se establece de las Comisiones Permanentes Legislativas, así como de las Permanentes no Legislativas de Vigilancia de las Contrataciones y de Radio Televisión Madrid:

G.P. Popular:	10 Diputados
G.P. Más Madrid:	3 Diputados
G.P. Socialista:	3 Diputados
G.P. Vox en Madrid:	1 Diputados

A cada Grupo Parlamentario corresponderá en la Comisión de Participación el número de miembros que se establece:

G.P. Popular:	2 Diputados
G.P. Más Madrid:	2 Diputados
G.P. Socialista:	2 Diputados
G.P. Vox en Madrid:	2 Diputados

Los acuerdos de esta Comisión se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado, según el número de Diputados con que cada Grupo Parlamentario cuente en el Pleno, siempre que sea idéntico el sentido en que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario.

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D.SS. número 3)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. Francisco Javier Fernández-Lasquetty Blanc (GPP)
Vicepresidencia:	D. Antonio Sánchez Domínguez (GPMM)
Secretaría:	D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

- Portavoz:
- D.^a Paloma Martín Martín
- Portavoz Adjunto:
- D. José Enrique Núñez Guijarro
- Vocales:
- D. Francisco Javier Fernández-Lasquetty Blanc
- D. José Virgilio Menéndez Medrano
- D.^a Ana Millán Arroyo
- D. Rafael Núñez Huesca
- D. José María Arribas del Barrio
- D. Francisco Galeote Perea
- D.^a Carlota Pasarón González
- D. Carlos González Maestre

Grupo Parlamentario Más Madrid:

- Portavoz:
- D. Antonio Sánchez Domínguez
- Portavoz Adjunta:
- D.^a María Bergerot Uncal
- Vocal:
- D.^a Esther Rodríguez Moreno

Grupo Parlamentario Socialista:

- Portavoz:
- D. José Luis García Sánchez
- Portavoz Adjunto:
- D. José Carmelo Cepeda García de León
- Vocal:
- D. Diego Cruz Torrijos

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

- Portavoz:
- D. Íñigo Henríquez de Luna Losada

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Paloma Martín Martín D. ^a Ana Millán Arroyo D. Rafael Núñez Huesca	D. Lorenzo Pérez Rojo D. Álvaro Moraga Valiente D. ^a María José Martínez de la Fuente	-	BOAM 10, de 21/10/2023

GPP	Designación de D. José Enrique Núñez Guijarro como Portavoz y a D. Francisco Galeote Perea como Portavoz Adjunto		-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPM	D.ª María Bergerot Uncal	D.ª Jimena González, designada Portavoz, y D. Antonio Sánchez, Portavoz Adjunto	-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA,
REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/07/2023	3
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2023	69
	Total sesiones mes de octubre de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2023	s/nº
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/12/2023	s/nº
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20234			

3.2.2. Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

3.2.2.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS 4)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª María Yolanda Ibarrola de la Fuente (GPP)
Vicepresidencia: D. Pablo Gómez Perpinyà (GPM)
Secretaría: D. Jonatan Alberto Arroyo Perea (GPP)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. José Virgilio Menéndez Medrano
Portavoz Adjunta: D.^a Ana Collado Jiménez
Vocales: D.^a Susana Pérez Quislant
D.^a María Yolanda Ibarrola de la Fuente
D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
D.^a Isabel Vega de la Vara
D.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor
D. Ignacio Catalá Martínez
D. Daniel Portero de la Torre
D.^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Hugo Martínez Abarca
Portavoz Adjunto: D. Pablo Gómez Perpinyà
Vocal: D.^a Alicia Torija López

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Marta Bernardo Llorente
Portavoz Adjunto: D. Rafael Martínez Pérez
Vocal: D.^a Irene Lozano Domingo

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Ignacio Arias Moreno

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	Designado Portavoz D. José Ignacio Arias Moreno		-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. ^a Susana Pérez Quislant D. Ignacio Catalá Martínez D. ^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo	D. ^a Ana Millán Arroyo D. Lorenzo Pérez Rojo D. ^a María José Martínez de la Fuente D. ^a María del Mar Blanco Garrido	-	BOAM 10, de 21/09/2023

GPP	Designada Portavoz Adjunta D. ^a Isabel Vega de la Vara		-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPS	D. ^a Marta Bernardo Llorente	D. ^a Tatiana Jiménez Liébana, designada Portavoz	-	BOAM 32, de 11/01/2024

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	10/07/2023	4
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	18/09/2023	25
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	02/10/2023	37
	2	16/10/2023	54
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	13/11/2023	76
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	04/12/2023	97
	2	15/12/2023	110
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 2		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 7			

3.2.3. *Comisión de Economía y Empleo*

3.2.3.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D.SS. número 5)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. ^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo (GPP)
Vicepresidencia:	D. Fernando Gernández Lara (GPS)
Secretaría:	D. ^a Eugenia Carballado Berlanga (GPP)

3.2.3.2. Composición: (BOAM 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. ^a Alicia Sánchez Camacho Pérez
Portavoz Adjunto:	D. Pedro Muñoz Abrines
Vocales:	D. ^a Eugenia Carballado Berlanga
	D. ^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo
	D. Rafael Núñez Huesca
	D. ^a Elisa Adela Vigil González
	D. David Jonathan Parry Lafont
	D. Álvaro Ballarín Valcárcel
	D. Francisco Galeote Perea
	D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D. ^a Marta Lozano Sabroso
Portavoz Adjunto:	D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito
Vocal:	D. Alberto Oliver Gómez de la Vega

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. ^a Leticia Lozano Brito
Portavoz Adjunto:	D. Agustín Vinagre Alcázar
Vocal:	D. Fernando Fernández Lara

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. ^a María Belén González Moreno
-----------	---

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	Designada Portavoz D. ^a María Belén González Moreno		-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. Rafael Núñez Huesca D. David Jonathan Parry Lafont D. Francisco Galeote Perea D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. Luis Pelegrina López D. Andrés Navarro Morales D. Luis del Olmo Florez D. Gustavo Eustache Soteldo D. ^a Ainhoa García Jabonero D. Ángel Fco. Alonso Bernal	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D. Luis Pelegrina López como Secretario		22/09/2023	DSS 34 BOAM 12, de 28/09/2023
GPP	Designada D. ^a Elisa Vigil González Portavoz Adjunta		-	BOAM 10, de 21/09/2023

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/07/2023	5
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/09/2023	34
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/10/2023	46
	2	20/10/2023	62
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	03/11/2023	65
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20235			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos y Hacienda*

3.2.4.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D.SS. número 15)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Agustín Vinagre Alcázar (GPS)
Vicepresidencia: D. Carlos González Maestre (GPP)
Secretaría: D. Rafael Núñez Huesca (GPP)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Álvaro Ballarín Valcárcel
Portavoz Adjunta: D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
Vocales: D. Rafael Núñez Huesca
D. Carlos González Maestre
D. Francisco Galeote Perea
D. Jorge García Díaz
D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D.^a Elisa Adela Vigil González
D. David Jonathan Parry Lafont

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega
Portavoz Adjunta: D.^a Marta Lozano Sabroso
Vocal: D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Fernando Fernández Laraz
Portavoz Adjunta: D.^a Leticia Lorenzo Brito
Vocal: D. Agustín Vinagre Alcázar

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Luis Ruiz Bartolomé

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. José Luis Ruiz Bartolomé	D.ª Ana María Cuartero Lorenzo, designada Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. Rafael Núñez Huesca D. Francisco Galeote Perea D. Jorge García Díaz D. José Virgilio Menéndez Medrano D.ª Elisa Vigil González D. David J. Parry Lafont	D. Lorenzo Pérez Rojo D. Luis del Olmo Florez D.ª Susana Pérez Quislant D. Marcos Crespo Hualde D.ª Ainhoa García Jabonero D. Ángel Fco. Alonso Bernal	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D. Lorenzo Pérez Rojo como Secretario		20/09/2023	DSS 30 BOAM 12, de 28/09/2023
GPP	D.ª Alicia Sánchez-Camacho Pérez	D.ª Gema Covadonga Fdez. Revuelta	-	BOAM 18, de 10/11/2023
GPP	Designación de D. Ángel Francisco Alonso Bernal como Portavoz Adjunto		-	BOAM 23, de 23/11/2023

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/07/2023	15
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20/09/2023	30
	Total sesiones mes de septiembre de 2023 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/10/2023	42
	2	18/10/2023	58
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/11/2023	80
	2	17/11/2023	84
	3	17/11/2023	85
	4	20/11/2023	87
	5	20/11/2023	88
	6	21/11/2023	89
	7	22/11/2023	91
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 7		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/12/2023	111
	2	15/12/2023	112
	3	18/12/2023	113
	4	18/12/2023	114
	5	19/12/2023	115
	6	19/12/2023	116
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 6		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 17			

3.2.5. *Comisión de Digitalización*

3.2.5.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D.SS. número 6)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Gustavo Aláin Eustache Soteldo (GPP)
Vicepresidencia: D. Emilio Delgado Orgaz (GPM)M
Secretaría: D. Pedro Muñoz Abrines (GPP)

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Ana Collado Jiménez
Portavoz Adjunto: D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
Vocales: D. Pedro Muñoz Abrines
D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo
D.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor
D. Carlos González Maestre
D. Ignacio Catalá Martínez
D. Pedro María Corral Corral
D. Pablo Posse Praderas
D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Héctor Tejero Franco
Portavoz Adjunta: D.^a Alicia Torija López
Vocal: D. Emilio Delgado Orgaz

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. José Carmelo Cepeda García de León
Portavoz Adjunta: D.^a María Tatiana Jiménez Liébana
Vocal: D. Javier Guardiola Arévalo

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Ana María Cuartero Lorenzo

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a Ana María Cuartero Lorenzo	D. ^a María Belén González Moreno, designada Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. Ignacio Catalá Martínez D. Pedro Corral Corral D. Pablo Posse Praderas D. José Virgilio Menéndez Medrano D. ^a Ana Collado Jiménez D. Pedro Muñoz Abrines	D. Ismael Sirio López Martín D. Andrés Navarro Morales, designado Portavoz D. ^a Ana María Gómez Rodríguez D. Luis Pelegrina López D. ^a Mónica García Molina D. José Antonio Sánchez Rguez.	-	BOAM 10, de 21/09/2023

GPP	Elección de Ismael Sirio López Martín como Secretario		03/10/2023	DSS 39 BOAM 14, de 11/10/2023
GPP	D. José Antonio Sánchez Rodríguez	D.ª Gema Covadonga Fernández Revuelta	-	BOAM 18, de 02/11/2023
GPM	D. Emilio Delgado Orgaz	D. Juan Varela-Portas	-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Digitalización

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE DIGITALIZACIÓN

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/07/2023	6
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19/09/2023	27
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/10/2023	39
	2	17/10/2023	56
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/11/2023	78
	2	29/11/2023	94
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/12/2023	100
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20237			

3.2.6. *Comisión de Educación, Ciencia y Universidades*

3.2.6.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D.SS. número 7)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Mirina Cortés Ortega (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Emilia Sánchez Prieto (GPS)
 Secretaría: D. Álvaro Ballarín Valcárcel (GPP)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Pablo Posse Praderas
 Portavoz Adjunta: D.^a Elisa Adela Vigil González
 Vocales: D. Álvaro Ballarín Valcárcel
 D.^a Mirina Cortés Ortega
 D. Ignacio Catalá Martínez
 D.^a Marta Marbán de Frutos
 D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
 D. Nikolay Yordanov Atanasov
 D.^a Alma Lucía Ezcurra Almansa
 D.^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a María Pastor Valdés
 Portavoz Adjunto: D. Héctor Tejero Franco
 Vocal: D. Antonio Sánchez Domínguez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Esteban Álvarez León
 Portavoz Adjunta: D.^a María del Mar Espinar Mesa-Moles
 Vocal: D.^a Emilia Sánchez Prieto

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Antonio Fúster Lamelas

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	D. Álvaro Ballarín Valcarcel D. ^a Elisa Vigil González D. ^a Marta Marbán de Frutos	D. ^a Lourdes de Villota Chocano D. Sergio Brabezo Carballo D. José Enrique Núñez Guijarro	-	BOAM 10, de 21/09/2023

GPP	Designación de D. Nikolay Yordanov Atanasov como Portavoz Adjunto		-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D.ª Lourdes de Villota Chocano como Secretaria		19/09/2023	DSS 41 BOAM 12, de 28/09/2023
GPMM	D. Héctor Tenero Franco	D.ª Beatriz Borrás Vergel	-	BOAM 16, de 19/10/2023
GPMM	Designación de D. Antonio Sánchez Domínguez como Portavoz Adjunto		-	BOAM 16, de 19/10/2023
GPMM	Designación de D. Antonio Sánchez Domínguez como Portavoz y de D.ª María Pastor Valdés como Portavoz Adjunta		-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/07/2023	7
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19/09/2023	26
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/10/2023	38
	2	17/10/2023	55
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/11/2023	77
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/12/2023	99
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20236			

3.2.7. Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

3.2.7.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D.SS. número 8)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Daniel Portero de la Torre (GPP)
 Vicepresidencia: D. Rafael Martínez Pérez (GPS)
 Secretaría: D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Ignacio Catalá Martínez
 Portavoz Adjunto: D. Pedro Muñoz Abrines
 Vocales: D. Daniel Portero de la Torre
 D.^a Miriam Bravo Sánchez
 D.^a Elisa Adela Vigil González
 D.^a Sandra Samboal Ugena
 D. Jorge García Díaz
 D. Tomás Pedro Burgos Beteta
 D. Rafael Núñez Huesca
 D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a María Acín Carrera
 Portavoz Adjunto: D. Jorge Moruno Danzi
 Vocal: D. Pablo José Padilla Estrada

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Cristina González Álvarez
 Portavoz Adjunta: D.^a María de los Llanos Castellanos Garijo
 Vocal: D. Rafael Martínez Pérez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Íñigo Henríquez de Luna Losada

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada	D. Mariano Calabuig Mtínez, designado Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano D.ª Elisa Vigil González D. Jorge García Díaz D. Tomás Pedro Burgos Beteta D. Rafael Núñez Huesca	D. Marcos Crespo D. Jorge García Díaz, designado Portavoz Adjunto D. Pablo Posse Praderas D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque D. Ángel F. Alonso Bernal D.ª Mónica García Molina	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D. Marcos Crespo Hualda como Secretario		06/10/2023	DSS 45 BOAM 16, de 19/10/2023
GPP	D. Pedro Muñoz Abrines	D. José Antonio Sánchez Rguez.	-	BOAM 18, de 02/11/2023
GPP	Designación de Marcos Crespo Hualda como Portavoz Adjunto		-	BOAM 26, de 09/12/2023

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/07/2023	8
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/09/2023	33
	Total sesiones mes de septiembre de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/10/2023	45
	2	20/10/2023	61
	Total sesiones mes de octubre 2023 2		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2023	64
	2	17/11/2023	83
	Total sesiones mes de noviembre 20232		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023..... 6			

3.2.8. Comisión de Sanidad

3.2.8.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 9)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D.ª Alma Lucía Ezcurra Almansa (GPP)
Vicepresidencia:	D. Diego Figuera Álvarez (GPM)M)
Secretaría:	D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D.ª Marta Marbán de Frutos
Portavoz Adjunto:	D. Raúl Martín Galán
Vocales:	D. Eduardo Raboso García-Baquero
	D.ª Alma Lucía Ezcurra Almansa
	D. José Virgilio Menéndez Medrano
	D.ª Elisa Adela Vigil González
	D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
	D.ª Juana Beatriz Pérez Abraham
	D.ª Esther Platero San Román
	D. Rafael Núñez Huesca

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D.ª Marta Carmona Osorio
Portavoz Adjunto:	D. Javier Padilla Bernáldez
Vocal:	D. Diego Figuera Álvarez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. Carlos Moreno Vinués
Portavoz Adjunta:	D.ª Sara Bonmati García
Vocal:	D. Daniel Rubio Caballero

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. Mariano Calabuig Martínez
-----------	------------------------------

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. Mariano Calabuig Martínez	D.ª Ana María Cuartero Lorenzo	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano D.ª Elisa Vigil González D. Jonatan Alberto Arroyo Perea D.ª Juana Beatriz Pérez Abraham D. Rafael Núñez Huesca	D. Ángel Francisco Alonso Bernal D.ª María Inmaculada Pérez Bordejé D. Sergio Brabezo Carballo D.ª Lourdes de Villota Chocano D. Marcos Crespo Hualde D. José Enrique Núñez Guijarro	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D. Ángel Francisco Alonso Bernal como Secretario		18/09/2023	DSS 24 BOAM 12, de 28/09/2023
GPP	D.ª Esther Platero Sanromán	D.ª Gema Covadonga Fernández Revuelta	-	BOAM 18, de 02/11/2023
GPMM	D. Javier Padilla Bernáldez	D.ª Beatriz Borrás, y nombramiento de D. Diego Figuera como Portavoz Adjunto	-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/07/2023	9
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/09/2023	24
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/10/2023	36
	2	16/10/2023	53
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/11/2023	75
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2023	98
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 6			

3.2.9. Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

3.2.9.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 10)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Tomás Pedro Burgos Beteta (GPP)
Vicepresidencia: D. Héctor Tejero Franco (GPMM)
Secretaría: D. Francisco Galeote Perea (GPP)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.ª Miriam Bravo Sánchez
Portavoz Adjunto: D. José Virgilio Menéndez Medrano
Vocales: D. Francisco Galeote Perea
D. Tomás Pedro Burgos Beteta
D.ª Elisa Adela Vigil González

D. Raúl Martín Galán
D. Daniel Portero de la Torre
D.^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo
D. Jorge García Díaz
D. Rafael Núñez Huesca

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Alejandro Sánchez Pérez
Portavoz Adjunta: D.^a Alodia Pérez Muñoz
Vocal: D. Héctor Tejero Franco

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Guillermo Martín Jiménez
Portavoz Adjunto: D. Javier Guardiola Arévalo
Vocal: D.^a María Tatiana Jiménez Liébana

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Isabel Pérez Moñino-Aranda

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a Isabel Pérez Moñino-Aranda	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	Elección de D. Luis del Olmo Flórez como Secretario		19/09/2023	DSS 28 BOAM 12, de 28/09/2023
GPP	D. Francisco Galeote Perea D. José Virgilio Menéndez Medrano D. ^a Elisa Adela Vigil González D. Rafael Núñez Huesca	D. Luis del Olmo Florez D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque, Portavoz Adjunto D. Sergio Brabezo Carballo D. Juan Carlos Carretero	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPS	Designación de D. Javier Guardiola Arévalo como Portavoz		-	BOAM 32, de 11/01/2024

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente,
Agricultura e Interior

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	11/07/2023	10
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	19/09/2023	28
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	03/10/2023	40
	2	17/10/2023	57
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	14/11/2023	79
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	05/12/2023	101
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 6			

3.2.10. *Comisión de Familia y Asuntos Sociales*

3.2.10.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 11)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Miguel Ángel Rumayor Fernández (GPP)
Vicepresidencia: D.^a Jimena González Gómez (GPMU)
Secretaría: D.^a Esther Platero Sanromán (GPP)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Mónica Lavín Moreno-Torres
Portavoz Adjunto: D. Rafael Núñez Huesca
Vocal: D.^a Esther Platero San Román

D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
D.^a Alma Lucía Ezcurra Almansa
D. Francisco Galeote Perea
D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D.^a Marta Marbán de Frutos
D.^a Elisa Adela Vigil González

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Alodia Pérez Muñoz
Portavoz Adjunta: D.^a Jimena González Gómez
Vocal: D.^a Diana Carol Paredes Choquehuanca

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Lorena Morales Porro
Portavoz Adjunto: D. Santiago José Rivero Cruz
Vocal: D.^a Silvia Monterrubio Hernando

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Jorge Arturo Cutillas Cordón

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. Jorge Cutillas Cordón	D. Mariano Calabuig Martínez	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	Elección de D. ^a Marta Marbán de Frutos como Secretaria		20/09/2023	DSS 31 BOAM 14, de 14/10/2023
GPP	D. Francisco Galeote Perea D. José Virgilio Menéndez Medrano D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. ^a María Inmaculada Pérez Bordejé D. ^a Mónica García Molina D. Ismael Sirio López Martín	-	BOAM 10, de 21/09/2023

GPP	D. Rafael Núñez Huesca	D. Gustavo Alain Euestache Soteldo	-	BOAM 16, de 19/10/2023
GPP	Designación de D. ^a Esther Pletero Sanromán como Portavoz Adjunta		-	BOAM 16, de 19/10/2023
GPP	D. ^a Marta Marbán de Frutos	D. ^a Gema Covadonga Fernández Revuelta, elegida Secretaria	13/11/2023	DSS 74 BOAM 23, de 23/11/2023
GPMM	Elección de D. ^a Emilia Sánchez- Pantoja Belenguer como Vicepresidencia		15/12/2023	DSS 109 BOAM 32, de 11/01/2024

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Familia y Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/07/2023	11
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/09/2023	23
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/10/2023	35
	2	16/10/2023	52
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/11/2023	74
	2	20/11/2023	86
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 2		

Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2023	96
	2	15/12/2023	109
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 2		
Total sesiones junio a diciembre de 2023.....8			

3.2.11. *Comisión de Turismo y Deporte*

3.2.11.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 12)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª Sandra Samboal Ugena (GPP)
Vicepresidencia: D. Javier Guardiola Arévalo (GPS)
Secretaría: D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.ª Isabel Vega de la Vara
Portavoz Adjunto: D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo
Vocales: D.ª Sandra Samboal Ugena
D.ª Juana Beatriz Pérez Abraham
D. Tomás Pedro Burgos Beteta
D.ª Ana Collado Jiménez
D. Francisco Galeote Perea
D.ª Mirina Cortés Ortega
D.ª Elisa Adela Vigil González
D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.ª Alicia Torija López
Portavoz Adjunta: D.ª María Pastor Valdés
Vocal: D. Pablo Gómez Perpinyá

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.ª María del Mar Espinar Mesa-Moles
Portavoz Adjunta: D.ª Manuela Villa Acosta
Vocal: D. Javier Guardiola Arévalo

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.ª Ana María Cuartero Lorenzo

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a Ana María Cuartero Lorenzo	D. Jorge Cutillas Cordón, designado Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. ^a Sandra Samboal Ugena D. José Virgilio Menéndez Medrano D. ^a Juana Beatriz Pérez Abraham D. Francisco Galeote Perea D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque D. Juan Carlos Carretero Carretero D. José Antonio Sánchez Rguez. D. ^a Ana María Gómez Rguez. D. Luis María Pelegrina López D. Andrés Navarro Morales	-	BOAM 10, de 21/09/2023
GPP	Elección de D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque como Presidente y de D. Juan Carlos Carretero Carretero como Secretario		29/09/2023	DSS 31 BOAM 12, de 28/09/2023
GPMM	Designación de D. Pablo Gómez Perpinyà como Portavoz Adjunto		-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11/07/2023	12
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20/09/2023	31
	Total sesiones mes de septiembre de 2023..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04/10/2023	43
	Total sesiones mes de octubre de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	22/11/2023	92
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13/12/2023	107
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 5			

3.2.12. *Comisión de Cultura*

3.2.12.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 13)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Nikolay Yordanov Atanasov (GPP)
Vicepresidencia: D. Guillermo Martín Jiménez (GPS)
Secretaría: D.ª Isabel Vega de la Vara (GPP)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Pedro María Corral Corral
Portavoz Adjunta: D.ª Sandra Samboal Ugena
Vocales: D. Eduardo Raboso García-Baquero
D. Nikolay Yordanov Atanasov
D.ª Isabel Vega de la Vara
D.ª Carlota Pasarón González
D.ª Mirina Cortés Ortega
D.ª Mónica Lavín Moreno-Torres
D.ª Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Jazmín Beirak Ulanosky
Portavoz Adjunta: D.^a Diana Carol Paredes Choquehuanca
Vocal: D.^a Beatriz Borrás Vergel

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Manuela Villa Acosta
Portavoz Adjunta: D.^a María del Mar Espinar Mesa-Moles
Vocal: D. Guillermo Martín Jiménez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a María Belén González Moreno

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a María Belén González Moreno	D. José Luis Ruiz Bartolomé, designado Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano D. Edurardo Raboso García-Baquero	D. ^a María José Martínez de la Fuente, elegida Secretaria D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque	20/09/2023	DSS 29 BOAM 10, de 21/09/2023 y 12, de 28/09/2023
GPP	D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque	D. ^a Marta Marbán de Frutos	-	BOAM 18, de 02/11/2023
GPMM	D. ^a Beatriz Borrás Vergel	D. Juan Varela-Portas	-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11/07/2023	13
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Septiembre	N.º se sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20/09/2023	29
	Total sesiones mes de septiembre de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04/10/2023	41
	2	18/10/2023	59
	Total sesiones mes de octubre de 2023 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15/11/2023	81
	2	22/11/2023	90
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20/12/2023	117
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 7			

3.2.13. Comisión de Mujer

3.2.13.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (DSS. número 14)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª Elisa Adela Vigil González (GPP)
Vicepresidencia: D.ª Marta Carmona Osorio (GPMM)
Secretaría: D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.ª Esther Platero San Román
Portavoz Adjunta: D.ª Mónica Lavín Moreno-Torres
Vocales: D. David Jonathan Parry Lafont

D.^a Elisa Adela Vigil González.
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D.^a Carlota Pasarón González
D. Ignacio Catalá Martínez
D.^a Sandra Samboal Ugena
D. Rafael Núñez Huesca
D.^a Ana Collado Jiménez

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Loreto Arenillas Gómez
Portavoz Adjunta: D.^a Marta Carmona Osorio
Vocal: D.^a Jimena González Gómez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Silvia Monterrubio Hernando
Portavoz Adjunta: D.^a Lorena Morales Porro
Vocal: D.^a Isabel Sofía Cadórniga Varela

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Ana María Velasco Vidal-Abarca

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a Ana María Velasco Vidal-Abarca	D. ^a María Belén González Moreno, designada Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. ^a Elisa Adela Vigil González D. Ignacio Catalá Martínez D. Rafael Núñez Huesca D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. ^a M. ^a Inmaculada Pérez Bordejé, elegida Presidenta D. ^a Mónica García Molina, elegida Secretaria D. ^a Ana María Gómez Rodríguez D. ^a Lourdes de Villota Chocano D. ^a Susana Pérez Quislan	10/11/2023	DSS 72 BOAM 23, de 23/11/2023

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Julio	1	11/07/2023	14
	Total sesiones mes de julio de 2023		1
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	10/11/2023	73
	Total sesiones mes de noviembre de 2023		1
	Total sesiones de junio a diciembre de 2023		2

3.2.14. Comisión de Juventud

3.2.14.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (DSS. número 16)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Raúl Martín Galán (GPP)
Vicepresidencia: D. Santiago José Rivero Cruz (GPS)
Secretaría: D. Nikolay Yordanov Atanasov (GPP)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.ª Carlota Pasarón González
Portavoz Adjunta: D.ª Paula Raquel de las Heras Tundidor
Vocales: D. Raúl Martín Galán
D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
D. Pablo Posse Praderas
D.ª Mónica Lavín Moreno-Torres
D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D. Nikolay Yordanov Atanasov

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.ª Beatriz Borrás Vergel
Portavoz Adjunta: D.ª Loreto Arenillas Gómez
Vocal: D. Antonio Sánchez Domínguez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.ª Sara Bonmati García
Portavoz Adjunto: D. Esteban Álvarez León
Vocal: D. Santiago José Rivero Cruz

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Ignacio Arias Moreno

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. José Ignacio Arias Moreno	D.ª Isabel Pérez Moino-Aranda	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. Sergio Bravezo Carballo, elegido Secretario	09/10/2023	DSS 48 BOAM 10, de 21/09/2023 y 16, de 19/10/2023

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD**

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/07/2023	16
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09/10/2023	48
	Total sesiones mes de octubre de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06/11/2023	67
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11/12/2023	104
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre 2023..... 4			

3.2.15. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.15.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (DSS. número 17)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. ^a María Mar Blanco Garrido (GPP)
Vicepresidencia:	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando (GPS)
Secretaría:	D. Rafael Núñez Huesca (GPP)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. ^a Juana Beatriz Pérez Abraham
Portavoz Adjunto:	D. Esther Platero San Román
Vocales:	D. Carlos González Maestre
	D. Nikolay Yordanov Atanasov
	D. ^a María Mar Blanco Garrido
	D. Rafael Núñez Huesca
	D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo
	D. Raúl Martín Galán
	D. Francisco Galeote Perea
	D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D. Diego Figuera Álvarez
Portavoz Adjunta:	D. ^a Marta Carmona Osorio
Vocal:	D. Alejandro Sánchez Pérez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. ^a Emilia Sánchez Prieto
Portavoz Adjunto:	D. Jesús Ángel Celada Pérez
Vocal:	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. Mariano Calabuig Martínez
-----------	------------------------------

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. Mariano Calabuig Martínez	D. José Ignacio Arias Moreno, designado Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. ^a María del Mar Blanco Garrido D. Rafael Núñez Huesca D. Gustavo Alain Eustache Soteldo D. Raúl Martín Galán D. Francisco Galeote Perea D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. Enrique Ruiz Escudero, elegido Presidente D. ^a Ana María Gómez Rodríguez, elegida Secretaria D. ^a Lourdes de Villota Chocano D. ^a María Inmaculada Pérez Bordejé D. Ignacio Catalá Martínez D. José Antonio Sánchez Rodríguez	10/10/2023	DSS 50 BOAM 10, de 21/09/2023 y 16, de 19/10/2023
GPM	D. Alejandro Sánchez Pérez	D. Emilio Delgado Orgaz	-	BOAM 27, de 14/12/2023

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES
DE LA DISCAPACIDAD

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/07/2023	17
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10/10/2023	50
	Total sesiones mes de octubre de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07/11/2023	70
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/12/2023	106
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 4			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.16. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.16.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D.SS. número 18)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª Ana María Cuartero Lorenzo (GPVOX)
Vicepresidencia: D. José María Arribas del Barrio (GPP)
Secretaría: D. Rafael Núñez Huesca (GPP)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. José Enrique Núñez Guijarro
Portavoz Adjunto: D. Tomás Pedro Burgos Beteta
Vocales: D. José María Arribas del Barrio
D. Rafael Núñez Huesca
D. Álvaro Ballarín Valcárcel
D.ª Susana Pérez Quislant
D.ª Mirina Cortés Ortega
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D. Ignacio Catalá Martínez
D. Francisco Galeote Perea

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Jimena González Gómez
 Portavoz Adjunto: D. Alberto Oliver de la Vega
 Vocal: D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Daniel Rubio Caballero
 Portavoz Adjunta: D.^a Isabel Sofía Cadórniga Varela
 Vocal: D.^a Cristina González Álvarez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Ana María Cuartero Lorenzo

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación de D. Santiago Eduardo Gómez Benito como Portavoz y a D. ^a Jimena González Gómez como Portavoz Adjunta		-	BOAM 6, de 31/07/2023
GPP	D. José María Arribas del Barrio D. Tomás Pedro Burgos Beteta D. Rafael Núñez Huesca D. José Enrique Núñez Guijarro D. ^a Susana Pérez Quisilant D. José Virgilio Menéndez Medrano D. Ignacio Catalá Martínez D. Francisco Galeote Perea	D. Álvaro Moraga Valiente, elegido Vicepresidente D. Sandra Samboal Ugena, elegida Secretaria D. ^a Ainhoa García Jabonero, designada Portavoz D. Jorge García Díaz D. Luis del Olmo Florez D. Juan Carlos Carretero D. Luis María Pelegrina López D. Marcos Crespo Hualde	09/10/2023	DSS 47 BOAM 10, de 21/09/2023 y 16, de 19/10/2023

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/07/2023	18
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09/10/2023	47
	Total sesiones mes de octubre de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06/11/2023	66
	Total sesiones mes de noviembre de 2023 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11/12/2023	103
	Total sesiones mes de diciembre de 2023 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 4			

3.2.17. *Comisión de Radio Televisión Madrid*

3.2.17.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (DSS número 19)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Jorge García Díaz (GPP)
Vicepresidencia: D.^a Isabel Sofía Cadórniga Varela (GPS)
Secretaría: D. David Jonathan Parry Lafont (GPP)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor
Portavoz Adjunto: D. Pedro María Corral Corral
Vocales: D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo

D. Jorge García Díaz
D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. David Jonathan Parry Lafont
D. José María Arribas del Barrio
D.^a Marta Marbán de Frutos
D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Pablo José Padilla Estrada
Portavoz Adjunto: D. Hugo Martínez Abarca
Vocal: D.^a Jazmín Beirak Ulanosky

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a María Tatiana Jiménez Liébana
Portavoz Adjunto: D. José Luis García Sánchez
Vocal: D.^a Isabel Sofía Cadórniga Varela

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Luis Ruiz Bartolomé

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	José Luis Ruiz Bartolomé	José Antonio Fúster Lamelas, designado Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	Gustavo Alain Eustache Soteldo	Rafael Núñez Huesca	-	BOAM 16, de 19/10/2023
GPP	Jorge García Díaz	Ángel Francisco Alonso Bernal, elegido Presidente	07/11/2023	DSS 68 BOAM 18, de 02/11/2023 y 23, de 23/11/2023

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/07/2023	19
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/10/2023	49
	Total sesiones mes de octubre 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2023	68
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/12/2023	105
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 4			

3.2.18. Comisión de Participación

3.2.18.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D.SS. número 20)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino (GPP)
Vicepresidencia: D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca (GPMM)
Secretaría: D.José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.José Virgilio Menéndez Medrano
Portavoz Adjunto: D.Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.Jorge Moruno Danzi
Portavoz Adjunto: D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a María Carmen Mena Romero
Portavoz Adjunto: D. Agustín Vinagre Alcázar

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Jorge Arturo Cutillas Cordón
Portavoz Adjunto: D.^a Ana María Cuartero Lorenzo

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	D. ^a Ana María Cuartero Lorenzo	D. ^a Ana Velasco Vidal-Abarca, designada Portavoz	-	BOAM 9, de 14/09/2023
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. José María Arribas del Barrio, designado Portavoz y elegido Secretario	10/11/2023	DSS 72 BOAM 21, de 23/11/2023
GPP	D. Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino	D. ^a Paloma Martín Martín, designada Portavoz Adjunta y elegida Presidenta	10/11/2023	DSS 72 BOAM 21, de 23/11/2023

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN**

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/07/2023	20
	Total sesiones mes de julio de 2023 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10/11/2023	72
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20232			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (D.SS. número 21)*

3.3.2. *Composición: (BOAM número 6, de 9 de julio de 2023)*

A propuesta del Grupo Parlamentario Popular:

TITULARES

SUPLENTES

MESA

Presidencia:

D. Enrique Matías Ossorio Crespo

D. José Antonio Sánchez Serrano

Vicepresidencia Primera:

D.^a Ana Millán Arroyo

Secretaría Primera:

D. Francisco Galeote Perea

D.^a Mirina Cortés Ortega

Secretaría Tercera:

D.^a Susana Pérez Quislant

D. Daniel Portero de la Torre

D.^a Rocío Albert López

D. Carlos González Maestre

D.^a María Mar Blanco Garrido

D.^a Marta Marbán de Frutos

D.^a Miriam Bravo Sánchez

D.^a Ana Collado Jiménez

D. Ignacio Catalá Martínez

D.^a Mónica Lavín Moreno-Torres

D.^a Ana Dávila-Ponce de León
Municipio

D. Pedro María Corral Corral

D.^a Isabel Díaz Ayuso

D. José María Arribas del Barrio

D. Carlos Díaz-Pache Gosende

D.^a Sandra Samboal Ugena

D. Francisco Javier
Fernández-Lasquetty Blanc

D.^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo

D. Miguel Ángel García Martín

D.^a Alma Lucía Ezcurra Almansa

D.^a María Yolanda Ibarrola de la
Fuente

D. Álvaro Ballarín Valcárcel

D. Miguel López-Valverde Argüeso

D.^a Esther Platero San Román

D. José Virgilio Menéndez Medrano

D.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor

D. Jesús Moreno García

D. Tomás Pedro Burgos Beteta

D. Carlos Novillo Piris

D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham

D. Rafael Núñez Huesca	D. ^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. Jorge Rodrigo Domínguez	D. Pablo Posse Praderas
D. Enrique Ruiz Escudero	D. Raúl Martín Galán
D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino	D. Nikolay Yordanov Atanasov
D. Ignacio Vázquez Casavilla	D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
D. ^a Isabel Vega de la Vara	D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo
D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. Jorge García Díaz

A propuesta del Grupo Parlamentario Más Madrid:

TITULARES

SUPLENTES

MESA

Vicepresidencia Segunda:

D. ^a Esther Rodríguez Moreno	D. ^a María Acín Carrera
D. ^a Manuela María Bergerot Uncal	D. Alberto Oliver Gómez de la Vega
D. ^a Mónica García Gómez	D. ^a Carla Delgado Gómez
D. Pablo Gómez Perpinyà	D. Héctor Tejero Franco
D. Hugo Martínez Abarca	D. ^a Alicia Torija López
D. Javier Padilla Bernáldez	D. ^a Loreto Arenillas Gómez
D. Pablo José Padilla Estrada	D. Jorge Moruno Danzi
D. ^a María Pastor Valdés	D. Antonio Sánchez Domínguez
D. ^a Alodia Pérez Muñoz	D. Alejandro Sánchez Pérez

A Propuesta del Grupo Parlamentario Socialista:

TITULARES

SUPLENTES

Vicepresidencia Tercera:

D. Diego Cruz Torrijos	D. Javier Guardiola Arévalo
D. Esteban Álvarez León	D. José Carmelo Cepeda García de León
D. ^a Marta Bernardo Llorente	D. ^a María Tatiana Jiménez Liébana
D. ^a María de los Llanos Castellanos Garijo	D. ^a María del Mar Espinar Mesa-Moles

D. Jesús Ángel Celada Pérez	D. ^a Cristina González Álvarez
D. Fernando Fernández Lara	D. ^a Lorena Morales Porro
D. Juan Lobato Gandarias	D. ^a Leticia Lorenzo Brito
D. ^a María del Carmen Mena Romero	D. Rafael Martínez Pérez
D. Carlos Moreno Vinués	D. ^a Manuela Villa Acosta

A propuesta del Grupo Parlamentario VOX en Madrid:

TITULARES

SUPLENTES

MESA

Secretaría Segunda:

D. José Ignacio Arias Moreno	D. Jorge Arturo Cutillas Cordon
D. ^a Rocío Monasterio San Martín	D. ^a Ana María Cuartero Lorenzo
D. José Luis Ruiz Bartolomé	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada

Nueva designación de los miembros de la Diputación Permanente por parte del **Grupo Parlamentario Popular** (sesión plenaria de 05/10/2023, DSS. 44):

Se sustituyen los suplentes de los miembros de Mesa, pasando a ser:

Del Presidente:	D. Jesús Moreno García
De la Vicepresidenta Primera:	D. José Enrique Núñez Guijarro
Del Secretario Primero:	D. ^a Mirina Cortés Ortega
De la Secretaria Tercera:	D. Daniel Portero de la Torre

Nueva designación de los miembros de la Diputación Permanente por parte del **Grupo Parlamentario Popular** (sesión plenaria de 14/12/2023, DSS. 108):

TITULARES

SUPLENTES

Presidente:

D. Enrique Matías Ossorio Crespo	D. José Enrique Núñez Guijarro
----------------------------------	--------------------------------

Vicepresidenta Primera:

D. ^a Ana Millán Arroyo	D. ^a Mirina Cortés Ortega
-----------------------------------	--------------------------------------

Secretario Primero:

D. Francisco Galeote Perea

D. Daniel Portero de la Torre

Secretaria Tercera:D.^a Susana Pérez Quislant

D. José María Arribas del Barrio

D.^a Rocío Albert LópezD.^a Esther Platero San RománD.^a María Mar Blanco Garrido

D. Jonatan Alberto Arroyo Perea

D.^a Miriam Bravo SánchezD.^a María Mercedes Zarzalejo Carbajo

D. Ignacio Catalá Martínez

D. Raúl Martín Galán

D.^a Ana Dávila-Ponce de León
MunicipioD.^a Sandra Samboal UgenaD.^a Isabel Díaz AyusoD.^a Alma Lucía Ezcurra Almansa

D. Carlos Díaz-Pache Gosende

D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez

D. Miguel Ángel García Martín

D. Carlos González Maestre

D.^a María Yolanda Ibarrola de la
Fuente

D. Tomás Pedro Burgos Beteta

D. Miguel López-Valverde Argüeso

D. Pablo Posse Praderas

D.^a Paloma Martín MartínD.^a Carlota Pasarón GonzálezD. José Virgilio Menéndez
Medrano

D. Gustavo Aláin Eustache Soteldo

D. Jesús Moreno García

D. Miguel Ángel Rumayor Fernández

D. Carlos Novillo Piris

D. Pedro María Corral Corral

D. Rafael Núñez Huesca

D.^a Mónica Lavín Moreno-Torres

D. Enrique Ruiz Escudero

D. Álvaro Ballarín Valcárcel

D. Jorge Rodrigo Domínguez

D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham

D. José Antonio Sánchez Serrano

D. David Jonathan Parry Lafont

D. Alfonso Carlos Serrano
Sánchez-Capuchino

D. Nikolay Yordanov Atanasov

D.^a Elisa Adela Vigil GonzálezD.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período de sesiones.

3.4. **La Mesa de la Asamblea de Madrid**

3.4.1. *Sesión constitutiva de 13 de junio de 2023: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

Presidencia:	D. Enrique Matías Ossorio Crespo (GPP)
Vicepresidencia Primera:	D. ^a Ana Millán Arroyo (GPP)
Vicepresidencia Segunda:	D. ^a Esther Rodríguez Moreno (GPMM)
Vicepresidencia Tercera:	D. Diego Cruz Torrijos (GPS)
Secretaría Primera:	D. Francisco Galeote Perea (GPP)
Secretaría Segunda:	D. José Ignacio Arias Moreno (GPV)
Secretaría Tercera:	D. ^a Susana Pérez Quislant (GPP)

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	21/06/2023	1/2023 (XIII)
	2	29/06/2023	2/2023 (XIII)
	3	30/06/2023	3/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de junio 2023		3
Julio (Diputación Permanente)	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	07/07/2023	1/2023 (XIII)
	2	11/07/2023	2/2023 (XIII)
	3	12/07/2023	3/2023 (XIII)
	4	13/07/2023	4/2023 (XIII)
	5	26/07/2023	5/2023 (XIII)
	6	27/07/2023	6/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de julio de 2023		6

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/09/2023	4/2023 (XIII)
	2	05/09/2023	5/2023 (XIII)
	3	11/09/2023	6/2023 (XIII)
	4	12/09/2023	7/2023 (XIII)
	5	18/09/2023	8/2023 (XIII)
	6	19/09/2023	9/2023 (XIII)
	7	25/09/2023	10/2023 (XIII)
	8	26/09/2023	11/2023 (XIII)
	9	29/09/2023	12/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2023 9		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/10/2023	13/2023 (XIII)
	2	09/10/2023	14/2023 (XIII)
	3	10/10/2023	15/2023 (XIII)
	4	16/10/2023	16/2023 (XIII)
	5	17/10/2023	17/2023 (XIII)
	6	20/10/2023	18/2023 (XIII)
	7	27/10/2023	19/2023 (XIII)
	8	30/10/2023	20/2023 (XIII)
	9	30/10/2023	21/2023 (XIII)
	10	31/10/2023	22/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de octubre de 2023 10		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2023	23/2023 (XIII)
	2	06/11/2023	24/2023 (XIII)
	3	10/11/2023	25/2023 (XIII)
	4	13/11/2023	26/2023 (XIII)
	5	13/11/2023	27/2023 (XIII)
	6	17/11/2023	28/2023 (XIII)
	7	20/11/2023	29/2023 (XIII)
	8	21/11/2023	30/2023 (XIII)
	9	22/11/2023	31/2023 (XIII)
	10	24/11/2023	32/2023 (XIII)
	11	24/11/2023	33/2023 (XIII)
	12	27/11/2023	34/2023 (XIII)
	13	27/11/2023	35/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 13		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/12/2023	36/2023 (XIII)
	2	05/12/2023	37/2023 (XIII)
	3	11/12/2023	38/2023 (XIII)
	4	11/12/2023	39/2023 (XIII)
	5	12/12/2023	40/2023 (XIII)
	6	13/12/2023	41/2023 (XIII)
	7	15/12/2023	42/2023 (XIII)
	8	15/12/2023	43/2023 (XIII)
	9	15/12/2023	44/2023 (XIII)
	10	15/12/2023	45/2023 (XIII)
	11	18/12/2023	46/2023 (XIII)
	12	20/12/2023	47/2023 (XIII)
	13	21/12/2023	48/2023 (XIII)
	14	28/12/2023	49/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de diciembre de 2023..... 14		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023			52

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No ha habido comunicación de asistentes a la Junta de Portavoces. Atendiendo a los datos que figuran en el acta 1, los asistentes, además de los miembros de Mesa, son los siguientes:

Portavoz G.P. Popular:	D. Carlos Díaz Pache-Gosende
Portavoz G.P. Más Madrid:	D. ^a Mónica García Gómez
Portavoz G.P. Socialista:	D. ^a Juan Lobato Gandarias
Portavoz G.P.Vox:	D. Rocío Monasterio San Martín

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	30/06/2023	1/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de junio de 2023		1
Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	07/07/2023	2/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de julio de 2023		1
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/09/2023	3/2023 (XIII)
	2	12/09/2023	4/2023 (XIII)
	3	19/09/2023	5/2023 (XIII)
	4	26/09/2023	6/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2023		4
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/10/2023	7/2023 (XIII)
	2	09/10/2023	8/2023 (XIII)
	3	16/10/2023	9/2023 (XIII)
	4	23/10/2023	10/2023 (XIII)
	5	30/10/2023	11/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de octubre de 2023		5

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/11/2023	12/2023 (XIII)
	2	13/11/2023	13/2023 (XIII)
	3	20/11/2023	14/2023 (XIII)
	4	27/11/2023	15/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2023..... 4		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/12/2023	16/2023 (XIII)
	2	11/12/2023	17/2023 (XIII)
	3	13/12/2023	18/2023 (XIII)
	4	15/12/2023	19/2023 (XIII)
	5	15/12/2023	20/2023 (XIII)
	Total sesiones mes de diciembre de 2023 5		
Total sesiones de junio a diciembre de 2023 20			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante el este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 12/2023 (XIII), de 15 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 4/2023. Ley por la que se modifica de manera temporal la bonificación del Impuesto sobre el Patrimonio en la Comunidad de Madrid durante el periodo de vigencia del Impuesto de Solidaridad de las Grandes Fortunas. **BOAM** 27, de 14/12/2023, **BOCM** 303, de 21/12/2023.

LEY 13/2023 (XIII), de 15 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 4/2023. Ley por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para deflactar la escala autonómica, el mínimo personal y familiar, las cuantías de las deducciones autonómicas y los límites de renta para la aplicación de las mismas, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. **BOAM** 27, de 14/12/2023, **BOCM** 303, de 21/12/2023.

LEY 14/2023 (XIII), de 21 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 1/2023. Ley por la que se crea la Agencia de Ciberseguridad de

la Comunidad de Madrid. **BOAM** 30, de 22/12/2023, **BOCM** 307, de 27/12/2023.

LEY 15/2023 (XIII), de 27 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 2/2023. Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024. **BOAM** 31, de 28/12/2023, **BOCM** 309, de 29/12/2023.

LEY 16/2023 (XIII), de 27 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 5/2023. Ley de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid. **BOAM** 31, de 28/12/2023, **BOCM** 309, de 29/12/2023.

LEY 17/2023 (XIII), de 27 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 6/2023. Ley por la que se modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid. **BOAM** 31, de 28/12/2023, **BOCM** 309, de 29/12/2023.

LEY 18/2023 (XIII), de 27 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 7/2023. Ley por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la lgtbifobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid. **BOAM** 31, de 28/12/2023, **BOCM** 309, de 29/12/2023.

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 este período de sesiones, así como su estado de tramitación al finalizar el mismo.

Initiativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	4		1		3				-		-	-	-
Proposiciones de Ley	7		2		5				-		-	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 102	Comisión: 58	73	Aprob.: 10	Rechaz.: 36	Aprob.: 5	Rechaz.: 4	-	-	29	-	5	
		Pleno: 46			Comisión: 9								
	162				55								
Interpelaciones	45		17		4				3		21	-	-
Mociones	4		1		Aprobadas: -		Rechazadas: 3		-		-	-	-
Comparecencias	1243		Pleno: 82	Comisión: 326	Pleno: 8	Comisión: 116	-	Comis.: 58	626	-	27		
			408									58	
P. Orales en Pleno	2326		1		172				187		793	609	564
P. Orales en Comisión	1869		1		209				77		728	491	363
Preguntas Escritas	2680		59		1866				1		647	89 calificadas como PI	18
P. de Información	3414		72		2173				-		1166	-	3
TOTAL	11754		635		4614				326		4010	1189	980

Comunicaciones de Gobierno: 69

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	4	9	-	67	6	-	-	22	-	108
G.P. Socialista	-	-	36	3	551	572	1028	28	352	2071	4641
G.P. Más Madrid	-	3	87	-	998	848	1550	9	468	921	4884
G.P. VOX	-	-	30	1	710	443	102	8	376	422	2092
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	25	-	29
TOTAL	4	7	162	4	2326	1869	2680	45	1243	3414	11754

Comunicaciones del Gobierno: 69

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos estadísticos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante este período de sesiones.

GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS

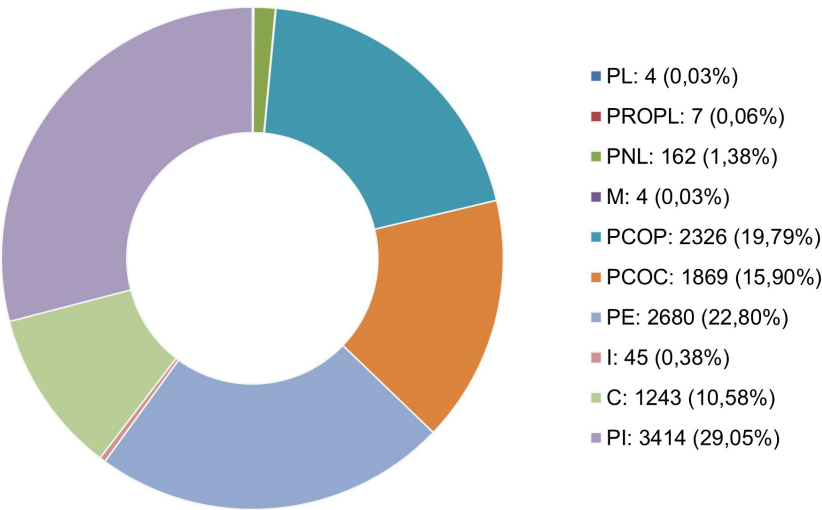
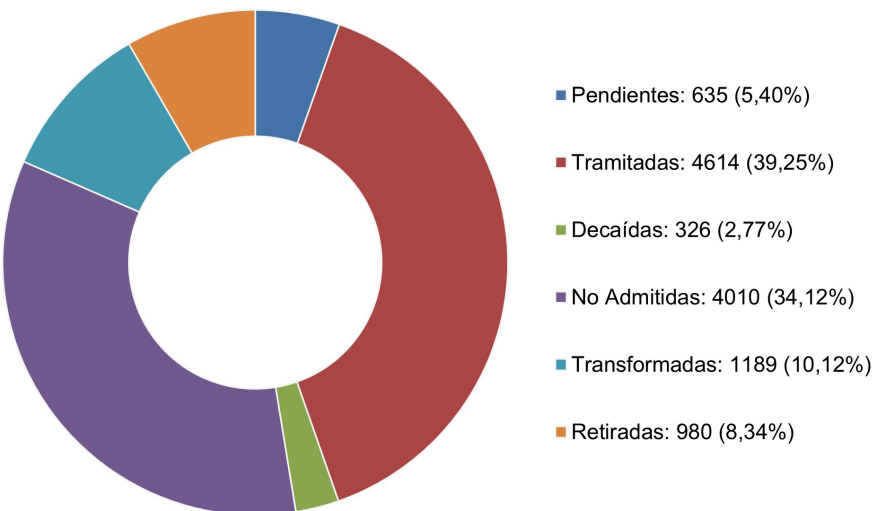


GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN



VI

RECENSIONES BOOKS REVIEWS

**Álvarez Vélez, María Isabel
y De Montalvo Jääskeläinen, Federico:
*El arte de legislar; evaluación legislativa
ex ante y ex post*
Ed. Congreso de los Diputados, 2023, 227 pp.**

Fecha de recepción: 26/02/2024

Fecha de aceptación: 11/03/2024

El arte de legislar; evaluación legislativa *ex ante* y *ex post* de María Isabel Álvarez Vélez y Federico de Montalvo Jääskeläinen se publica en la colección de monografías del Congreso de los Diputados, como estudio que aborda una necesidad ineludible de nuestro sistema jurídico. Como dicen los propios autores, por razones de calidad, eficacia y eficiencia normativa y para contrarrestar el alto grado de desafección social es necesaria la evaluación legislativa.

El minucioso estudio, como avanza el título divide los dos necesarios momentos de análisis, el previo a la aprobación de la norma y el posterior para medir su grado de implementación y cumplimiento.

La evaluación legislativa se define como el cálculo del grado de utilidad o aptitud de las normas para satisfacer las necesidades públicas. Su finalidad es dotar a la legislación de una mayor racionalidad y en definitiva de una mayor calidad. El ciudadano aparece como el destinatario de un servicio que proporciona en este caso el legislativo y que debe de estar dotado de los mayores estándares. No podemos tampoco perder de vista la importancia y la conexión con la participación ciudadana mejorando la transparencia y la articulación del trámite de consulta y la posterior rendición de cuentas, de modo que los ciudadanos a través del instrumento formal de la evaluación puedan saber de manera real y efectiva el resultado de sus propuestas.

La evaluación es también útil por tanto a la regeneración democrática al posibilitar la depuración del ordenamiento jurídico, facilitando la eliminación de normas obsoletas y simplificándolo y favoreciendo el aprendizaje legislativo, es decir, la corrección de errores, de ineficiencias, de modo que no se reproduzcan en ulteriores iniciativas.

★ Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

Lo que se evalúa es la voluntad del legislador y los fines que persigue, el conjunto de instrumentos normativos asignados a la ejecución, en otras palabras, el acierto en la elección del procedimiento, la calidad de la norma y la integración en el ordenamiento jurídico.

La profesora Álvarez Vélez analiza las pautas internacionales de evaluación *ex ante* y su recepción en el ordenamiento español y los elementos de calidad formal y material que se exigen como requisitos en las iniciativas legislativas. Son examinados elementos como las Directrices de Técnica Normativa de 22 de julio de 2005, la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que impacta en la oportunidad de la propuesta, el contenido y análisis jurídico de la norma y la incidencia en la distribución competencial, el impacto económico y presupuestario y la detección y medición de las cargas administrativas necesarias en la procura de evitar aquellas que se consideren superfluas y los impactos de género, en la infancia y adolescencia y en la familia y otros de carácter social o medioambiental y el necesario análisis sobre el coste-beneficio.

La profesora Álvarez Vélez hace un exhaustivo estudio de los requisitos constitucionales y reglamentarios para la presentación y tramitación de las iniciativas legislativas en ambas Cámaras, proyectos y proposiciones de ley en sus diferentes variantes parlamentaria, autonómica y popular, con especial detenimiento en los informes del Consejo de Estado en los proyectos de ley y el alcance del veto presupuestario en las proposiciones de ley.

Las Mesas de las Cámaras son las garantes del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos y del respeto a la jurisprudencia constitucional custodiando la forma del procedimiento en los momentos de admisión y esto se extiende a las mesas de las comisiones con el indudable apoyo de los letrados de la Cámara en su función de asesoramiento jurídico.

El Gobierno está por tanto obligado a realizar un estudio pormenorizado de los impactos que la norma puede producir y la participación del Consejo de Estado que implica un examen jurídico profundo por lo que a priori podemos afirmar que existe un control *ex ante* bien definido y articulado.

Empero, la autora llama la atención sobre la posición hegemónica de facto del Gobierno en el proceso legislativo como función motora del mismo que se ha visto incrementada de manera torticera con el abuso de los decretos-leyes o el recurso a la segunda marca del gobierno, desviando hacia proposiciones de ley, es decir hacia iniciativas no gubernamentales, iniciativas legislativas del gobierno que de facto lo son, como hemos visto recientemente con la proposición de ley de la amnistía, y cuya finalidad se presume que no es otra que aprovechar la debilidad de controles *ex ante* de las proposiciones de ley en relación a los existentes con los proyectos de ley y los necesarios informes de los que se han de acompañar.

Concluye que las medidas *ex ante* son claramente deficitarias y apunta a la necesidad de que se haga una mayor revisión de los textos que se aprueban en las Cortes Generales y la conveniencia de aprobar unos manuales de Técnica Legislativa vinculantes.

La mejora en la calidad de la regulación se concibe como una iniciativa comunitaria dirigida a favorecer la actividad económica, el desarrollo empresarial y la innovación en los mercados europeos. No falta el análisis del informe Mandelkern que señala la mejora de la legislación como el camino para la mejora de las políticas públicas en el ámbito europeo y que establece como uno de sus ejes la evaluación del impacto regulatorio dotado de instrumentos para que la decisión política se base en evidencias. En definitiva, la evaluación *ex post* es un concepto de valor añadido europeo y derivaría de la rendición de cuentas reforzada en nuestro ordenamiento jurídico tras la reforma del artículo 135 de la constitución española con los deberes constitucionalizados de economía y eficiencia en la acción de los poderes públicos.

Asimismo, se considera una técnica que podría ser efectiva para combatir la desafección en la medida en que se ocupa no solo de los aspectos formales de la ley tales como lenguaje y estructura sino también, que se cumplan los objetivos perseguidos, porque como el profesor De Montalvo indica, y a pesar de que nuestro Tribunal Constitucional en reiterados pronunciamientos aleja el control constitucional de la depuración técnica, la técnica legislativa sí tiene una íntima conexión con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, ya que este principio no solo exige certeza sino un derecho eficaz. La evaluación *ex ante* combate la legislación motorizada al exigir que la motivación de la norma no sea la mera oportunidad política sino unos fines y objetivos medibles hoy en día con herramientas como el Big Data que nos proporciona la posibilidad de un examen exhaustivo.

El autor analiza los tres modelos de evaluación *ex post*, legislativo, de eficacia y judicial y a su vez desarrolla para conocimiento del lector las técnicas más utilizadas, informes específicos, informes de organismo públicos o la *sunset legislation*. La evaluación legislativa verifica los efectos en la aplicación práctica de la norma desde una visión política y jurídica atendiendo a criterios de oportunidad y eficacia y principios de jerarquía normativa y competencia. La evaluación de eficacia se centra en el grado de cumplimiento de la norma en un análisis de fines propuestos y resultados conseguidos. Por último el análisis judicial de la norma o la evaluación judicial examina su conformidad con la jerarquía normativa y los principios constitucionales y es la que compete a los tribunales judiciales y al Tribunal Constitucional respecto al juicio de constitucionalidad.

Todo ello se vincula a una mejora de las decisiones en materia de políticas públicas pero que no reemplaza las decisiones políticas. La evaluación es una herramienta para la toma de decisiones que no puede ni debe usurpar el papel de la política, tal y como nos recuerdan los autores, sin embargo contribuye de manera significativa a la mayor veracidad de las declaraciones relativas a las causas y efectos de la acción legislativa y dotarla de congruencia. La evaluación legislativa recae en exclusiva sobre normas jurídicas y por tanto su objeto está bien acotado y quedaría completamente

fuera del concepto de evaluación de las políticas públicas pero la conexión existe como una secuencia puesto que las políticas públicas serán siempre puestas en marcha a través de instrumentos normativos.

En España no existe un modelo institucionalizado de evaluación legislativa como en otros países de nuestro entorno como Inglaterra o Francia pero sí tenemos instrumentos que sirven a este fin como la memoria de impacto normativo (MAIN) en el ámbito de la evaluación *ex ante* y al que hemos hecho referencia con anterioridad e interesantes figuras como el Informe Anual de Evaluación y el Plan Normativo. El Plan Normativo comprende las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales en el ámbito de la Administración General del Estado se pretenden elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación. Este instrumento se replica a nivel autonómico. El Plan identifica las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de aplicación atendiendo a diferentes criterios tales como coste o ahorro presupuestario, incremento o reducción de cargas administrativas o conflictividad o impacto de la norma en la economía, competencia o sectores estratégicos o en determinados colectivos sensibles. El Plan se completa como el Informe Anual de Evaluación Normativa que elaborado por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, órgano de carácter interministerial, reflejará el grado de cumplimiento sobre el Plan normativo del año anterior así como los objetivos plurianuales. Con estos instrumentos sí se consigue una evaluación continuada aunque no existe propiamente un órgano de evaluación *ad hoc*, especializado y encargado en exclusiva de analizar todas las normas legislativas. La existencia de un sistema de evaluación legislativa es si cabe más importante en los estados descentralizados como el nuestro donde existen centros de producción normativa diferenciados que permitan analizar la eficacia de la medida legislativa adoptada y la posibilidad de extensión a otras Comunidades Autónomas.

Muy acertada es la reflexión sobre la incertidumbre como rasgo de nuestros tiempos y el derecho como creador de convenciones y de previsibilidad y como ciencia que ha asumido la prudencia como el principio procedimental aun cuando existen cuestionamientos sobre su operatividad. Ahora bien una correcta evaluación legislativa no puede basarse únicamente en parámetros jurídicos si queremos que sea completa y la intervención de otras disciplinas como la economía o la sociología permitiera examinar conceptos como el coste-beneficio, parámetro de medición absolutamente necesario y que hay que cuantificar, o también el grado de cumplimiento y profundizar en la causas que llevan a la desafección por parte de la ciudadanía o las dificultades que han existido en su ejecución.

No falta el análisis del derecho comparado, de gran utilidad. Así aborda las técnicas americanas de control *a posteriori*, de la *sunrise* y *sunset legislation*. En la *sunset legislation* la vigencia de la ley está limitada de modo que queda derogada sino hay una decisión expreso del legislador de prorrogarla

y en la *sunrise legislation* la propia ley incorpora en su texto normativo la obligación de ser sometido a evaluación al especificar sus objetivos sobre cuyo cumplimiento habrá de informar con carácter periódico a la administración. Asimismo exponen la law commission de Inglaterra y Gales cuya finalidad muy ambiciosa es asegurar la justicia, modernidad y sencillez de las normas o la Office Parlementaire d'Evaluation de la Législation francesa, que además tiene apoyatura constitucional en el artículo 24 de la Constitución francesa de 1958 donde se establece que el Parlamento evaluará las políticas públicas, al igual que en Suiza donde su Constitución en el artículo 170 atribuye al Parlamento Federal la función de garantizar la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación.

En resumen tras el exhaustivo examen, para la evaluación *ex post* optan los profesores autores por un modelo de naturaleza eminentemente política inspirado en el francés pero mejorado ajustado a una metodología más técnica, tomando lo mejor del modelo británico y que se residencie en su grueso en el Parlamento, ampliando las competencias de la Comisión sin perjuicio de las funciones y potestades que siempre conserva el Pleno e incluyendo además las necesarias premisas de la participación ciudadana y de la disponibilidad pública del informe que resulte.

La evaluación de las normas es a juicio de los autores, una necesidad ineludible de nuestro sistema jurídico, expresión de la regulación inteligente y que eleva la calidad de las normas desde una perspectiva tanto formal como material, antídoto de la desafección política tan propia de nuestro tiempo y una oportunidad para la mejora dinámica del ordenamiento jurídico, depurándolo donde sea necesario y mejorando así la calidad de nuestra democracia.

Es este un estudio riguroso y claro, sobre un tema necesario y no solamente expositivo sino con propuesta, un paso trascendente si queremos tomarnos en serio la legislación y elevarlo a categoría de arte.

De Bartolomé Cenzano, José Carlos:
El derecho a la vida.
Nuevos retos jurídicos para su disfrute con
dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis
Ed. Dykinson, 2020, 364 pp.

Fecha de recepción: 17/11/2023

Fecha de aceptación: 29/05/2024

La excelente obra objeto del presente comentario refleja, ya en su título, formulado con auténtica precisión, lo que será el contenido que desarrolla: El derecho a la vida y los nuevos retos y desafíos a los que ha de hacer frente. Y ello en unos tiempos en los que se suceden vertiginosamente los cambios y las transformaciones en todos los ámbitos de la sociedad y que forman parte de la denominada aceleración histórica.

El libro aborda la problemática relativa a la protección del derecho a la vida, uno de los derechos más básicos, primarios y esenciales. La vida es un auténtico *príus* sobre el que descansan todos los demás derechos. En realidad, más que ante un derecho, como es generalmente aceptado por la doctrina, nos encontramos ante el presupuesto o la premisa para el ejercicio de todos los demás derechos y libertades.

La obra se refiere también, más en particular, a diferentes formas de intervención en el cuerpo humano propias de la medicina, como las relativas a la función reproductiva o a la eutanasia.

En palabras del autor, José Carlos de Bartolomé Cenzano, prestigioso profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Politécnica de Valencia, «éste es un libro que trata de plasmar las exigencias jurídicas, políticas y sociales para la sostenibilidad de la vida» (p. 346). Es, pues, una obra de análisis jurídico, rigurosa y extraordinariamente bien documentada, sobre el derecho a la vida, pero es también un libro que supone una irrechazable invitación a la reflexión sobre un tema de máxima e indiscutible trascendencia, en el que confluyen cuestiones muy polémicas social y políticamente a las que no resulta fácil ofrecer una respuesta jurídica.

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. <https://orcid.org/0000-0002-9717-8272>

Los derechos a la vida y a la integridad física y moral aparecen regulados conjuntamente en el artículo 15 de la Constitución española en los siguientes términos: «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra». En efecto, si bien el derecho a la vida es considerado esencial, lo cierto es que se sitúa en un nivel superior a cualquier derecho: es, en realidad, un derecho básico, al constituir el soporte del resto de derechos fundamentales. Pese a ese carácter esencial, se trata de un derecho altamente complejo, al concurrir en torno a su contenido diferentes planteamientos ideológicos, fruto de las diversas y plurales visiones existentes sobre el significado, alcance y límites del derecho objeto de la monografía aquí y ahora comentada.

La redacción del libro es cuidada, precisa y dotada de una excelente factura académica. El autor logra, y ello constituye una cualidad indiscutible de la obra, hacer compatible el análisis profundo de los diferentes problemas que plantea este derecho, con una claridad expositiva que cabe calificar de proverbial.

En cuanto a la estructura y el contenido básico del libro comentado. La obra se extiende a lo largo de 359 páginas, y se ordena del modo siguiente:

En primera instancia, se introduce un Prólogo muy significativo y brillante del profesor Antonio Colomer Viadel, maestro académico del autor.

En segundo término, se incluye un prefacio del Profesor José Carlos de Bartolomé Cenzano, al que incorpora un oportuno y bien construido resumen que anticipa el contenido desarrollado en el cuerpo central de la obra.

En tercer lugar, se procede a un estudio en detalle de los diversos aspectos que aparecen concernidos por el derecho a la vida. De entre ellos, merecen especial consideración, por su carácter particularmente relevante, según el criterio del autor de la presente recensión, los seis que se mencionan a continuación:

1) La vida como existencia y como derecho. Su caracterización jurídica. Conectado con el derecho a la vida se encuentra el derecho a la salud, consagrado en el artículo 43, del Capítulo III, del Título I, a cuyo tenor literal: *Se reconoce el derecho a la salud* (apartado 1). *Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos de todos al respecto* (apartado 2). De este precepto constitucional se deduce que los poderes públicos han de ocuparse de la salud a través de dos diferentes tipos de medidas. El primer tipo pretende crear las condiciones sociales adecuadas para la conservación de la salud. Se trata de que los entornos medioambientales no afecten negativamente a la salud de los ciudadanos. El segundo tipo se orienta a la salud individual. Persigue curar a los individuos, o mejor, que no caigan enfermos; o, al menos, que los efectos de la enfermedad resulten

lo menos lesivos o dolorosos que resulte posible. Se trata de la asistencia sanitaria, en su triple faceta preventiva, rehabilitadora y curativa. Del artículo 43 de la Constitución española se desprende la obligación de constituir, como actualmente existe, un servicio público de sanidad. Pero sin que ello impida la asistencia sanitaria privada, de carácter complementario, prestada en ejercicio de la libertad de empresa.

Por su ubicación sistemática en el texto constitucional, se aprecia que el derecho a la salud no se configura con la categoría de derecho fundamental, pero sí se le confiere la catalogación de principio rector de la política social y económica. Así lo advierte el Tribunal Constitucional por medio de la STC 139/2016, cuando manifiesta que «la naturaleza del derecho a la salud como principio rector implica (...)» que para hacer efectivo «el mandato del artículo 43.2 CE requiere, para establecer las prestaciones necesarias para tutelar la salud pública (...) que el legislador regule las condiciones y términos en los que acceden los ciudadanos a las prestaciones y servicios sanitarios, respetando el contenido del mandato constitucional».

En realidad, el derecho a la salud no opera solamente como un principio rector, sino que además forma parte también del contenido del derecho a la vida y, con carácter general, del derecho a la integridad física y moral.

Teniendo en cuenta el Auto del Tribunal Constitucional 239/2012, en conexión con el artículo 15 de la Constitución española, cuando existe un riesgo para la integridad o la vida, el derecho a la salud se podría entender como un derecho fundamental. Ambos derechos se configuran como derechos autónomos en distintos preceptos constitucionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional deja clara la relación que existe entre ambos, si bien recordando que no se deben confundir. Así, en la STC 207/1996, se pone de relieve que «aunque el derecho a la integridad física se encuentra evidentemente conectado con el derecho a la salud, su ámbito constitucionalmente protegido no se reduce exclusivamente a aquellos casos en que exista un riesgo o daño para la salud, pues dicho derecho resulta afectado por toda clase de intervención (en el cuerpo) que carezca de consentimiento del titular». En este sentido, el derecho a la integridad física ha de entenderse como derecho a la intangibilidad corporal o derecho a no sufrir una intervención corporal no consentida. Se trata, por consiguiente, como pone de manifiesto la propia Sentencia 207/1996, del «derecho a no sufrir lesión o menoscabo en su cuerpo o en su apariencia externa sin su consentimiento».

Por consiguiente, cabe concluir que la afectación del derecho a la integridad no supondría siempre la existencia de un riesgo o lesión para la salud de la persona.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional, mediante la STC 5/2002, recuerda que «el derecho a la salud (...) queda comprendido en el derecho a la integridad (...) si bien no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del derecho a la integridad física y moral, sino tan sólo aquél que genere un peligro grave y cierto para la misma». De este modo,

añade como presupuesto que el daño a la salud para que vulnere el derecho a la integridad física debe ser grave y cierto. No debe olvidarse que los derechos fundamentales no son absolutos y en algunas ocasiones ha de emplearse el criterio de la ponderación para establecer a cuál ha de darse prioridad.

En definitiva, el derecho a la salud física y psíquica quedaría incluido en ocasiones en el derecho a la vida y la integridad física y moral. Así, el Tribunal Constitucional protege indirectamente el derecho a la salud mediante la protección del derecho a la integridad física y moral. Recientemente ha tenido lugar en España un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha supuesto un cambio de paradigma con respecto a la integridad física y moral. El Alto Tribunal ha avalado, en su STC 19/2023, la conformidad a la Constitución de la vigente Ley relativa a la eutanasia, tras el Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario constituido a partir del partido político Vox. En este sentido, resulta extraordinariamente relevante el razonamiento del Tribunal cuando, en su tenor literal, manifiesta que «la decisión de poner fin a la propia vida, adoptada libre y conscientemente por quien, estando en pleno uso de sus facultades mentales, se encuentra inmerso en una situación de sufrimiento extremo por causas médicas especialmente graves, irreversibles y objetivamente constatables, es una de las decisiones vitales amparadas por el derecho de autodeterminación de la persona que deriva de los derechos fundamentales a la integridad física y moral en conexión con el reconocimiento de los principios de dignidad y libre desarrollo de la personalidad».

2) La integridad física y moral. El derecho a la integridad física y moral se configura como un derecho complementario del derecho a la vida proclamado en el artículo 15 de la Constitución. La vida no es una cuestión meramente biológica. La vida se disfruta en sociedad bajo los presupuestos de la dignidad humana y del principio-derecho de igualdad. La vida objeto de protección constitucional es la que cabe catalogar como humanamente digna, en su condición de soporte imprescindible del resto de los derechos fundamentales. Ahora bien, el hecho de que sean derechos complementarios no significa que no sean derechos autónomos que deban estudiarse por separado, pues plantean problemas de interpretación diferentes.

3) La pena de muerte. La pena de muerte ha quedado abolida por el artículo 15 de la Constitución española «salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra». Una correcta interpretación de la expresión constitucional «tiempos de guerra» debe conducir a entenderla referida exclusivamente a la existencia de enfrentamientos armados o de riesgo efectivo de los mismos, como el que puede derivarse de una declaración formal de guerra. El mencionado precepto constitucional no impone la pena de muerte en el ámbito penal militar para tiempo de guerra; únicamente deja abierta la posibilidad de su establecimiento a través de ley orgánica. Afortu-

nadamente, la Ley Orgánica 11/1985, de 27 de noviembre, abolió la pena de muerte que el Código Penal militar preveía para diversas conductas como la traición o el espionaje. En mi criterio, la pena de muerte carece de cualquier defensa razonable. En efecto, la fundamentación de la pena de muerte en la idea de retribución o venganza nos aleja definitivamente de la gobernanza democrática y de los derechos humanos. En idéntico sentido, la pena de muerte no reduce el número de delitos violentos. Incluso cabe afirmar que ha tenido un efecto discriminatorio porque, en los lugares donde todavía mantiene la vigencia, ha generado un efecto discriminatorio al afectar de manera desproporcionada a determinados colectivos étnicos situados en las posiciones más desfavorables en la doble perspectiva educativa y económica. Por si lo anterior no resultara ya suficientemente ilustrativo, en ocasiones la pena de muerte ha sido aplicada, por error, a inocentes. No se olvide que el artículo 15 de la Constitución española prohíbe las penas de carácter «inhumano» y la pena de muerte es la más grave de todas ellas. Por su parte, el artículo 25.2 de la Constitución dispone una orientación reeducativa y de reinserción social de la pena, la prohibición de los trabajos forzados e incluso el desarrollo integral de la personalidad de los presos.

4) El suicidio. El suicidio no está tipificado como delito. La cuestión polémica se centra en si debe existir o no un derecho a la propia muerte, es decir, la posibilidad de recabar ayuda para el ejercicio de este o de poder oponerse a cualquier acción que trate de impedir el suicidio. Se trata de un problema en el que concurren notabilísimas consideraciones filosóficas, éticas o religiosas, más que propiamente jurídicas.

5) El aborto. Debe considerarse en este apartado el texto de la L.O. 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, cuyo artículo 3.2 reconoce el derecho a la maternidad libremente decidida y dedica su Título II a la interrupción voluntaria del embarazo.

Como se apunta en la Exposición de Motivos de la propia Ley el derecho a la maternidad libremente decidida por la madre «implica, entre otras cosas, que las mujeres puedan tomar la decisión inicial sobre su embarazo y que esa decisión, consciente y responsable, sea respetada». De esta forma, nuestra legislación queda equiparada a la de la mayoría de los países europeos. Además, la Ley establece, en su artículo 13, como requisito para la interrupción del embarazo, que se realice con el consentimiento expreso, informado y por escrito, de la mujer embarazada, o en su caso del representante legal. Con relación al consentimiento, también establece los 16 años como la edad con capacidad legal para no exigir el consentimiento de los representantes legales.

Después de 13 años desde la presentación del recurso de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Popular contra la L.O. 2/2010, el Tribunal Constitucional se pronuncia finalmente, a través de la STC 44/2023,

declarando conforme a la Constitución la L.O. 2/2010. En lo relativo a la dimensión corporal, el embarazo y el parto, aunque no presenten ninguna complicación, registran una afectación a la integridad física de la mujer. Por lo que se refiere a la vertiente espiritual o moral de la integridad personal, se constata que inciden en el proyecto de vida y el desarrollo de la personalidad de la mujer, de tal suerte que la imposición de una maternidad forzada supondría una vulneración del artículo 15 de la Constitución española.

6) La eutanasia. La L.O. 3/2021, de regulación de la eutanasia, modifica la normativa anterior sobre esta materia. La Ley pone especialmente en valor el consentimiento y la autodeterminación del paciente al considerarlo requisito imprescindible para poder llevar a cabo la eutanasia.

Se formulará, a continuación, una breve caracterización de algunas de las ideas desarrolladas en el libro, seleccionando las que cabría considerar, en nuestra humilde opinión, como especialmente relevantes.

I. Prólogo a cargo del Profesor Antonio Colomer Viadel.

En el Prólogo, el profesor Antonio Colomer pone de relieve que el Derecho sin ética, es decir, sin valores, se configura como normatividad en sentido estricto, pero ese Derecho positivo no necesariamente implica justicia. Así lo puso de manifiesto el propio Profesor Colomer en la Dedicatoria a su Padre (q.e.p.d.), situada en la primera página de su monografía titulada *El sistema político de la Constitución española de 1837* (Madrid, Congreso de los Diputados, Monografía número 14, 1989). En esa dedicatoria, el ilustre Maestro constitucionalista valenciano recordaba con emoción que su Padre le enseñó «el respeto por la ley, subordinado siempre al amor a la justicia».

II. La vida como fenómeno esencial y previo al Derecho. Tiene razón el Profesor José Carlos de Bartolomé cuando pone de relieve que «quizás la vida no debería ser considerada como un derecho (*de lege ferenda*). No debería protegerse jurídicamente; ello significaría que efectivamente somos una sociedad avanzada, cívica y pacífica, que respeta a las personas y, por extensión sería deseable, al medio ambiente y a los seres vivos (...)», y por ello puede concluirse que «La vida es una cualidad previa al Derecho que supera los límites del ámbito jurídico» (p. 25). En verdad, «no se puede elegir no vivir y luego pretender vivir, pues ese “no vivir” no es vida, es nada (...)» (p.76), pues, en definitiva, «el derecho a la vida implica la aporía de la existencia misma de la situación cuya continuidad se protege.

Por tanto, propiamente no se tiene derecho a la vida, ni siquiera el derecho a “seguir viviendo”. Un enfermo grave no puede reclamar jurídicamente la continuación de su vida» (p. 77).

III. La complejidad del derecho a la vida. «El derecho a la vida es quizás el derecho más complejo del ordenamiento jurídico» (p. 28). La vida y la integridad física y moral se encuentran muy estrechamente relacionadas, pues la vida para el Derecho es mucho más que una realidad meramente biológica. El derecho a la vida es un derecho absolutamente esencial. Su reconocimiento y su proyección sobre la totalidad del ordenamiento jurídico plantea cuestiones, muchas de ellas acompañadas de un notable componente ideológico, objeto de permanente discusión y debate.

En otro orden de cosas, como escribe el autor, «una existencia plena no puede ser concebida como un compuesto de mínimos vitales. El derecho a la vida es quizás el derecho más complejo del ordenamiento jurídico; pues es fundamento de cualquier dimensión humana, de sus potencialidades y, a la vez, presupuesto y fin de cualquier realidad subjetiva» (p. 28).

IV. Nacimiento, herencia genética y muerte. Como apunta el autor: «el nacimiento, la herencia genética y la muerte son cuestiones claves que iluminan amplios espacios de duda desde el comienzo de la humanidad». Por este motivo, «la ciencia, a lo largo de su evolución, no ha dejado nunca de preguntarse acerca del comienzo de la vida y de su fin» (p. 53).

V. El derecho a la vida como concepto jurídico indeterminado y de extraordinaria complejidad. «El derecho a la vida tiene una dimensión axiológica que se impone a cualquier derecho humano» (p. 59). «Este derecho no es un tema pacífico y obvio», pues hoy existen «acaloradas controversias que suscitan la pena de muerte, el aborto, la eutanasia y otra serie de instituciones directamente relacionadas con la vida» (p. 62). Es un derecho que, aunque se reconoce en el artículo 15 de la Constitución española, no ha podido alcanzar en ella, por las necesidades propias del necesario consenso o acuerdo entre posturas muy alejadas entre sí en el período constituyente, una formulación más precisa y completa.

VI. Prevención y prohibición de la tortura y los malos tratos en el ordenamiento jurídico español. Se trata del derecho a no sufrir torturas o tratos inhumanos o degradantes. La STC 57/1994 cataloga las torturas o tratos inhumanos como un tipo de afección a la integridad física o moral que tiene como propósito una humilla-

ción o envejecimiento que menoscaba la dignidad del sujeto. No está justificado, bajo ningún concepto, que se trate de afectar a la integridad física y moral de la persona mediante torturas. La prohibición de la tortura como medio de obtención de información o de castigo, que ya aparecía en el artículo 303 de la Constitución española de 1812, además de constituir delito, da lugar a que cualquier prueba obtenida a través de ella carezca de validez.

En realidad, la prohibición de la tortura, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de los derechos fundamentales, es completamente absoluta, es decir, no tiene límites (STC 34/2008).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concordancia con la emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pone de manifiesto la necesidad de que los órganos judiciales lleven a cabo una actuación eficaz para investigar las sospechas razonables de torturas o tratos inhumanos o degradantes (SSTC 12/2013 y 153/2013). En este sentido, ha de recordarse que el Tribunal de Estrasburgo calificó, en una célebre y muy antigua Sentencia, como trato degradante el castigo a un alumno británico consistente en 15 azotes en los glúteos por medio de una vara de abedul (Caso *Tyrer v. Reino Unido*, 1978).

VII. La prohibición de la pena de muerte. Con carácter general, la prohibición de la pena de muerte puede considerarse como un auténtico triunfo de la civilización frente a la barbarie. Sin embargo, y ello resulta criticable, el artículo 15 de la Constitución no excluye la posibilidad de que las leyes militares puedan recurrir a ella en tiempo de guerra. Ahora bien, esta opción se encuentra descartada tanto por la normativa de producción internacional sobre la materia, que ha de ser aplicada a partir de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución, como por el propio desarrollo legal del referido artículo 15 de nuestra Norma Suprema.

VIII. La eutanasia. Como recuerda el autor, «el término eutanasia encuentra su origen en el griego *eu* (que significa bien o fácil) y *thanatos* (muerte). Por ello significa “buena muerte”. Existe, sin embargo, un cierto consenso en considerar como eutanasia las actuaciones dentro de la órbita médico-científica que producen directa e intencionadamente la muerte de los pacientes debido a una enfermedad incurable que no ha podido ser superada o mitigada por otros medios» (p. 197).

Como se pone de manifiesto en la obra, existen dos nociones cercanas de forma coloquial a la de eutanasia. En primer lugar, la denominada de forma coloquial «muerte digna», «que sería la que se da con todos los alivios médicos y humanos posibles». Esta práctica

también se denomina ortotanasia. No es equivalente a la eutanasia, porque no se corta una vida autónoma a petición ni a demanda por parte de los facultativos. Por otra parte, «el suicidio asistido» sería «aquel en el que se le proporciona a una persona, con intención y criterio, los medios necesarios para suicidarse, incluidos el asesoramiento sobre las dosis de medicamentos que resultan letales, la prescripción o el suministro de estos. Es el paciente, en este caso, el que por propia voluntad termina con su vida» (p. 198).

La eutanasia activa y pasiva se orienta a una buena causa como es la de evitar el sufrimiento a una persona en los momentos finales de su vida. Sin embargo, la situación es, en la práctica, enormemente compleja en lo que se refiere a la determinación de la situación clínica del paciente y al momento elegido para aplicar esta drástica solución. Un remedio, por definición irreversible, en todo caso pensado para situaciones extremas y, por consiguiente, excepcionales, como son todas aquellas en las que la Medicina ha perdido la batalla para garantizar una vida digna o, dicho de otra forma, una vida merecedora de ser vivida.

★★★

El texto culmina con una completa bibliografía y webgrafía que permitirá al lector profundizar en algunas cuestiones que se abordan de manera general en el texto que se comenta.

En definitiva, se trata de una obra de obligada e inexcusable lectura para quienes se interesen por la problemática, compleja y multidisciplinar, a la par que fascinante, del derecho a la vida.

Vivancos Comes, Mariano:
***10 años de vigencia de la Carta valenciana de
derechos sociales. De la letra de la ley
a su despliegue normativo***

Tirant lo Blanch, 2024, 234 pp.

Fecha de recepción: 29/01/2024

Fecha de aceptación: 17/06/2024

No sé si todos, pero al menos yo cuando recensiono suele obedecer a la autoridad del autor o al interés del tema planteado. No es que Vivancos carezca de autoridad para escribir este libro (tanto más que ha gozado de la «autoridad práctica» (ahora las Universidades la llaman aplicada) que le proporcionaba ser Alto funcionario de la Conselleria competente y en buena medida coordinador de la elaboración de la Carta valenciana de los derechos sociales. Sin embargo, me atrae en este caso el tema en sí de los derechos sociales, del que, por cierto, en alguna ocasión y en particular sobre esta Carta, hemos discutido.

Añade además interés al tema que lo haya prologado Vicente Garrido, quien también ha gozado de una posición oficial que le permitía ver los problemas del desarrollo del Estatuto valenciano desde una perspectiva diferente a la mía, siempre más quejosa, no sé si por mi talante crítico o porque los ciudadanos de a pie como yo, carecemos de todos los elementos de conocimiento que quienes lo viven desde dentro del sistema y pueden conocer mucho mejor las causas, consecuencias y eventuales problemas del *iter* normativo. Y en particular la cuestión de los derechos sociales siempre me ha gustado y suscitado no pocas reflexiones desde el conocimiento de la doctrina italiana que tuve ocasión de conocer hace unas décadas y desde diversas perspectivas.

Como no podía ser de otro modo, Garrido enmarca el problema de los derechos sociales en este siglo al que han llegado y sobreviven en una sociedad tan distinta de la que, al menos doctrinalmente, los vio nacer ya en el XIX. Y en un Estado descentralizado en cuyo marco normativo valenciano nos recuerda Garrido que la introducción de regulación de los derechos comenzó con nuestra reforma de 2006 aunque de inmediato se sumaran los Estatutos reformados inmediatamente siguientes.

* Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia. <https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

El prologuista se centra en el realismo de la eficacia de la Ley de Dependencia ligada a la disponibilidad financiera en su doble afluencia del Estado y de las CC.AA. Por ello, recuerda la necesidad de la memoria económica que debe acompañar toda norma de reconocimiento de derechos prestacionales de la que, por cierto, careció la Ley de Dependencia por razones diversas e indeterminadas que quedaban diferidas a su concreta aplicación.

Sin embargo, la exigibilidad de dicha memoria está reconocida en el ordenamiento jurídico y ha sido informada reiteradamente por el Consejo de Estado y por el TS. Siendo el caso de la ley de Dependencia el ejemplo aportado, en realidad el prologuista manifiesta su preocupación por la eficiencia de las medidas administrativas en materia de derechos sociales y la necesidad (tácita) de controles y lo que en otra ocasión yo he llamado cambio de paradigmas¹ que permita hacer realidad el estado social y cubrir las necesidades de la ciudadanía sin comprometer ni la financiación ni la confianza del ciudadano en el Estado evitando «la frustración de los ciudadanos que pueden comprobar cómo el necesario reconocimiento de un derecho no viene acompañado de una virtualidad en el ejercicio del mismo» (p. 20).

En el primer Capítulo el autor centra su objeto de estudio: el análisis de la Ley autonómica 4/2012, de 15 de octubre que, al cumplir 10 años, le proporciona la perspectiva necesaria para conocer, no solo sus contenidos sino sus concretas aplicaciones que le permitirán enjuiciarla cumplidamente tratándose el autor de una de las personas que vivió directamente la elaboración del texto. Así, se dispone a llevar a cabo tal análisis práctico desde la triple perspectiva de lo institucional, lo competencial y lo económico. No sin antes recordar los avatares de su elaboración que comprendió dos legislaturas y el debate parlamentario en el que se pusieron de relieve deficiencias como la de no alcanzar las miras que ya décadas atrás tuvo la Carta social europea.

Antes aun de entrar en materia, y tras las referencias multinivel de rigor, el autor desea exponernos el marco normativo que precedía a la Carta valenciana. Entre tantas otras medidas, la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el estatuto de las personas con discapacidad y las que se concretan en colectivos diversos: mujeres (Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres), menores o jóvenes (Ley 18/2010, de 30 de diciembre, de juventud), migrantes (Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana).

No olvida la importancia de algunas de las normas sectoriales previas entre las que destaca la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria. Todo ello sin obviar la serie de reformas que se han ido llevando a cabo en tiempo ya posterior a la Carta comentada. En este sentido cabe afirmar que Vivancos ofrece un vademécum real de la normativa valenciana en el campo de los derechos sociales, sin ignorar incluso una breve referencia al

¹ Remedio Sánchez Ferriz. Sobre la crisis de los derechos sociales. Interés práctico de un cambio de paradigma, en *Revista de estudios políticos*, n.º 172, 2016, pp. 137-165.

derecho civil valenciano y sus dificultades (por cuanto indirectamente también podría haber tenido efectos indirectos en la cuestión de los derechos sociales (pp. 41 y ss.).

En su día, al conocer la Carta, le hice un comentario algo crítico fundamentalmente sobre su sistemática. Por ello, me parece loable la forma en que el autor afronta sus contenidos en diversos capítulos y dedicando el primero de ellos (el V) a los desarrollos priorizados en la Carta para, a continuación, seleccionar aquellos relacionados con los servicios sociales, los vinculados a la consolidación de nuevos pilares del Estado social, los centrados en colectivos concretos y, por último, los vinculados a la defensa y protección de la identidad.

Ello en sí mismo comporta un esfuerzo necesario cuando el legislador no es muy cuidadoso en los aspectos sistemáticos. Como el propio autor reconoce, hay en la Carta contenidos que nada o poco tienen que ver con los tradicionalmente llamados derechos sociales por lo que los trata en forma independiente:

- 1. Igualdad, intersexos, paridad y violencia de género. Visto así, como título de un epígrafe y tema considerado prioritario, ya nos da idea en sí mismo de la transversalidad e interdisciplinariedad que la cuestión ha de tener en cuenta y, por consiguiente, las dificultades de ordenación y/o aplicación que se pondrán de relieve al querer lograr la eficacia de normas que deberán engarzarse con las fuentes multinivel en que hoy nos movemos (comenzando por las decisiones de diverso orden adoptadas por la Unión Europea). Ello sin perjuicio de las novedades que el autor destaca como propias de la Comunidad Autónoma y sus normas. Pero la dificultad del análisis jurídico es incontestable ante materias tan amplias, no solo por su protección multinivel, sino también por la intersección con la normativa sectorial que afecta a colectivos especialmente protegidos como niños y jóvenes y a los más diversos servicios públicos.
- Por lo demás, la inclusión de problemas anejos (aunque no se si también ajenos²), como todos los derivados de la prostitución, convierte el tema en un piélago de cuestiones, directrices, principios y desiderátums que dificulta extraordinariamente la comprensión del texto. Creo que el uso de la pirámide de fuentes en la que las leyes se dedican a establecer las bases principales y su desarrollo entrara en más concretos problemas y/o propuestas de solución de las que ya el autor

² Desde la extraordinaria defensa de la mujer llevada a cabo ya en este siglo, se ha introducido en tema prácticamente en todas las leyes. No dudo de la necesidad del fin perseguido, pero también dudo que el empeño con carácter generalizado ha contribuido a confundir y aumentar la complejidad de muchas leyes que acaban pareciendo omnibus. Recuerdo como llamaba la atención en la Sala de lo contencioso de Valencia la inclusión de dicha referencia tuitiva de la mujer en la Ley del suelo.

advierte. Por ello, sería de agradecer la mayor claridad posible, aunque es cierto que en las últimas décadas se han complicado mucho tanto la concepción de la ley como sus contenidos, como bien puso de relieve Garrorena al principio y ahora confirma Astarloa a la vista de la realidad actual³. El ejemplo de cuantas medidas menciona el autor en las páginas 48-62 es paradigmático de lo que afirmo⁴.

- En conclusión, y entre tantos propósitos, mandatos y medidas parece haberse dado efectividad a la presencia de mujeres por cuotas en todo tipo de órganos oficiales de la Generalitat y mencionando en el mismo sentido los órganos y administración central sometida a los mismos criterios de paridad⁵. Creo sinceramente excesiva la dedicación de la obra a la supuesta igualdad de género sobre la que encontramos tantísimas afirmaciones (muy alejadas de la realidad) del siguiente tenor: «Así, se concreta *ad intra* del sistema valenciano de los servicios sociales el enfoque referido (género) con una mayor precisión (feminización del empobrecimiento; usos de tiempo y corresponsabilidad; cuidados; autonomía personal; apoyo a las familias; desarrollo comunitario...) que, por extensión, también alcanza a la atención sociosanitaria; exigiendo memorias de impacto de género a cualquier planificación estratégica en dicho ámbito...» (p. 66).
- 2. Más seria y coherente con la cuestión general que preocupa me parece la parte de la ley dedicada a la «protección integral de la familia», prevista en el artículo 29 de la carta y que pretendió regularse por ley que quedó arrinconado de momento el finalizar la legislatura, no sin

³ Junto a otros autores que lamentan la pérdida de coherencia (por no decir también preeminencia) de la Ley, Ignacio Astarloa nos ofrece un nutrido y bien fundado trabajo sobre la degradación de la norma que debería ser referente en el sistema de fuentes. *Cfr.* ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110, Primer semestre (2021), pp. 65-95.

⁴ Y el propio Autor acaba reconociendo lo que afirmo que más bien parecen entretenimientos de políticos que contacto y conocimiento de la realidad: «Como puede comprobarse, es una ley de contenido más que discutible, así como de carácter más programático que regulatorio, como puede reflejarse en su abultado articulado (226 artículos; seis disposiciones adicionales; quince transitorias; una disposición derogatoria; y dos finales). Que eleva el rango de disposiciones que no deberían de pasar de tener un carácter reglamentario; generando una aparatosa (y a todas luces excesiva) organización administrativa en la que se solapan las nuevas estructuras respecto de las ya existentes incluso en el ámbito de la participación); y donde, por último, abunda más la reiteración de derechos reconocidos ya por otras legislaciones sectoriales (estatales y autonómicas) que la generación de alguno que pueda considerarse novedoso (quizás el derecho al cuidado actualmente en construcción y como complementario al derecho y que vamos a ver a continuación, sea el mejor ejemplo)», p. 68.

⁵ La teoría es francamente ambiciosa, aunque no sé si en la realidad ello va más allá de los intereses partidistas que la aplican. En los últimos meses la Universidad de Valencia y entre 5 profesores eméritos solo a quien firma este comentario, única mujer entre ellos (con elementos agravantes que no vienen al caso), ha reducido su sueldo a mitad. Si recordara aquí el maltrato de que fue objeto Rita Barberá sin que una sola voz feminista se dejara oír, me llevaría a la misma conclusión. Y me temo que en otras realidades la igualdad se aplica por los propios partidos entre sus directamente interesados, sin que tantas leyes y normas sirvan más que para blanquear la vieja dedocracia.

antes recibir del Consell Consultiu reproches similares a los formulados por el Consejo de Estado a la homónima iniciativa estatal⁶. Sin embargo, resulta mucho más homogénea y sistemática que la referida a la de igualdad (opinión, por cierto, que también comparte el autor).

- 3. También resulta más coherente con el problema de los derechos sociales y con su concepción el criterio referido a la diversidad funcional en sus diversas manifestaciones.
- 4. Al autor le llama poderosamente la atención que sea este un ámbito en donde no se ha producido ningún despliegue legislativo digno de ser destacado, pese a la importancia de la población inmigrante que, como recuerda el texto alcanza un porcentaje superior al de todas las otras CC. AA. (p. 77). En cambio, considero que el artículo 13 de la Constitución da sobrada respuesta a sus problemas al considerarlos en términos de igualdad con los españoles⁷.

El Capítulo VI se dedica a los desarrollos vinculados a alguno de los servicios sociales básicos en los que se explaya la Carta de derechos sociales: sanidad, educación, servicios sociales y justicia.

En lo que a la SANIDAD se refiere, sin duda la Comunidad Valenciana jugó un papel único desafiando las medidas estatales adoptadas con los llamados recortes llevados a cabo por Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, dictado con el pretexto de la consolidación fiscal y del peligro, que en 2012 tenía para la sostenibilidad del sistema sanitario el coste de atención de ciertos colectivos, entre los que figuraban las personas en situación irregular. Lógicamente se presentó Recurso de inconstitucionalidad n.º 6022-2015, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra el Decreto-Ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el cual se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana y el TC declaró su inconstitucionalidad por invadir una competencia estatal.

Aunque en la práctica el problema se resolvió con la atención real de la sanidad universal por todo el personal y con apoyo en una Orden (la 2/2015, de 28 de agosto, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la que se aprueban las bases reguladoras de la ayuda destinada a financiar programas de ayuda mutua y autoayuda, llevados a cabo por asociaciones o

⁶ «...fundamentalmente, por la exclusión de la relevancia constitucional de la familia de base matrimonial en favor de modelos “alternativos” a la misma...» (p. 70).

⁷ Salvo, lógicamente, en los derechos políticos y, tal como he razonado en ocasiones, en algunas de las libertades públicas. *Cfr.* Remedio Sánchez Ferriz, Estudios sobre las Libertades Públicas en el Ordenamiento Constitucional español (La voz de la sociedad civil). Tirant lo Blanch, 2023.

entidades sin ánimo de lucro de pacientes...): «De modo que el acceso a la atención sanitaria en condiciones de equidad y de universalidad se configurará a partir de entonces como un derecho básico universal, reconociendo como titulares del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria a las personas con nacionalidad española y a las personas extranjeras residentes en España pero, también, a cuantos no teniendo su residencia habitual en dicho territorio, tienen reconocido su derecho a la asistencia sanitaria a través de cualquier otro título jurídico, como es el caso de los pensionistas españoles no residentes, los trabajadores desplazados o, incluso, los trabajadores transfronterizos...» (p. 84). Pese a lo cual sostiene Vivancos que no fue realmente efectiva la universalidad dejando sin cobertura a algunas personas como las indocumentadas que debían acreditar una estancia en España de al menos 90 días (periodo máximo de estancia temporal establecido por la Ley 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social), a través del empadronamiento... Tampoco el problema del copago farmacéutico ha tenido una aplicación realmente equitativa sin que el Proyecto de Ley de Equidad Sanitaria, aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de junio de 2022, haya alcanzado su final parlamentario ante la disolución de las Cámaras.

Otro objeto de análisis pormenorizado es la reordenación del sistema público valenciano de los servicios sociales (pp. 90 y ss.) como manifestación de la competencia que la Constitución, el Estatuto y las leyes correspondientes le asignan a las CC. AA. y en concreto a la nuestra. Es en ellas donde, como tantas veces he escrito, se desarrolla y hace realidad el Estado de bienestar. Con la aprobación de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos se reordena el sistema y se reconoce el derecho de acceso a los mismos reconociendo la protección jurisdiccional tratándose de un derecho subjetivo de configuración legal que halla su concreción en diversos derechos, por más que Vivancos recuerda que el catálogo contenido en la Ley representa unos mínimos que el Consell podría ampliar en cada caso.

La profundidad y sistema con que expone este aspecto concluye recordando el reciente Decreto 27/2023, de 10 de marzo, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, donde se unifican los recursos existentes (centros, servicios y programas) de servicios sociales, integrándolos en un sistema “coherente, organizado y planificado” a partir de criterios estandarizados de “calidad, eficiencia y accesibilidad”. Resulta, pues, un reglamento fundamental al reunir en un único documento normativo una regulación hasta ahora dispersa y, en muchos casos, obsoleta» (p. 107).

Destaca en mi opinión el hecho de que, junto a la presentación del desarrollo de todos los servicios, no ignore el autor las críticas doctrinales sobre

lo que se han considerado defectos o errores del sistema. Así, por ejemplo, con referencia a la renta valenciana de inclusión cita la insuficiencia de la cobertura, la excesiva burocracia, la falta de acompañamiento integral y la desincentivación que comporta.

En lo que se refiere al esencial derecho a la educación no he de entrar por cuanto el autor refiere, con razón, las cuestiones más conflictivas u objeto de debates judiciales tanto en lo que se refiere al plurilingüismo como a los contenidos que recientemente se tratan de introducir desde la perspectiva que ahora se conoce como de género con todas sus implicaciones.

Finaliza el Capítulo con una interesante referencia a la accesibilidad a la Justicia que se ha visto ampliada y facilitada en particular para las personas que son titulares de discapacidad, tanto desde la perspectiva de la mediación como del derecho a la tutela judicial efectiva.

El Capítulo VII se ocupa de los desarrollos legales vinculados a la consolidación de nuevos «pilares» del estado del bienestar, centrándose en la dependencia y en el acceso a la vivienda social. Respecto de la primera vale la pena destacar que en varios aspectos ha sido esta Comunidad la primera en adoptar medidas de mejora respecto del resto del Estado y, en general, el hecho de hallarse a la cabeza en cuanto a resultados en estas acciones, con gran diferencia respecto del Estado. Ello ha provocado algún debate con la patronal «Ahora bien, la ratificación el pasado día 20 de enero de la Estrategia Valenciana de Envejecimiento Activo y Lucha contra la Soledad no Deseada (2023-2027) que cuenta con algunos principios comunes a otros marcos legislativos sociales (auto determinación personal; participación; inclusividad; personalización de la atención...) corre el riesgo de diluir al colectivo de los dependientes en el ámbito de los mayores, regresando al punto de partida inicial» (p. 131).

También en materia de acceso a vivienda digna se expone en la legislación autonómica subrayando sus particularidades y lo hace tanto sobre la normativa más reciente «Decreto Ley 3/2023, que pretende garantizar el derecho a la vivienda en el marco de la crisis económica y social, agravada por la guerra de Ucrania. Incluyendo medidas específicas de intervención de la Generalitat para resolver situaciones de “emergencia” residencial o habitacional centradas en la población más vulnerable...», como también sobre la jurisprudencia del TC, en particular, la sentencia 8/2023, de 22 de febrero de 2023. Todo lo cual permite concluir que se ha producido en este ámbito un cambio de paradigma.

En el Capítulo VIII se detiene en la afectación que la normativa autonómica surge en concretos colectivos siempre presidida por el principio de igualdad. Así, el colectivo que comprende la llamada LGTBI, la infancia y la adolescencia.

Mientras que el Capítulo IX lo dedica a los desarrollos vinculados a la protección y defensa de la identidad, el respeto a la diversidad cultural y la promoción de la lengua de los valencianos, entre los que no ignora la importancia de la recuperación del servicio público de radiodifusión valenciano o, de nuevo, las cuestiones lingüísticas.

No es que estas cuestiones carezcan de interés, pero creo que exceden la consideración de derechos sociales y prestacionales en un sentido estricto. Tal como, a mi juicio, ocurre con el siguiente y último Capítulo que trata de cerrar el círculo con la referencia a otros ámbitos entre los que considera la memoria histórica y democrática, los problemas relativos al Gobierno abierto y la transparencia, y lo que el autor denomina «el poder del Común»: asociacionismo, cooperativismo y asociaciones profesionales...

Pero no acaba ahí el empeño de Vivancos de ser exhaustivo en la actividad normativa de la Generalitat Valenciana. Aún querrá más, para mostrarnos la integración de todo ello, con ser complejo, en el esfuerzo por afianzar la sostenibilidad: cambio climático y transición ecológica y economía circular.

Cabe decir, por ello, que el profesor Vivancos ha cumplido ampliamente el propósito con el que inició esta obra: «con el propósito tanto de conocer las obligaciones de los poderes públicos valencianos derivadas de los principios (rectores), mandatos y directrices contenidos en dicho documento como, también, abordar la configuración legal en clave de derechos» (p. 213) al haber cumplido los 10 años la Carta valenciana de derechos sociales.

Sin perjuicio del detalle con el que estudia esta norma como objeto central el trabajo ha tenido que ser arduo pues no solo ha estado mirando al interior de la Comunidad, sino que en ningún momento ha descuidado la permanente comparación con la evolución normativa estatal, europea y de las restantes CC. AA.

Es por tanto una obra, novedosa (por no existir doctrinalmente ningún intento tan amplio y profundo) y necesariamente compleja en su desarrollo que, como ya he dicho, Vivancos ha llevado más allá de los derechos prestacionales en sí para situarlos en la complejidad social, global y de crisis actual. Ello se ha debido reflejar, no solo en un aparato bibliográfico que en absoluto es nominal sino trabajado hasta en exceso y de una completación profunda y muy extensa a través de las notas a pie de página sin la cual se habría complicado en exceso el texto ante el propósito cumplido de exhaustividad con que el autor ha desarrollado un libro que sin duda (y sin perjuicio de su extraordinario valor académico) habrá de ser libro de cabecera para todos los operadores jurídicos de nuestra autonomía.

Por todo lo cual me congratulo de haber tenido la ocasión de una lectura reposada que me autoriza a recomendarlo y exponer públicamente mi felicitación al autor.

