ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Número 40 • Diciembre 2020

SUMARIO

I. ESTUDIOS

– Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *La distribución de competencias en materia aeronáutica. El ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.*

II. NOTAS Y DICTÁMENES

– Del Pino Carazo, Ana: *Las elecciones a la Asamblea de Madrid de 26 de mayo de 2019 y los inicios de la XI Legislatura.*
– Álvarez Vélez, M.ª Isabel y Macías Jara, María: *Separación de poderes y garantías constitucionales. Especial referencia al caso español.*
– Artiles Manrique de Lara, María: *Riesgo operacional versus equilibrio financiero ¿una contradicción real o teórica?*
– Arce Blanco, Jorge: *Competencias de la Policía Municipal de Madrid en el ámbito de la Policía Administrativa, Ordenanzas Municipales y Bandos.*
– Soto Senra, Georgina Marcia: *Nuevos modelos familiares en la Constitución cubana.*
– Alonso Timón, Antonio Jesús: *El necesario impulso de la simplificación normativa.*

III. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

– Marañón Gómez, Raquel: *Consideraciones sobre el principio del carácter presencial de la Actividad Parlamentaria. Comentarios a la STC 19/2019, de 12 de febrero y STC 45/2019, de 27 de marzo.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

– Nieto Lozano, Ángeles; Sánchez Fernández, Santiago y Durán Ramos, José María: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2018 (X Legislatura).*
– Nieto Lozano, Ángeles; Sánchez Fernández, Santiago y Durán Ramos, José María: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2019 (X Legislatura).*

V. RECENSIONES

– Álvarez Rodríguez, Ignacio: *Ruptura. La crisis de la democracia liberal,* de Manuel Castells.
– Delgado Ramos, David: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional,* de Josep María Castellà Andreu.
– Sánchez de Pazos Peigneux, Carlos: *Urnas, legisladores y togas*, de Enrique Arnaldo Alcubilla.
– Arnaldo Alcubilla, Enrique: *La Constitución pintada*, de Pedro González-Trevijano.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

40

Diciembre
2020

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

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

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

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Unidad de Digitalización, Fotografía y Reprografía de la Asamblea de Madrid

MADRID, 2020

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- Juan Trinidad Martos
  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 Herrer
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier

  Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Jorge Rodrigo Domínguez
  Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
  Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
  Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Alicia Sánchez-Camacho Pérez
  Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- María Encarnación Moya Nieto
  Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
- Esther Ruiz Fernández
  Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
  Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista
- Alonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino
  Portavoz del Grupo Parlamentario Popular
- César Zafra Hernández
  Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos
- Pablo Gómez Perpinyà
  Portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid
- Rocío Monasterio San Martín
  Portavoz del Grupo Parlamentario VOX en Madrid
- Isabel Serra Sánchez
  Portavoz del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie
- Manuel Alba Navarro
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González-Trevijano Sánchez
- Carmen Iglesias Cano
- Luis López Guerra
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
- José F. Merino Merchán
- Santiago Muñoz Machado
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- José Manuel Sala Arquer
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
- José Eugenio Soriano García

CONSEJO TÉCNICO

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

  Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTOR

- Raquel Marañón Gómez
  Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SECRETARIO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
  Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

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

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

1. Lugar y modo de presentación de originales

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

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

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

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

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

— Extensión y formato

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

— Título del trabajo

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

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

— Sumario

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

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

— Resumen, palabras clave, abstract y key words

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

Ejemplo:

RESUMEN

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

PALABRAS CLAVE: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

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

KEY WORDS: Constitutionality, marriage, equality.

— Notas a pie de página y referencias bibliográficas

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

[1] Ferreres Comella, V., "El principio de igualdad y el derecho a no casarse" (a propósito de la STC 222/1992). Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 42, 1994, p. 170.

— **Bibliografía**

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

Ejemplo:

García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. "Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992", en Revista de Administración Pública, núm. 130, pp. 205-222.

— **Ilustraciones**

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

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

ÍNDICE

Pág.

I. ESTUDIOS

Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *La distribución de competencias en materia aeronáutica. El ámbito competencial de la Comunidad de Madrid*..... 13

II. NOTAS Y DICTÁMENES

Del Pino Carazo, Ana: *Las elecciones a la Asamblea de Madrid de 26 de mayo de 2019 y los inicios de la XI Legislatura*..... 59

Álvarez Vélez, Mª Isabel y Macías Jara, María: *Separación de poderes y garantías constitucionales. Especial referencia al caso español*..... 87

Artiles Manrique de Lara, María: *Riesgo operacional versus equilibrio financiero ¿una contradicción real o teórica?*..... 111

Arce Blanco, Jorge: *Competencias de la Policía Municipal de Madrid en el ámbito de la Policía Administrativa, Ordenanzas Municipales y Bandos*..... 145

Soto Senra, Georgina Marcia: *Nuevos modelos familiares en la Constitución cubana*..... 197

Alonso Timón, Antonio Jesús: *El necesario impulso de la simplificación normativa*. 215

III. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Marañón Gómez, Raquel: *Consideraciones sobre el principio del carácter presencial de la Actividad Parlamentaria. Comentarios a la STC 19/2019, de 12 de febrero y STC 45/2019, de 27 de marzo*..... 245

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Nieto Lozano, Ángeles; Sánchez Fernández, Santiago y Durán Ramos, José María: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2018 (X Legislatura)*..... 253

Nieto Lozano, Ángeles; Sánchez Fernández, Santiago y Durán Ramos, José María: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2019 (X Legislatura)*..... 287

V. RECENSIONES

Álvarez Rodríguez, Ignacio: *Ruptura. La crisis de la democracia liberal,* de Manuel Castells..... 313

Delgado Ramos, David: *Estado autonómico: pluralismoe integración constitucional,* de Josep María Castellà Andreu..... 319

Pág.

Sánchez de Pazos Peigneux, Carlos: *Urnas, legisladores y togas,* de Enrique Arnaldo Alcubilla 325

Arnaldo Alcubilla, Enrique: *La Constitución pintada,* de Pedro González-Trevijano..... 331

I

ESTUDIOS

Alfonso Arévalo Gutiérrez*

La distribución de competencias en materia aeronáutica. El ámbito competencial de la Comunidad de Madrid

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD AERONÁUTICA E INTERÉS PÚBLICO.—II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AERONÁUTICA. —IV. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL ESTADO; SU RÉGIMEN JURÍDICO.—V. LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID; SU RÉGIMEN JURÍDICO.—VI. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LAS ACTIVIDADES AEROPORTUARIAS QUE NO SON OBJETO DE MENCIÓN CONSITUCIONAL NI ESTATUTARIA.—VII. CUARENTA CONSIDERACIONES FINALES DE ORDEN PRÁCTICO ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS INSTALACIONES AERONÁUTICAS UBICADAS EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

RESUMEN

El sutil modelo español de distribución de competencias se caracteriza, en primer lugar, porque la Constitución no establece un elenco cerrado de las competencias respectivas, estatales o autonómicas, sino tan sólo las bases para su ulterior delimitación a través de distintas normas jurídicas (sustancialmente, los estatutos de autonomía) que, primero, asumen la función ordinamental de concretar la distribución y, segundo, lo hacen no para el conjunto de comunidades, sino de forma singularizada para cada una de ellas.

De la forma más sintética posible, podemos afirmar que el sistema en la C.E. se articula a través de una regla general y dos cláusulas residuales, en mérito de las cuales el artículo 149.1 establece las competencias exclusivas del Estado, pudiendo ser asumidas las que no están allí reservadas por las comunidades autónomas, a través de sus respectivos estatutos de autonomía. Lo no reservado al Estado y no asumido estatutariamente por las comunidades revierte al Estado, conforme expresamente prescribe el apartado 3 del artículo 149 C.E.

De acuerdo con el artículo 149.1.20.ª se reservan como competencias exclusivas del Estado tres materias: los aeropuertos de interés general; el control del espacio aéreo; y el

* Letrado - Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

tránsito y transporte aéreo. Las comunidades autónomas, por su parte y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, son competentes, en los términos respectivamente establecidos en cada estatuto de autonomía, en dos ámbitos: los aeropuertos que no sean de interés general, que para su establecimiento requerirán un informe previo y vinculante de la Administración General del Estado, o un certificado de compatibilidad; y, la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, y en el bien entendido que esta atribución se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado.

Así lo ha afirmado el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en sus artículos 26.1.7 y 27.1.7, cuyas prescripciones han sido desarrolladas por la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, que exige autorización previa para el establecimiento y la construcción y autorización de apertura de los aeropuertos, aeródromos o helipuertos de su competencia, así como para el supuesto del cierre o modificación relevante de una instalación aeronáutica.

Está pendiente el desarrollo reglamentario de dicha Ley, a cuyo efecto el legislador habilitó específicamente al Gobierno de la Comunidad.

En dicho marco, el objeto de este estudio es, a partir de la concreción del concepto de aeropuerto de interés general realizado por el legislador estatal, precisar el respectivo ámbito competencial en la materia, con especial atención al régimen de las autorizaciones de las instalaciones aeroportuarias.

Y el mismo se cierra con una guía de consideraciones finales de orden práctico acerca del establecimiento de las instalaciones aeronáuticas ubicadas en el territorio de las comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE: distribución de competencias; aeropuertos de interés general; espacio aéreo; aeródromos; helipuertos; planes directores; sistema general aeroportuario; informes previos; declaraciones de compatibilidad; autorizaciones previas; autorizaciones de apertura; procedimiento de autorización.

I. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD AERONÁUTICA E INTERÉS PÚBLICO

1. De acuerdo con Collado Martínez, entendemos por **Derecho aeronáutico** la disciplina jurídica que encuadra el estudio de las materias cercanas a la navegación aérea, los aeropuertos y los aeródromos, los aeroplanos y artefactos semejantes y el transporte de mercaderías y personas por vía aérea[1].

2. Dicha disciplina jurídica, al margen de aquellas conductas tipificadas como delito —que son objeto propio del **Derecho penal**[2]—,

[1] *Cfr.*, Rosa María Collado Martínez: *Derecho Aeronáutico*, en "Diccionario Jurídico", Federico Fernández de Buján Fernández (Coordinador), El Derecho, Madrid, 2009, p. 445.

[2] En nuestro ordenamiento jurídico dichas conductas están tipificadas en la **Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea**, que en su Título II define el tipo de los: 1. Delitos contra la seguridad de la aeronave; 2. Delitos contra el tráfico aéreo; 3. Delitos contra el derecho de gentes; 4. Delitos contra la autoridad; 5. Abuso de autoridad y negligencia en el ejercicio del

regula la actividad aeronáutica desde distintas perspectivas[3], dependiendo de factores diversos, como lo son la relación jurídica en cuestión, los sujetos que intervienen en la misma o la concreta actividad de la que se trate.

En esta línea[4], el estatuto jurídico del empresario dedicado al transporte aéreo y los negocios jurídico-privados que éste celebre con otros empresarios, proveedores de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad mercantil, así como las relaciones jurídicas entre el empresario y sus clientes, son disciplinadas por el **Derecho mercantil** y, subsidiariamente, por el **Derecho civil.**

3. Al margen de dichos intereses particulares o privados, concurre en la actividad aeronáutica un inequívoco **interés público**, que abarca, sin duda, la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, pero también la protección del medio ambiente —comprendiendo la contaminación acústica y el transporte de mercancías peligrosas o especiales—, así como la defensa de la competencia o la protección de los derechos de los consumidores en relación con el uso y funcionamiento de los aeropuertos y la coordinación aeroportuaria. Este ámbito es propio del **Derecho administrativo**, que tiene un relevante papel en la disciplina de la actividad aeronáutica[5].

---

mando; 6. Delitos de falsedad; 7. Delitos contra la propiedad; y, 8. Delitos de imprevisión, imprudencia o impericia en el tráfico aéreo.

Debe tenerse en cuenta que el Libro II de dicha Ley, relativo a la Jurisdicción penal aeronáutica fue derogado, a fin de mantener el principio de unidad jurisdiccional, por la Ley Orgánica 1/1986, de 8 de enero, de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y adecuación de penas por infracciones aeronáutica. Por lo demás, conforme estableció ya al aprobarse la Constitución el artículo 2 del Real Decreto-ley 45/1978, de 21 de diciembre, los artículos en los que se señala pena compuesta por la de muerte y otra u otras de privación de libertad, deben entenderse en el sentido de que la pena máxima a imponer, salvo en tiempos de guerra, es de treinta años.

[3] Véase el análisis multidisciplinar de la obra colectiva: *El derecho aéreo entre lo público y lo privado. Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*, María Jesús Guerrero Lebrón y Juan Ignacio Peinado Gracia (Directores), Universidad Internacional de Andalucía, 2017.

[4] Sabido es que, al margen de la disciplina de Derecho interno, el elevado número de vuelos de alcance supranacional ha determinado un nada insignificante volumen, y tipología, de normas aeronáuticas de origen internacional, es decir, emanadas tanto de las distintas organizaciones internacionales presentes en el sector, como fruto de acuerdos –bilaterales y multilaterales– entre distintos Estados o entre éstos y alguna organización internacional.

No es objeto de este trabajo detenerse en dicha realidad, que me limito a dejar apuntada, constatando tan solo la actividad de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI—ICAO), que es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, creado en Chicago por el Convenio, de 7 de diciembre de 1944, sobre Aviación Civil Internacional. OACI se sostiene económicamente con las aportaciones de los 193 gobiernos nacionales signatarios en la actualidad de dicho Convenio, y tiene por función estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover reglamentos y normas únicos en la aeronáutica mundial, si bien no tiene autoridad sobre los Estados en sus respectivas áreas de actuación internacional, concretándose su actividad en favorecer la vía diplomática y la cooperación en el transporte aéreo. No entramos, pues, en su estudio, pues las disposiciones que contienen las normas de la OACI no tienen prelación sobre los ordenamientos nacionales.

[5] No obstante las relevantes reformas operadas en su régimen jurídico desde la fecha de su edición, sigue resultando de utilidad la obra de Marcos Gómez Puente: *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régi-*

A) En efecto, la Administración pública ha tenido un papel fundamental en el sector, hasta tal punto que el Derecho aeronáutico español, de igual modo que ocurrió en la generalidad de los países de nuestro entorno cultural, tuvo como punto de partida la total publificación de la actividad de transporte, siendo declarada la misma, casi desde sus inicios, como de servicio público —así, tanto el Real Decreto-ley 1197/1927, de 19 de julio[6], como, ya en la Transición Política, el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones[7]—.

B) Empero, al igual que ha ocurrido en otros sectores económicos, el servicio de transporte aéreo regular ha experimentado un paulatino proceso de liberalización, definitivamente impulsado por el Derecho de la Unión Europea desde finales de la década de los años ochenta. Proceso proclamado en la Directiva Bolkestein, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; por más que, a nuestros efectos, los servicios de transporte estén excluidos de la misma.

No puede ignorarse que entre los objetivos de la Unión estaba la formación de un mercado del transporte aéreo a partir de la definición de una política común de los Estados miembros, que se ha ido concretando, desde el Reglamento marco de 2004, en el denominado "Cielo Único Europeo" —Single European Sky (SES)—, que se impulsó para dar respuesta a los retrasos resultantes de la navegación aérea, que habían llegado a su punto688 más alto a finales de la década de los noventa, y tiene el objetivo fundamental de reestructurar el sistema de gestión de la navegación aérea del continente, promoviendo su evolución hacia un sistema de transporte aéreo más eficaz, a partir de la plena liberalización de la actividad[8].

---

men de la aviación y el transporte aéreo), Iustel, Madrid, 2006.

[6] Dicha disposición, que es la primera norma reguladora del sector en nuestro ordenamiento, diferenció en su artículo 2 tres clases de aeropuertos, asumiendo ya como criterio diferenciador el interés general: 1. los aeropuertos de servicio del Estado, destinados a servicios oficiales, comprendiendo los militares y navales; 2. los denominados aeropuertos de servicio público o de interés general; y, 3. los aeropuertos particulares o privados. Cada una de dichas modalidades quedaba sometida a un régimen jurídico específico, si bien siendo respecto de cada uno de ellos se establecían los correspondientes instrumentos de intervención por parte de la Administración púbica.

[7] Su artículo decimotercero dispuso: *El Organismo autónomo «Aeropuertos Nacionales», adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ejercerá las funciones de coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos y aeródromos públicos civiles, en orden a la prestación del servicio público que se les encomiende.*

Dicho precepto fue ulteriormente derogado por la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y, en su conjunto, el Decreto-ley 12/1978 fue derogado por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y, de forma reiterada, por Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Sigue resultando de utilidad el análisis de aquella disposición efectuado por Luciano Parejo Alfonso: *El nuevo sistema de competencias en materia de aviación*, en Revista de Administración Pública, número 85, 1978, pp. 223 a 240.

[8] El referido Reglamento marco para la creación del Cielo Único Europeo −Reglamento (CE) núm. 549/2004− fue complementado por el Reglamento (CE) núm. 550/2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea (SNA), el Reglamento (CE) núm. 551/2004, relativo a la organización y

C) La consecuencia es que hoy el transporte aéreo regular de la Unión Europea no está ya reservado a la Administración, habiendo asumido el sector público un rol diferente, fruto del paso del Estado social, prestador de distintos servicios públicos, al "Estado regulador", que está dejando de ser el responsable, directo o indirecto, de dicha prestación de servicios al público (por ejemplo, el servicio postal o de telecomunicaciones). Se trata, en efecto, de una intervención administrativa regulatoria, donde lo que es propio de las autoridades públicas es establecer la norma y controlar la prestación del servicio, pero no asumir dicha prestación, con la consecuencia de que la legislación aeronáutica se ocupa de asegurar su cumplimiento, regulando la actividad inspectora y la potestad sancionadora de la Administración[9].

Dicho rol, por lo demás, no se circunscribe al transporte aéreo, sino que se proyecta, en general, sobre todos los aspectos relativos a la aeronáutica y al tránsito aéreo, dada la necesaria protección del interés público concurrente.

No obstante lo anterior, deben considerarse las actividades de prestación de servicios aeroportuarios que asume la Administración pública para garantizar la prestación del servicio con unas condiciones mínimas; actividades que, entre nosotros y desde 2011, se desarrollan a través de AENA, en las distintas configuraciones de la misma a las que ulteriormente se hará referencia —*vid*. epígrafes IV.6.B) y 8.A)—.

4. No puede concluirse este marco introductorio sin advertir que el Derecho administrativo aeronáutico no se rige en exclusiva por leyes y disposiciones emanadas de la Administración.

En efecto, y especialmente por lo que se refiere a la coordinación aeroportuaria, hay una importante **autorregulación del sector**, constatándose la presencia de normas de asociaciones privadas, en particular de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA); asociación que está conformada por aquellas aerolíneas privadas que operan un servicio aéreo internacional. Si bien es cierto que IATA es una asociación, que como tal persigue el beneficio económico de sus accionistas, no menos cierto es que sus normas son respetadas, e incluso acogidas formalmente, por el ordenamiento comunitario y las legislaciones nacionales. Y dichas normas son necesarias para solucionar el problema de la congestión aeroportuaria, regulando, entre otras cuestiones relevantes, los denominados *slots*, es decir, la reserva de franjas horarias para realizar un trayecto y tener preferencia en la realización de las operaciones de despegue y aterrizaje.

---

utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo, y el Reglamento (CE) núm. 552/2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo (GTA). El marco así establecido fue ulteriormente adaptado por el Reglamento (CE) núm. 1070/2009, que introdujo mecanismos basados en el rendimiento.

[9] Así lo afirma, en nuestro ordenamiento, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El punto de partida lo constituye la configuración territorial del Estado articulada por la Constitución española de 1978 (C.E., en lo sucesivo). La *Lex superior* articula un modelo organizativo plural y descentralizado, estableciendo las bases para el régimen que hoy conocemos como **"Estado autonómico"**, que sintetiza los principios de unidad, autonomía y solidaridad afirmados en el artículo 2, los cuales, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, deben ser interpretados conjuntamente, sin que ninguno de ellos padezca, a partir del entendimiento de que la autonomía es un poder limitado, pues *autonomía no es soberanía*.

La consecuencia, frente al régimen de Administración pública, en singular, unitario y centralista, previo a la C.E., es un sistema de Administraciones públicas, en plural, de carácter pluralista y policéntrico: hay una pluralidad de Administraciones, estructuradas en tres niveles territoriales —estatal, autonómico y local (provincial, municipal e insular)—, cada una de las cuales está dotada de personalidad jurídica propia, distinta y separada de la de las otras Administraciones, es decir, cada Administración es un centro de imputación de derechos y de obligaciones.

No me detendré aquí en la flexibilidad del marco constitucional, y tampoco en el principio dispositivo que está en la base de las prescripciones del Título VIII, artículos 137 a 158, limitándome a recordar[10] que la C.E. no establece un mapa autonómico y que la implantación del sistema es consecuencia de la política de "café para todos" que determinó, en el periodo 1979-1983, el cierre del mapa autonómico con diecisiete comunidades autónomas —permítaseme sólo dejar constancia aquí de la singularidad del acceso a la autonomía de Madrid, comunidad autónoma uniprovincial ex artículo 144.1.a) C.E.—.

2. Sí he de entrar, antes de considerar la distribución de competencias, en la distinta **naturaleza jurídica de la autonomía** que es propia de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

Las **comunidades autónomas** gozan: primero, de autonomía política, lo que comporta la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia, a cuyo efecto se les confiere la potestad de concretar en normas con rango de ley sus propias decisiones sobre sus intereses respectivos —delimitados por el ámbito de sus competencias—;

[10] Me remito al respecto a dos trabajos anteriores. Alfonso Arévalo Gutiérrez y Almudena Marazuela Bermejo: *Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas*, en "Curso de derecho público de las comunidades autónomas", Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo Luis García Mexía (Directores), Madrid, 2003, pp. 161 a 225; y Arévalo Gutiérrez: *El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación*, en la obra colectiva "Organización territorial de los Estados europeos", Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. extraordinario 2006, volumen I, pp. 203 a 332.

segundo, dicha autonomía está constitucionalmente garantizada mediante la afirmación de un *status* constitucionalmente protegido: la C.E., si bien no afirma un concreto mapa autonómico, sí define en el Título VIII todos y cada uno de los elementos configuradores de la autonomía que es propia de las comunidades autónomas. En consecuencia, la modificación de dichos elementos exigiría una reforma, en lo que resultara afectados, de los artículos 137 a 158 de la norma suprema.

Las **entidades locales**, por su parte, gozan: primero, de autonomía administrativa, que es bien distinta de la mera descentralización administrativa, pues comporta la capacidad de decisión —y no sólo de gestión de decisiones ajenas—, con la consecuencia de que confiere a su titular la potestad normativa, si bien ésta lo es de rango reglamentario, es decir, en el marco de la ley —que lo será la estatal o la autonómica, según corresponda en función de la materia—; segundo, dicha autonomía está, conforme ha precisado el Tribunal Constitucional, institucionalmente garantizada, es decir, si bien es cierto que la C.E. no delimita el contenido de la autonomía de las entidades locales, cuya concreción corresponde al legislador —estatal y autonómico—, no menos cierto es que sí garantiza la existencia y recognoscibilidad de la institución local, lo que da pie al establecimiento de un umbral que ningún poder público puede limitar.

Lo inmediatamente expuesto explica que, a diferencia de las comunidades autónomas, las entidades locales no sean competentes en la materia que nos ocupa, al margen de las atribuciones que puedan asumir, en los términos que les sean concretados por el legislador, y puedan incidir en la misma; por ejemplo, el urbanismo.

3. Presupuesto lo anterior, **el modelo de distribución de competencias** constituye el elemento nuclear de todo el sistema jurídico de las comunidades autónomas, pues comporta el efectivo reparto de la titularidad de las diversas potestades públicas —funciones—, y puede afirmarse que es una de las cuestiones más complejas (sino la más) del Derecho público español[11].

A) Un primer intento de explicación partiría de la consideración, simplificada, de los modelos comparados de Estados descentralizados, pudiendo afirmarse, sintéticamente:

a) Estados federales: la competencia de la Federación lo es por atribución y, por tanto, está tasada (sistema de lista de competencias), correspondiendo a los Estados miembros las demás competencias no atribuidas a la Federación (esto es, la denominada cláusula residual). En algunos modelos se introduce una tercera cláusula, tras la delimitación de las competencias de la Federación y las de los Estados miembros, con un elenco de materias compartidas o mixtas, con distinto nivel de compartición.

[11] Con la lucidez habitual, véase Juan Alfonso Santamaría Pastor: "Principios de Derecho Administrativo General I", Iustel, 5.ª edición, Madrid, 2018, pp. 417 a 428.

b) En cambio, en los Estados regionales la competencia de atribución es la propia de las regiones, mientras que a favor del Estado central juega la cláusula residual.

B) El modelo español es mucho más complejo, partiendo del hecho de la C.E. no establece un elenco cerrado de las competencias respectivas, estatales o autonómicas, sino tan sólo las bases para su ulterior delimitación a través de distintas normas jurídicas (sustancialmente, los estatutos de autonomía) que, primero, asumen la función ordinamental de concretar la distribución y, segundo, lo hacen no para el conjunto de comunidades, sino de forma singularizada para cada una de ellas.

En consecuencia, la inicial apreciación de que la C.E. contiene un sistema de dos listas, las del 148.1, atribuidas a las comunidades autónomas, y las del 149.1, reservadas al Estado, es absolutamente irreal; partiendo del hecho de que, en realidad, sólo hay una lista: la del 149.1 —competencias exclusivas del Estado—, con lo que en este sentido podría decirse que se asemeja al clásico modelo federal.

Precisado lo anterior, la distribución es muy sutil en dicho precepto, pues el mismo no atribuye al Estado competencias por bloques de materias, sino que junto a unas cuantas materias así atribuidas (y hoy en no pequeña medida asumidas por la Unión Europea: a título de ejemplo, el régimen aduanero y arancelario; el comercio exterior; el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad), en las distintas materias se le atribuyen funciones, normativas y/o ejecutivas, con la consecuencia de que las restantes funciones, no reservadas, pueden ser asumidas por las comunidades autónomas.

C) A partir de lo afirmado, y de la forma más sintética posible, podemos afirmar que el sistema en la C.E. se articula a través de **una regla general y dos cláusulas residuales**:

a) La pared maestra e inamovible del sistema de distribución competencial la establece el apartado 1 del artículo 149, que afirma las competencias exclusivas del Estado. *A contrario,* las demás competencias que no están allí reservadas pueden ser asumidas por las comunidades autónomas.

b) Y respecto de las competencias que no están allí reservadas al Estado entran en juego dos cláusulas residuales.

b.1. En atención a la primera, lo no reservado al Estado por el artículo 149.1 puede ser asumido por las comunidades autónomas a través de sus respectivos estatutos de autonomía; es decir, no asumen dichas competencias ope constitutionis, sino sólo a través de su singular norma institucional básica.

b.2. Y en función de la segunda, cláusula de cierre del sistema (pues no pueden existir potestades públicas sin atribuir o, lo que es lo mismo, funciones sin titular), lo no reservado al Estado y no asumido estatutariamente por las comunidades revierte al Estado, conforme expresamente prescribe el apartado 3 del artículo 149 C.E.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AERONÁUTICA

1. Expuesto así, sintéticamente, el modelo, y entrando en la concreta materia que nos ocupa, cabe recordar que el artículo 148.1 C.E. (que hoy no tiene otro valor que el de una norma de Historia del derecho, definidora de un régimen transitorio de distribución de competencias, agotado y superado por la dinámica constitucional) disponía en su circunstancia 6.ª que **las comunidades autónomas** podrían asumir competencias en dos materias: *aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales*.

Al amparo de esta habilitación, hay que constatar que todas las comunidades autónomas han ido asumiendo la competencia exclusiva en materia de helipuertos y aeropuertos deportivos —es decir, que no sean de interés general— o que no desarrollen actividades comerciales[12].

2. Por su parte, **el Estado,** a tenor del artículo 149.1.20.ª, tiene reservada la competencia exclusiva en materia de *aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*.

Por lo demás, hay que ponderar que hay otros títulos competenciales estatales que están directamente relacionados con el tráfico aéreo, como ocurre singularmente con la competencia atribuida por la circunstancia 21.ª en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, habida cuenta que los sistemas de ayuda y control de la navegación aérea normalmente requieren espacio radioeléctrico y deben integrarse en el sistema general de radiocomunicación o telecomunicación.

De igual modo, deben ponderarse otras competencias, directamente vinculadas:

- **a)** Defensa y Fuerzas Armadas (circunstancia 4.ª), resultando inequívoca la necesidad de controlar con dicho objeto el espacio aéreo, en el marco de la función constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas por el artículo 8, que les encomienda la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional; en relación con el artículo 62.h), en cuya virtud corresponde al Rey *El mando supremo de las Fuerzas Armadas.*
- **b)** Régimen aduanero y arancelario (circunstancia 10.ª), siendo evidente la trascendencia cuantitativa del medio aéreo para la entrada y salida de mercancías.
- **c)** Legislación básica sobre medio ambiente (circunstancia 23.ª).
- **d)** Obras públicas de interés general (circunstancia 24.ª).

---

[12] Una exposición sintética, con detalle de las prescripciones estatutarias, puede verse en Alejandro Villanueva Turnes: *Fuentes internacionales del Derecho aéreo y distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la Constitución española*, en la obra colectiva "El Derecho aéreo entre lo público y lo privado. Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad", *op. cit.*, pp. 16 a 26.

Asimismo, no pueden omitirse otros títulos competenciales estatales que, de un modo u otro, pueden incidir en el respectivo ámbito competencial de las comunidades autónomas, toda vez que el espacio aéreo es un habitual medio de entrada y salida de personas y bienes del territorio del Reino de España. No es preciso detenerse a destacar la expansión y posicionamiento del transporte aéreo entre los diferentes modos de transporte en un país como el nuestro, en cuya economía tiene un peso decisivo el turismo, abriéndose sus puertas cada año a millones de visitantes:

i. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (circunstancia 2.ª).
ii. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (circunstancia 13.ª).
iii. Seguridad pública (circunstancia 29.ª).

IV. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL ESTADO; SU RÉGIMEN JURÍDICO

1. A partir de dicho marco, la cuestión, a efectos de precisar el exacto alcance de la delimitación de las competencias autonómicas y estatales, está en la interpretación de **los conceptos manejados por el Constituyente,** pues en los antecedentes legislativos no existía el concepto de aeropuertos de interés general, ni su distinción de los aeropuertos deportivos, ni la locución actividades no comerciales.

En efecto, el Constituyente introdujo en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico una realidad que no había sido contemplada ni en el Real Decreto-ley de 19 de julio de 1927, ni en la Ley de Aeropuertos de 2 de noviembre de 1940, ni en la de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960, ni tampoco, por su finalidad específica, en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Y **ha sido la normativa dictada por el Estado,** al amparo de sus títulos competenciales, **la que ha ido perfilando dichos conceptos jurídicos indeterminados.**

2. En dicha línea interpretativa, la primera, y relevante, disposición dictada por el Estado fue el **Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles**.

A) Mediante el considerado Real Decreto se fijaron, de un lado y conforme a su artículo 1, los criterios básicos que deben concurrir para la calificación de un aeropuerto como de interés general —condicionando de este modo *pro futuro*, técnica y administrativamente, la discrecionalidad con la que los ministerios competentes pueden proceder a su calificación— y, de otro y de acuerdo con sus artículos 2, 3 y 4, los criterios de organización de la gestión de los servicios públicos en los aeropuertos calificados.

B) Frente a distintos preceptos de dicha disposición general el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencias[13].

El Alto Tribunal, mediante su **sentencia 68/1984, de 11 de junio,** lo resolvió declarando la competencia estatal en la materia, a partir de un reparto competencial horizontal[14]. A tenor de su razonamiento:

a. De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.20.ª, el Tribunal -Fundamento Jurídico 1- concluye que están reservadas como competencias exclusivas del Estado tres materias:

i. aeropuertos de interés general;
ii. control del espacio aéreo; y,
iii. tránsito y transporte aéreo.

a.1. En mérito de dichos títulos:

i. Primero, y respecto de "la tesis de que el Real Decreto objeto del mismo es de rango insuficiente para regular la materia de que se ocupa", el Tribunal afirma —Fundamento Jurídico 2— que "Dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación. No cabe, pues, entrar a examinar aquí si la fijación de los criterios de calificación ha de hacerse o no por Ley, y no resulta, por consiguiente, de aplicación la doctrina sentada en torno a la fijación de las bases en el ámbito de la cual el examen del rango legal podría tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación+ de competencias".

En consecuencia, atribuida la competencia exclusiva al Estado, el Alto Tribunal entiende que el Gobierno es competente para establecer los criterios definidores del interés general, como máximo órgano gestor del Estado.

ii. Segundo, el Tribunal afirma —Fundamento Jurídico 4— que los requisitos afirmados por el Real Decreto 2858/1981 son

[13] Mediante el conflicto positivo de competencias núm. 90/1982 el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestionó los artículos 1, apartados 1, 2 y 3; 2, apartados 2, 3 y 4; 3, 5 y 6, párrafo primero, así como la disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981.

[14] La STC 68/1984, de la que fue Ponente el Magistrado don Antonio Truyo Serra, resolvió en su Fallo "Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas en el presente proceso, respecto al Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, corresponde al Estado".

acordes para calificar un aeropuerto como tal, a partir de la consideración de que se trata de una apreciación que es una *facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, [que] puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal*.

Apuntado lo anterior —conforme a su vigente redacción, operada por el artículo único del Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio—, dichos requisitos son los cinco siguientes:

"a) Que, por la importancia de su tráfico, se integren en la red transeuropea de aeropuertos como componentes internacionales o comunitarios de la misma.

b) Aquellos cuya gestión conjunta resulte necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la red común de transporte en todo el territorio del Estado.

c) Que puedan incidir sustancialmente en la ordenación del tránsito aéreo, la estructura del espacio aéreo y el control del mismo.

d) Que sean de interés para la defensa nacional.

e) Que constituyan la parte civil de los aeródromos de utilización conjunta civil y militar".

a.2. Expuestos los requisitos, debe ponderarse que, conforme a lo afirmado por el antes reproducido Fundamento Jurídico 2 de la STC 68/1984, dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijan los criterios con los que haya que hacerse esta calificación.

a.3. Afirmada la constitucionalidad de la competencia estatal para la fijación de los requisitos definidores de un aeropuerto de interés general, su afirmación por el Gobierno y el momento de su calificación, ha de considerarse que el artículo 5 del Real Decreto 2858/1981 atribuye al Estado una competencia de autorización de cualquier proyecto de aeropuerto, tanto para su construcción como para su ulterior apertura. Dispone dicho precepto:

"Todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto, requiere la autorización de la Subsecretaría de Aviación Civil para su construcción o apertura. Este organismo teniendo en cuenta la repercusión que ha de originar en la estructuración y ordenación del espacio aéreo español el tráfico que naturalmente puedan generar y las ayudas a la navegación que su implantación lleva consigo, denegará o accederá a ello, previos los informes y acuerdos previstos en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, determinando en este último caso las condiciones a que ha de ajustarse su calificación y la forma de gestión del mismo".

> Y el Tribunal —Fundamento Jurídico 7— confirma la competencia para otorgar dicha autorizaciones, previa y de apertura, pues *el precepto en cuestión, que por lo demás desarrolla los artículos 43 y 44 de la ya mencionada Ley de Navegación Aérea de 1960, no puede examinarse desde el punto de vista de las competencias relativas a aeropuertos, pues no forma parte de ella aunque incida en la materia, sino que corresponden a la de control del espacio aéreo, según se desprende de manera inequívoca del criterio que el propio artículo 5. impone al organismo autorizante, precisamente porque cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos*.

b. Por su parte, las comunidades autónomas ostentarían competencias, cuando así las asuman estatutariamente, primero, sobre los aeropuertos que no sean de "interés general" y, segundo, de ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, pues, conforme concluye el Tribunal Constitucional ateniéndose a los grupos de servicios establecidos en el artículo 2 del Real Decreto 2858/1981 —Fundamento Jurídico 6— *Al término de este análisis del «orden de competencias» en cuyo marco se mueve el presente conflicto, no puede, pues, afirmarse que se restrinja competencia alguna de la Generalidad*[15].

Lo anterior en el bien entendido sentido de que, conforme precisó el propio Tribunal —Fundamento Jurídico 6, *in fine*— el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento de competencias propias de las comunidades autónomas distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posean en materia de higiene, turismo, asistencia social o trabajo.

3. Interesa, asimismo, dejar constancia del **Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio**, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

---

[15] Lamento no compartir, en este extremo, la afirmación de Villanueva Turnes, *op. cit.*, p. 26, en la que, tras analizar las prescripciones estatutarias, afirma lo que sigue: Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia a la ejecución de la legislación estatal de aeropuertos de interés general cuando el Estado no tenga reservada su gestión directa. Desde un punto de vista constitucional, es dudoso que esta previsión estatutaria sea válida, y es que la Constitución Española de 1978 es clara a la hora de otorgar una competencia exclusiva al Estado en la materia, sin que éste pueda decidir de forma voluntaria compartirla.

El criterio me parece excesivamente rígido a tenor de la STC, pues el entendimiento en dichos términos de la competencia exclusiva comportaría la afirmación de que el Estado no puede fijar las posibles formas de gestión de los aeropuertos de interés general y, por ende, debe necesariamente asumir la gestión directa de todos ellos. Y no puede compartirse dicha conclusión, especialmente ponderando lo dispuesto por el artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, que ha concretado las competencias que deben entenderse comprendidas, al menos, en la reserva de gestión. Véase el ulterior epígrafe 8.B).

El artículo 166 de la Ley 13/1996 dio un paso más en la afirmación de la competencia estatal, cuyo alcance lo concretó la disposición ahora considerada.

A) En dicha línea, en primer lugar, y conforme a su artículo 1, se afirma una zona de servicio de los aeropuertos de interés general, comprensiva de las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de éstas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto.

Tanto el aeropuerto como dicha zona se garantizan mediante su ordenación a través de un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director de los aeropuertos de interés general.

La finalidad del mismo es permitir dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, asignándosele la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

El Real Decreto 2591/1988, presupuestas dicha finalidad y función de los planes directores, concreta su contenido —artículo 3— y su procedimiento de aprobación —artículo 5—, de forma que se asegure el desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las Administraciones públicas que ostentan competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debiendo destacarse que su aprobación comporta la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes de titularidad privada comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio.

B) El artículo 166 de la Ley 13/1996 estableció, además, la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana. La consecuencia de dicha calificación es, conforme precisa el Real Decreto 2591/1998 —artículo 8— que el planeamiento no podrá incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general.

Con dicho objeto, el sistema general deberá ser desarrollado por medio de un plan especial o instrumento equivalente respecto de cuyo contenido, y para cuya aprobación, el Real Decreto —artículo 9— establece los mecanismos de colaboración precisos entre la autoridad aeronáutica y las administraciones urbanísticas competentes, así como las medidas de coordinación necesarias para asegurar el ejercicio de la competencia estatal.

C) Al margen de dichos planes directores, la disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998[16], para salvaguardar el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, introdujo la obligación, por parte de las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de remitir al Ministerio de Fomento —Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[17]— los proyectos urbanísticos que afecten a la zona de servicio de aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a las servidumbres aeronáuticas establecidas o a establecer en virtud de la Ley de Navegación Aérea.

Desde entonces, el Ministerio es competente para evacuar un informe, de carácter vinculante en lo que se refiere a las competencias exclusivas del Estado, con la consecuencia de que, aunque la Administración pública actuante discrepe de las observaciones formuladas por el Ministerio, no puede proceder a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de dichas competencias exclusivas.

4. Con posterioridad a la incorporación del Reino de España a la Unión Europea, la normativa en la materia que nos ocupa supuso la aprobación de la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, que, además de modificar parcialmente la Ley de Navegación Aérea de 1960, incluye cuestiones nuevas, vinculadas a la adecuación al proceso de liberalización.

A) En primer lugar, conforme a la misma, avanzando en la línea iniciada por el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, se proclama la nítida distinción entre la aviación militar y la aviación civil.

a) La aviación militar es competencia del Ejército del Aire, bajo la dirección del **Ministerio de Defensa,** con la consecuencia de que las aeronaves militares, los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea y los servicios, actividades e instalaciones adscritos a la defensa nacional, así como su personal, están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 21/2003 y quedarán sujetas a su legislación específica —*ex* artículo 2.2 y 4.bis—.

Su misión es la defensa aérea del territorio nacional y el control del espacio aéreo de soberanía nacional, en el marco de lo dispuesto por el anteriormente referido artículo 8 de la C.E y en los términos precisados por el artículo 4.3 de la Ley de Seguridad Aérea. Debe re-

[16] El párrafo segundo de dicha disposición ha sido modificado por la disposición final tercera del Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, en el que se establece el vigente régimen de los informes introducidos por el Real Decreto 2591/1988.Véase el ulterior epígrafe 7.B).

[17] Para ésta y las sucesivas referencias efectuadas por otras normas que se recogen en el texto, téngase presente, respecto de la actual estructura del Gobierno, que el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, en su disposición final primera suprimió el Ministerio de Fomento, habiendo asumido sus competencias, conforme al artículo 7, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, estableció en su artículo 6 la estructura del nuevo Ministerio hasta el nivel orgánico de dirección general.

tenerse, no obstante, que, conforme dispone el artículo 4.4, en situaciones de emergencia o cuando concurran circunstancias extraordinarias, el control de la circulación aérea general será competencia de dicho Ministerio, al reputarse que forma parte de la defensa aérea del territorio nacional.

b) La autoridad aeronáutica civil en el ámbito interno es competencia del Ministerio de Fomento —el actual **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**[18]—. La misma, definida por el artículo 5, incluye la ordenación y control de la aviación civil y también las responsabilidades sobre el control de la circulación aérea en general en tiempo de paz —responsabilidad que desde este momento ya es directa y no por delegación, como estableció el Real Decreto-ley 12/1978; al margen de los instrumentos de coordinación entre ambos departamentos ministeriales afirmados por el artículo 6—.

Dentro del Ministerio el órgano al que la Ley 21/2003 confió su ejercicio era la Dirección General de Aviación Civil, integrado en la Secretaría General de Transportes[19]. Sin embargo, cinco años más tarde el Gobierno creó la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), que se rige por su propio Estatuto, aprobado por el **Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero,** y con dicho establecimiento se afirmó un nuevo **modelo de gestión, caracterizado por un desdoblamiento de la autoridad aeronáutica**. Conforme a dicho modelo, a los efectos competenciales que nos ocupan:

b.1. La Dirección General de Aviación Civil sigue siendo competente, básicamente, en el diseño de la estrategia departamental, formulando propuestas sectoriales y fijando la dirección de la política aeronáutica, a cuyo efecto coordina a los organismos, entes y entidades adscritos al Departamento con funciones en aviación civil y ejerce de regulador en el sector aéreo. Asimismo, le corresponde, de un lado, la representación y coordinación con otras administraciones y con la Unión Europea en materia de política de transporte aéreo y, de otro, la adopción de circulares aeronáuticas.

Dicho centro directivo se estructura en:

i. La Subdirección General de Transporte Aéreo; y

ii. La Subdirección General de Aeropuertos y Navegación Aérea, que es quien asume las competencias que aquí nos ocupan:

— la propuesta de calificación de los aeropuertos civiles;

[18] Véase la anterior nota, núm.17.

[19] Véase la anterior nota 17 y el Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que ubica dicho centro directivo en la actual Secretaría General de Transportes y Movilidad, fijando el artículo 7 su ámbito competencial y estructura interna.

— la elaboración de la propuesta de autorización para el establecimiento y las modificaciones estructurales o funcionales de los aeropuertos de interés general, garantizando su coherencia con los planes directores y el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA);
— la certificación de compatibilidad del espacio aéreo en el caso de helipuertos de competencia autonómica;
— la instrucción, impulso y tramitación de los planes directores de los aeropuertos de interés general y del plan director de navegación aérea;
— las funciones propias del órgano sustantivo en la evaluación ambiental estratégica de dichos planes;
— el informe de los planes directores y planes especiales de los aeropuertos de interés general, del plan director de navegación aérea y de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que afecten a los aeropuertos de interés general y a los sistemas de navegación aérea y, en particular, a su zona de servicio y servidumbres aeronáuticas.

b.2. La Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), por su parte y conforme a su Estatuto, es un organismo público al que compete el ejercicio de las potestades inspectoras y sancionadoras en materia de aviación civil, así como la iniciativa para la aprobación de la normativa reguladora en los ámbitos de la seguridad aérea. De igual modo, es competente en materia de protección del usuario del transporte aéreo para su elevación a los órganos competentes del Ministerio competente, así como por lo que respecta a la evaluación de riesgos en materia de seguridad de la aviación civil.

c) Las competencias del Estado en materia de servicio meteorológico se las atribuye el artículo 7 al Ministerio de Medio Ambiente —el actual **Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico**[20]— responsable de facilitar la información meteorológica a los agentes que intervienen en la actividad aeronáutica para el desempeño seguro de sus funciones, la prestación de los servicios meteorológicos de observación, vigilancia y predicción necesarios para contribuir a la seguridad, regularidad y eficiencia del tránsito aéreo.

d) Y no podemos omitir que la descentralización funcional se extendió también al ámbito de la prestación de servicios aeroportuarios, los cuales pasaron a ser gestionados por la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea **(AENA)**, que asumió la gestión o explotación de los aeropuertos.

[20] Véase el artículo 14 del citado Real Decreto 2/2020, de 12 de enero.

> En la configuración de aquel momento, AENA era una entidad pública institucional, sometida a un doble régimen jurídico: sus relaciones con el entonces Ministerio de Fomento, su organización interna y el ejercicio de las potestades públicas se regían por el Derecho administrativo; su giro o tráfico específico, en la gestión y explotación de las infraestructuras aeroportuarias, se regían por el Derecho privado.

B) De otra parte, en primer lugar, la Ley de Seguridad Aérea, en su **artículo 9.1** exige autorización previa del Ministerio de Fomento —el actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana—, previo informe favorable del Ministerio de Defensa, para *La construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea, así como la puesta en funcionamiento y clausura de los mismos.*

Y presupuesta la concurrencia de competencias, autonómicas y estatales, sobre las infraestructuras aeroportuarias, segundo, el **artículo 9.2** establece los mecanismos de cooperación para su ejercicio. Con dicho objeto, en la línea previamente afirmada por el Real Decreto 2591/1998, se da rango legal a la técnica de la emisión de informes previos, preceptivos y vinculantes, en el marco de las competencias que son propias del Estado. Dispone dicho precepto:

> "La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.
>
> El informe previsto en el párrafo anterior tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, y se emitirá, previa consulta al órgano colegiado previsto en el artículo 6, en el plazo de seis meses, transcurridos los cuales sin haberse evacuado, se entenderá que tiene carácter favorable.
>
> Para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los helipuertos de competencia de las comunidades autónomas, se requerirá únicamente el certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada emitido por la Dirección General de Aviación Civil previo informe vinculante del órgano colegiado al que se refiere el artículo 6."

En consecuencia, en virtud de la Ley se requiere:

a. Autorización del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del Ministerio de Defensa, para la construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea; y,

b. Informe conjunto, previo, de los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Defensa, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas, cuya autorización le corresponde al órgano competente de las mismas, así como para la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio[21].

Ahora bien, si se trata de helipuertos de competencia de las comunidades autónomas, se requerirá únicamente el certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, previo informe vinculante de la Comisión de Coordinación entre los referidos Ministerios.

5. De interés resulta, asimismo, el **Real Decreto 98/2009, de 6 de febrero,** por el que se aprueba el **Reglamento de inspección aeronáutica**.

Esta disposición desarrolla el Título III —artículos 20 a 31— de la Ley de Seguridad Aérea, configurando la inspección aeronáutica como un conjunto de actuaciones tendentes a controlar o supervisar el cumplimiento de la normativa aeronáutica.

El Reglamento centra su ámbito de aplicación en las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), directamente o por medio de organismos públicos o sociedades mercantiles estatales que tengan la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado.

6. El **Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de los aeropuertos de competencia del Estado,** se dictó en ejecución del artículo 40 de la citada Ley 21/2003, de 7 de julio.

Dicho precepto legal establece las obligaciones de los gestores de aeródromos, aeropuertos y demás instalaciones aeroportuarias, afirmando, entre

[21] Véase el *Manual referente al procedimiento para la tramitación y emisión de los Informes y certificados de compatibilidad del espacio aéreo previstos en el artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea, evacuados por la Administración General del Estado con carácter previo a la aprobación/autorización autonómica del planeamiento aeroportuario, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de instalaciones aeroportuarias autonómicas*, publicado en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana:

https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/C6470F25-6EF7-4DF0-A6EE-522E0497555C/110385/TManual_v01.pdf.

otras, la obligación de cumplir con las condiciones de seguridad operacional exigidas en relación con el diseño, construcción, uso y funcionamiento aplicables a las instalaciones que gestionen. Y concretar dicha obligación es el objetivo del Real decreto, que, por una parte, establece las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y por otra, regula el requisito de la certificación obligatoria de los aeropuertos de competencia de la Administración General del Estado.

Con dicho objeto, el Real Decreto incorpora a nuestro ordenamiento las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público contenidas en el anexo 14, "Aeródromos", del Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en 1944 y aprueba el **Reglamento de certificación de aeropuertos de competencia del Estado.**

7. Otra norma relevante en el proceso de concreción de los respectivos ámbitos competenciales, consecuencia de los que se denominó "la crisis de los controladores" —que dio lugar a la primera declaración del estado de alarma en España—, es la **Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.** Ley que, inmediatamente, fue complementada por el **Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.**

A) La Ley 9/2010 se aprobó con dos objetivos:

1.º Coyuntural: la modificación transitoria de ciertas condiciones laborales de los controladores de AENA para garantizar que dicha entidad, en tanto ostentara la condición de proveedor único de servicios, fuera capaz de prestarlos de forma segura, eficaz, continuada y económicamente sostenible, en todo su ámbito de competencia.

2.º Estructural: la apertura de la prestación de servicios de navegación aérea a nuevos proveedores certificados.

B) Permítasenos una breve referencia histórica, a los meros efectos de entender el alcance de esta apertura, detallando los sucesivos pasos del proceso de liberalización del sector.

i. En el marco del modelo de autarquía propio de la época, escindido de la aviación militar, la **Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 1958** creó el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (OAAN), que asumió desde entonces la gestión del sector.

ii. Tras la entrada en vigor de la C.E., la **Ley 4/1990, de 29 de junio,** de Presupuestos Generales del Estado para 1990, creó un nuevo ente público, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), que susti-

tuyó a aquel organismo autónomo, si bien su constitución efectiva quedó suspendida hasta la entrada en vigor de su Estatuto, que fue aprobado por Real Decreto 905/1991, de 14 de junio.

iii. El siguiente jalón en el proceso de liberalización vino determinado por la entrada en vigor de la **Ley 50/1998, de 30 de diciembre,** de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que transformó AENA en una Entidad Pública Empresarial, integrada en el patrimonio empresarial de la Administración General del Estado. Consecuentemente, salvo en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, al ejercicio de las potestades administrativas encomendadas y aquellas otras competencias atribuidas de forma específica por las normas que le fuesen de aplicación —singularmente, además de su estatuto, la legislación presupuestaria—, su tráfico jurídico quedó sometido al Derecho privado.

iv. Transcurridos prácticamente veinte años desde el inicio de la actividad de AENA, la **Ley 9/2010** dio un paso decisivo, delimitando, de un lado, las actividades relacionadas con la gestión del espacio aeroportuario y, de otro, las actividades referidas a la navegación aérea. Delimitadas así dichas actividades, la Ley 9/2010, conforme se ha señalado, estableció la apertura de la navegación aérea a la prestación de servicios por parte de nuevos proveedores certificados.

v. El siguiente paso en el proceso de liberalización vino de la mano del **Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre**, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que abordó la reforma del ámbito de la gestión aeroportuaria, con el objetivo de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, rentabilizar las inversiones realizadas y conseguir el máximo aprovechamiento de las infraestructuras disponibles. En esta línea, se crea una Sociedad Estatal, Aena Aeropuertos, S.A., abierta a la entrada de capital privado —si bien manteniendo en todo caso el carácter estatal de la sociedad—, que asumió la explotación de todos los aeropuertos y helipuertos previamente llevada a cabo por la Entidad Pública Empresarial AENA. Dicha sociedad quedó así configurada con una estructura mercantil, lo que permitía una gestión más ágil y que la financiación de las infraestructuras aeroportuarias no gravara a las compañías aéreas y demás usuarios de las mismas.

El Decreto-ley articula dos vías para la posible gestión individualizada de los aeropuertos: bien a través de la creación de sociedades filiales de Aena Aeropuertos, S.A., bien a través del otorgamiento de concesiones de servicios aeroportuarios a favor del sector privado, asumiendo el concesionario la gestión del aeropuerto a su propio riesgo y ventura.

8. Ulteriormente, siendo, de un lado, la seguridad aérea una competencia estatal exclusiva y, de otro, concurriendo competencias autonómicas y estatales sobre las infraestructuras aeroportuarias, el Estado dictó el **Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento**

de emisión de los informes previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de aeródromos autonómicos, y se modifica el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de los aeropuertos de competencia del Estado, el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, y el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

A) Esta disposición gubernamental desarrolla el antes referido artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea, presupuesta la doctrina del Tribunal Constitucional.

Conforme hemos visto (*vid.* el anterior epígrafe 4.B), las comunidades autónomas pueden asumir, en sus estatutos, competencias en relación con los aeródromos que no merezcan la calificación de interés general, en particular en relación con los aeropuertos deportivos y en general los que no desarrollen actividades comerciales. Ahora bien, el Estado conserva otras competencias exclusivas que pueden incidir en las competencias autonómicas en materia de aeródromos, como lo son las relativas al control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y servicios meteorológicos, y con objeto de salvaguardar dichas competencias la Ley de Seguridad Aérea reguló la técnica —que había introducido la disposición final segunda del Real Decreto 2591/1988— de la emisión de informes previos, preceptivos y vinculantes, en el marco de las competencias propias del Estado.

B) A efectos de desarrollar la previsión legal, el Real Decreto 1189/2011 establece el régimen de **los informes de los departamentos ministeriales competentes en materia aeronáutica previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas**, quedando excluidas de su exigencia las superficies que no dispongan de infraestructuras permanentes para la operación de aeronaves, utilizadas por éstas para atender situaciones de emergencia, catástrofes naturales o situaciones equivalentes —artículo 1.2—.

Los informes considerados tienen por finalidad asegurar que la planificación y eventual desarrollo de los aeródromos autonómicos son compatibles con la ordenación y estructura del control del espacio aéreo, del tránsito aéreo y del transporte aéreo y que no afectan a las servidumbres aeronáuticas y a las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general y de las bases aéreas y aeródromos militares.

Con dicho presupuesto, el Reglamento concreta: a. la competencia para su elaboración; b. los supuestos en los que procede su evacuación; c. su contenido; y d. las reglas del procedimiento de emisión de los informes y certificados de compatibilidad, que, insisto, tienen carácter de previos, preceptivos y vinculantes, al establecimiento, modificación y apertura al

tráfico de los aeródromos de competencia autonómica y a la aprobación de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias autonómicas.

En concreto, y a su tenor:

a. Respecto de la **competencia** el artículo 3.2 dispone:

a.1. La emisión de los informes previos a la aprobación o autorización de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias autonómicas, y al establecimiento, modificación y apertura al tráfico de los aeródromos autonómicos, excepto cuando se trate de helipuertos, se atribuye a la Secretaría de Estado de Transportes —hoy Secretaría General de Transportes y Movilidad—, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil y previa conformidad del órgano competente del Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus competencias.

a.2. La emisión del certificado de compatibilidad de la infraestructura aeronáutica con el espacio aéreo previo al establecimiento, modificación o apertura al tráfico de los helipuertos autonómicos permanentes, ya sean de uso público o restringido, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil.

b. Conforme al artículo 3.1, los **supuestos en los que debe emitirse informe o certificado** son todos los actos o disposiciones de los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia de aeródromos que supongan:

i. La aprobación de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias y, en particular, los relativos a la ordenación de los aeródromos y sus zonas de servicio.

ii. La autorización o aprobación de establecimiento de nuevos aeródromos.

iii. La autorización de la apertura al tráfico de los aeródromos.

iv. La autorización o aprobación de modificaciones, estructurales o funcionales, en aeródromos ya construidos que afecten o puedan afectar a la estructuración, ordenación y gestión del espacio aéreo, los procedimientos de vuelo o el tránsito y el transporte aéreo.

A tenor del artículo 16, si se trata de aeródromos eventuales, incluidos los helipuertos eventuales, sólo se requerirá el informe o certificado de compatibilidad, según corresponda, cuando se encuentren dentro de una zona controlada, restringida o peligrosa, o dentro de la zona de afección de otra infraestructura aeronáutica. La autorización del uso del resto de los aeródromos autonómicos eventuales, incluidos los helipuertos, sólo requerirá informar a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea de su localización y de su período de utilización.

c. El contenido de los informes, en coherencia con su funcionalidad, se circunscribe a la incidencia de las actuaciones planificadas y de las operaciones aéreas que se prevea realizar en ellas, en relación con los siguientes aspectos, relacionados por el artículo 4.1:

1. La estructura y ordenación del espacio aéreo.
2. El tránsito y el control del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea, en particular sobre los de tránsito aéreo.
3. La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y sus servidumbres aeronáuticas.
4. Las bases aéreas, aeródromos militares y aeropuertos de interés general.
5. Las servidumbres aeronáuticas, así como las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general.
6. El transporte aéreo.

De acuerdo con el apartado 2 del propio artículo 4, los certificados de compatibilidad, preceptivos y vinculantes, previos al establecimiento, modificación y apertura al tráfico de los helipuertos se circunscribirán a la compatibilidad del espacio aéreo de la instalación.

d. Respecto del **procedimiento de emisión** lo primero que debe destacarse es que el Real Decreto 1189/2011 no concreta la fase del procedimiento de aprobación de los planes o instrumentos de ordenación, autorización de establecimiento, apertura al tráfico o modificaciones estructurales o funcionales, en el que deben solicitarse los respectivos informes. Respetuosa con el ámbito competencial de las comunidades autónomas, la disposición considerada entiende que debe ser la normativa autonómica de aplicación la que determine el momento en que se han de solicitar tales informes, asegurando, en todo caso, que son previos a la aprobación o concesión de las respectivas autorizaciones y que se respetan los plazos para su emisión.

Los artículos 17 a 22 regulan detalladamente el procedimiento. Me limito a dejar constancia aquí de lo siguiente:

i. El sujeto legitimado para presentar la solicitud es, exclusivamente, el órgano competente de la comunidad autónoma.

A contrario, los titulares o gestores de la instalación no están legitimados para formalizar directamente la solicitud.

ii. La formalización de la solicitud debe realizarse ante la Dirección General de Aviación Civil, dirigida conjuntamente a la Secretaría de Estado de Transportes y al Ministerio de Defensa, cuando se solicite la emisión de los informes, o a la Dirección General de

Aviación Civil, cuando se solicite la emisión de los certificados de compatibilidad.

iii. Iniciado el procedimiento, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil la instrucción, impulso y tramitación del procedimiento de emisión de los informes o certificados de compatibilidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión Interministerial establecida al efecto.

iv. A partir de la solicitud, el artículo 19 concreta el procedimiento de emisión de informes en relación con aeródromos de uso público que no sean helipuertos.

De conformidad con el mismo, comprobada la suficiencia de la documentación, la Dirección General de Aviación Civil remitirá la que corresponda a la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento al objeto de que, en el plazo máximo de cuatro meses, se dictamine sobre la incidencia de la actuación proyectada en relación a: a) La estructura y ordenación del espacio aéreo; b) El tránsito aéreo; c) La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS); y d) Las servidumbres aeronáuticas de las bases aéreas, aeródromos militares, aeródromos civiles de uso público y red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y de las áreas de afección recogidas en los planes directores.

Por su parte, dentro de dicho plazo la Dirección General dictaminará sobre la incidencia de la actuación que se proyecta en el transporte aéreo, en su caso previo dictamen de las entidades y organismos cuyas competencias pudieran verse afectadas por el informe de esta dirección general.

v. El artículo 20 fija las especialidades aplicables a dicho procedimiento cuando se trate de la emisión de un informe o certificado de compatibilidad en relación con el resto de los aeródromos.

vi. El plazo para la emisión de los informes o certificados de compatibilidad será de seis meses y empezará a computarse desde la fecha en que haya tenido entrada en la Dirección General de Aviación Civil la documentación completa. A efectos de dicho cómputo, en los veinte días siguientes a la fecha de registro de entrada en la Dirección General de Aviación Civil de la solicitud de informe o certificado de compatibilidad, ésta resolverá sobre la suficiencia de la documentación presentada o, en su caso, requerirá la documentación complementaria que sea precisa.

vii. El silencio administrativo se entenderá favorable, salvo en el caso de los informes o certificados de compatibilidad previos a la apertura al tráfico si, previamente, no se acredita que el aeródromo o helipuerto cuenta con el certificado de aeropuerto o

la resolución favorable de verificación, expedidos por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea —la falta de dicha acreditación se reputa esencial y, por ende, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho—.

viii. Una vez dictada la correspondiente resolución, los informes y certificados de compatibilidad tendrán una vigencia de dos años desde su fecha de emisión.

ix. Si durante el referido periodo de vigencia no se ejecutan las actuaciones informadas o certificadas, o se suspende su ejecución por cualquier causa, para iniciar o proseguir la actuación deberá solicitarse la ampliación del plazo de vigencia, si concurrió causa justificada para la no ejecución.

La resolución de ampliación deberá emitirse en el plazo de tres meses, y no podrá exceder en ningún caso del plazo inicialmente establecido, es decir, doce meses.

x. No concurriendo causa justificada, para iniciar o proseguir la actuación deberá solicitarse un nuevo informe o certificado de compatibilidad —con la consecuencia de que, en este supuesto, el órgano competente de la comunidad autónoma deberá aportar de nuevo, e íntegra, toda la documentación exigida para formular una solicitud—.

C) Por lo demás, no puede omitirse que el apartado séptimo de la disposición final primera sustituye el Reglamento de certificación de aeropuertos de competencia del Estado, que pasa a denominarse **Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y aeródromos de uso público,** cuyo ámbito de aplicación abarca todos los aeropuertos y el resto de los aeródromos de uso público situados en el territorio español.

Conviene destacar que, conforme a su artículo 5, corresponde al Director de Seguridad de Aeropuertos y Navegación Aérea de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea resolver sobre el otorgamiento, modificación, renovación, limitación, suspensión y revocación del certificado de aeropuerto y de la verificación de aeródromos de uso público, así como conceder las exenciones que procedan, mientas que corresponde al Director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea la autorización para la apertura al tráfico y clausura de los aeropuertos y otros aeródromos de uso público de competencia de la Administración General del Estado.

9. Asimismo, hemos de dejar constancia del **Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia**[22], así como de la ulterior **Ley**

[22] Sobre el particular, véase Carmen María Ávila Rodríguez: *Cambios en el régimen de gestión de las infraestructuras aeroportuarias en España tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de*

18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

A) Lo primero que debe destacarse es que, en mérito del Real Decreto-ley, la sociedad mercantil Aena Aeropuertos, S.A., cambió su denominación por la de Aena, S.A., y, aun manteniendo su naturaleza de entidad estatal con forma de sociedad anónima, el grado de participación del Estado deja de ser el mismo, con la consecuente modificación de su régimen jurídico.

Por su parte, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) se convirtió en ENAIRE —propietaria del 51 % del capital de Aena, S.A.—, y actualmente es una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[23], responsable del control del tránsito aéreo, la información aeronáutica y las redes de comunicación, navegación y vigilancia necesarias para que las compañías aéreas y sus aeronaves vuelen de forma segura, fluida y ordenada por el espacio aéreo español.

B) El considerado Real Decreto-ley, por cuanto aquí importa, se dictó en el ejercicio de la competencia exclusiva estatal respecto de los aeropuertos de interés general, en virtud de la cual el Estado puede optar por su gestión directa, en los términos de la reserva que se afirma en su artículo 17.1.

La disposición considerada tuvo como objetivo establecer el régimen de la red de dichos aeropuertos, gestionados por Aena, S.A., y calificados —*ex* artículo 21— como servicios de interés económico general conforme al artículo 106.2 del Tratado de Lisboa[24]. Presupuesta dicha calificación, en la gestión se da entrada al capital privado, con el objetivo de garantizar la movilidad de los ciudadanos y la cohesión económica, social y territorial, para asegurar la accesibilidad, suficiencia e idoneidad de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias, la sostenibilidad económica de la red, así como la continuidad y adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

---

aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en la obra colectiva "Nuevos enfoques del derecho aeronáutico y espacial, Coordinada por María Cruz Mayorga Toledano y dirigida por Juan Ignacio Peinado Gracia, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 75 a 86.

[23] Así lo establece el artículo 2.14.e) del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

[24] Los servicios de interés económico general (SIEG) son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público. Entre ellos figuran, además de las redes de transporte, los servicios postales y las redes de energía y comunicación.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea añadió a los Tratados constitutivos un Protocolo sobre los SIEG, creando su artículo 14 una nueva base jurídica, que permite al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar reglamentos que fijen los principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. Lo anterior sin perjuicio de que el Tratado deje a los Estados miembros libertad para decidir cómo se organizan en cada Estado, teniendo en cuenta que las normas de libre mercado y de competencia se aplican a las empresas responsables de su gestión, en el bien entendido sentido de que dichas normas no pueden impedir que cumplan con sus tareas al servicio del interés general.

A nuestros efectos es relevante ponderar lo dispuesto en el referido apartado 1 del artículo 17, toda vez que en el mismo se precisan las competencias que se entienden comprendidas, *al menos*, en la reserva de gestión:

> a) La regulación y supervisión en relación con los servicios aeroportuarios esenciales para la ordenación del tránsito y el transporte aéreo, así como los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen de tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.
> b) La fijación de los servicios mínimos en caso de huelga.
> c) La elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes Directores.
> d) La regulación, aprobación y supervisión del Documento de Regulación Aeroportuaria [DORA] o cualquier otro documento o plan en el que se establezcan los criterios de funcionamiento de los aeropuertos de interés general, en particular, en relación con la red de aeropuertos gestionados por Aena, S.A., y los planes económicos financieros, así como, el establecimiento de las tarifas aeroportuarias y de los precios exigibles a los operadores y usuarios.
> e) El ejercicio de la potestad sancionadora.
> f) Cualquier otra que le atribuya la legislación vigente.

Por su parte, a tenor del inciso final de dicho apartado, las comunidades autónomas podrán participar en la gestión de los aeropuertos de interés general en la forma que establezca la legislación del Estado y, en particular, a través de los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

La gestión de los servicios aeroportuarios no esenciales, así como la gestión comercial de las infraestructuras o su explotación urbanística, queda sujeta al libre mercado.

10. Por último, hemos de dejar constancia del **Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.**

Dicha disposición gubernamental, al margen de modificar distintos preceptos de la Ley de Navegación Aérea —en concreto, sus artículos 11.b), 150.2 y 151, adicionando un segundo párrafo a la disposición final segunda—, dedica su Capítulo II, artículos 2 a 7, al sector del transporte aéreo, y tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico interno las directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación en relación a la pandemia COVID-19, adoptadas por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de la Aviación (EASA) y el Centro para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC por sus siglas en inglés, *European Centre for Disease Prevention and Control)*.

De conformidad con sus prescripciones, se establece el obligado cumplimiento de las referidas directrices para los gestores de los aeropuertos abier-

tos al tráfico civil situados en todo el territorio nacional, las compañías aéreas que realicen operaciones en ellos, incluidas las operaciones de aerotaxis y las de aviación general, así como para las empresas que desarrollen los servicios auxiliares en los aeropuertos.

No obstante, y entrando en la materia competencial que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta, respecto de los aeropuertos no calificados de interés general, que, conforme prescribe el artículo 2, en los aeropuertos de Lleida-Alguire, Andorra-La Seu de Urgell y Teruel, de competencia autonómica, para la implementación de estas Directrices se estará a lo que establezcan las comunidades autónomas de Cataluña y de Aragón en el ejercicio de sus respectivas competencias.

V. LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID; SU RÉGIMEN JURÍDICO

1. La Comunidad de Madrid asumió originariamente, con la aprobación de su **Estatuto de Autonomía** mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la plenitud de la función legislativa en materia de "aeropuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales". Así lo dispuso su artículo 26.6.

Dicho precepto fue ulteriormente modificado y sustituido por la vigente redacción, establecida por la **Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio**. Conforme a la misma la Comunidad de Madrid asume, junto a las comunidades autónomas de Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana, el nivel máximo de competencias en materia aeroportuaria:

A) De un lado y en mérito del vigente **artículo 26.1.7**, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de *aeropuertos y helipuertos deportivos así como los que no desarrollen actividades comerciales*.

B) De otro y a tenor del vigente **artículo 28.1.7,** le corresponde la ejecución de la legislación del Estado en materia de *aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve al Estado*, en el bien entendido que esta prescripción se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado, en los términos de la normativa anteriormente analizada; debiendo considerarse singularmente lo dispuesto por el artículo 17.1 del Real Decreto-Ley 8/2014[25].

[25] No a otra conclusión nos conduce el razonamiento contenido en el Fundamento Jurídico 5 de la STC 68/1984 respecto de un precepto, de idéntico tenor, contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Afirmó el Alto Tribunal: *más problemático es el artículo 11.8 del E.A.C., pues mientras el 149.1.20 de la C.E. atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre los «aeropuertos de interés general», sin más, la disposición estatutaria que consideramos atribuye a la Comunidad Autónoma la «ejecución de la legislación del Estado» en materia de «aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa». Para precisar el alcance de esta última disposición, que, en un sentido literal, convertiría en compartida una competencia que en la Constitución es exclusiva del Estado, hemos de interpretarla dentro del marco de la Constitución, en la línea de lo que establece su artículo 147.2 d), enten-*

2. Al amparo del título competencial afirmado por el artículo 26.1.7 del Estatuto de Autonomía[26], el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de fecha 17 de junio de 2010, procedió al establecimiento de la regulación de sus instalaciones aeronáuticas, aprobando la que sería luego promulgada como **Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid**.

En virtud de la misma cabe distinguir en el caso de la Comunidad de Madrid los siguientes **tipos de infraestructuras aeronáuticas:**

A) Aeropuertos, aeródromos y helipuertos deportivos o no comerciales ubicados en la Comunidad de Madrid: respecto de los cuales puede legislar la comunidad autónoma, por lo que constituyen el ámbito de aplicación de la Ley 3/2010 —artículo 2.2—, regulándose, respecto de los mismos, la autorización, construcción, gestión y uso de dichas instalaciones aeronáuticas, así como el régimen de inspección y control de las mismas y de sus servicios complementarios y auxiliares —artículo 2.1—.

B) Aeropuertos y helipuertos ubicados en la Comunidad de Madrid que desarrollan actividades comerciales: en relación con los cuales sólo puede legislar el Estado y, por ende, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 3/2010, al igual que ocurre con los aeródromos, helipuertos y aeropuertos militares y aquellos que tengan la calificación estatal de interés general —artículo 2.2—.

Afirmados dichos tipos, la Ley precisa —artículo 2.3— que se consideran "actividades comerciales" las que se realicen en virtud de contrato de transporte de pasajeros, el cual supone el pago de billete de pasaje, así como las de transporte de mercancía mediante remuneración.

A efectos de su gestión, la Ley —artículo 11— diferencia dentro de este segundo bloque de infraestructuras dos grupos:

> **a.** Infraestructuras con calificación de interés general, respecto de las que el Estado puede reservarse su gestión directa, o atribuírsela a la Comunidad de Madrid.
>
> El artículo 11.2 prescribe que la Comunidad de Madrid participará, en la forma que se determine por el Estado, en los órganos de gestión de los aeropuertos de interés general radicados en su territorio cuya gestión directa se reserve el Estado[27].

---

diendo que se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se haya reservado el Estado en los supuestos que a continuación vamos a considerar.

[26] Aunque no contempla la vigente Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, sigue resultando de utilidad el trabajo de Eduardo Pflueger Tejero: *Las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de Aeropuertos Deportivos y Actividades Aeroportuarias*, en Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, número 21, de mayo de 2005.

[27] El Real Decreto 697/2013, de 20 de septiembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación Aeroportuaria, disciplina los órganos colegiados de carácter consultivo que garantizan la participación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, las corporaciones locales y las organizaciones económicas y sociales más representativas en los aeropuertos atribuidos a la gestión y explotación de «Aena Aeropuertos,

b. Infraestructuras sin calificación de interés general, que pueden ser gestionadas por la Comunidad de Madrid, en ejecución de la legislación estatal.

3. Presupuesto lo anterior, **el contenido de la Ley** está estructurado en tres títulos:

A) Un Título Preliminar, comprensivo de las *Disposiciones generales* —artículos 1 a 6—.

B) Un Título I, que establece el *Régimen de las instalaciones aeronáuticas competencia de la Comunidad de Madrid* —artículos 7 a 12—. Sus prescripciones se distribuyen en cuatro capítulos:

— Capítulo I, "Establecimiento y modificación de aeropuertos y aeródromos competencia de la Comunidad de Madrid";
— Capítulo II, "De los helipuertos competencia de la Comunidad de Madrid";
— Capítulo III, "Competencias de la Comunidad de Madrid para la ejecución de la legislación estatal en materia de aeropuertos"; y,
— Capítulo IV, "Planes directores".

C) Un Título II, que afirma el *Régimen sancionador en materia de uso y funcionamiento de instalaciones aeronáuticas* —artículos 13 a 21—.

D) Complementan el articulado una disposición transitoria única y tres finales.

La disposición final segunda habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y cumplimiento de lo previsto por la misma, cuyo articulado, de forma expresa, remite distintos extremos a un posterior desarrollo reglamentario:

a. Artículo 5: la organización y el contenido del Registro de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, así como el procedimiento para llevar a efecto las inscripciones en dicho Registro y los efectos que éstas producen.
b. Artículo 7.2: el procedimiento de autorización previa y las características técnicas que deben reunir a dichos efectos los aeropuertos y aeródromos.
c. Artículo 7.3: la documentación que debe adjuntarse con las solicitudes de autorización previa de los aeropuertos y aeródromos.
d. Artículo 10.4: el procedimiento de autorización previa, de apertura de la instalación y de cierre la misma en el caso de los helipuertos, así como los requisitos exigibles al efecto.

S.A.». Asimismo, esta disposición regula las Comisiones de coordinación de los aeropuertos con mayor volumen de tráfico y su constitución.

e. Artículo 12.1: los criterios determinantes para que una instalación aeronáutica deba contar con un Plan Director.
f. Artículo 14.2: el régimen de colaboración por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en la realización de la actividad inspectora de las instalaciones aeronáuticas.
g. Artículo 15.3: los incumplimientos que pueden comportar la imposición de una infracción leve.
h. Artículo 20.2: el procedimiento para sancionar las infracciones previstas en la Ley.
i. Disposición final primera: la actualización de las cuantías de las sanciones establecidas en la Ley.

Transcurrido algo más de una década desde la entrada en vigor de la Ley 3/2010, dicho Reglamento no ha sido dictado; hasta la fecha[28].

4. A partir de dicho régimen, hemos de detenernos brevemente en **la disciplina de las autorizaciones autonómicas** establecidas por los artículos 6, 7 y 8 de la Ley.

A) Autorización previa de aeropuertos y aeródromos.

El artículo 6.1 exige autorización previa de la Consejería competente en materia de transportes para la construcción, el establecimiento y la apertura al tráfico de aeropuertos y aeródromos competencia de la Comunidad de Madrid, así como para el cierre o la modificación relevante de las existentes.

Dicha autorización previa, obviamente, es independiente del informe vinculante que establece el artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea (Véase el anterior epígrafe IV.7, en el que se analiza el régimen afirmado por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto).

La solicitud de autorización que ahora nos ocupa deberá ir acompañada de un proyecto, que incluirá como mínimo —artículo 6.3—:

"a) La acreditación de la compatibilidad de la instalación con relación al espacio aéreo, emitida por la autoridad aeronáutica estatal.

b) La acreditación del respeto de la instalación a la legislación urbanística, emitida por la Consejería competente en materia de urbanismo.

---

[28] Con fecha de 4 de marzo de 2020, el Director General de Transportes y Movilidad, de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, dictó Resolución por la que se acordó someter a consulta pública previa el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, durante un plazo de 1 mes a partir de la publicación de la consulta en Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Publicada la consulta pública con fecha de 11 de marzo, el plazo venció el 29 de junio de 2020.

La Memoria de la consulta pública, en la que se especifican los *Problemas que se pretenden solucionar*, puede consultarse en la siguiente dirección web:

https://www.comunidad.madrid/transparencia/normativa/consulta-proyecto-decreto-que-se-aprueba-reglamento-ley-32010-22-junio-instalaciones

c) Las características técnicas de la instalación.

d) Un estudio de impacto ambiental.

e) Los proyectos de instalaciones aeronáuticas deberán prever su incidencia en las zonas inmediatas, las infraestructuras y medios de transporte necesarios para satisfacer la demanda que su funcionamiento genere y la accesibilidad de las instalaciones a usuarios con movilidad reducida.

f) Aquellos otros documentos exigidos por la legislación estatal en la materia, así como los que se determinen reglamentariamente".

B) Autorización de apertura al público de aeropuertos y aeródromos.

El artículo 8.1 prescribe que concluida la construcción de la instalación de un aeropuerto o de un aeródromo y tras la constatación del cumplimiento de las exigencias legales, se expedirá, por la consejería competente en materia de transportes, la preceptiva autorización de apertura al tráfico.

Esta autorización debe ser renovada siempre que se produzcan modificaciones de carácter sustancial en los elementos o circunstancias que justificaron su otorgamiento y, en cualquier caso, se actualizará cada ocho años —artículo 8.3—, pudiendo ser revocada en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en la misma, previa la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador —artículo 8.4—.

C) Autorizaciones previa y de apertura de helipuertos.

Además del certificado de compatibilidad del espacio aéreo establecido por la Ley de Seguridad Aérea, el artículo 10 dispone que la construcción, la modificación relevante y la apertura al tráfico de helipuertos ubicados en la Comunidad de Madrid requerirán la obtención de las autorizaciones, previa y de apertura al tráfico, de la consejería competente en materia de transportes. Asimismo, el cierre de la instalación requerirá la pertinente autorización.

D) Normas comunes a todas las autorizaciones.

Conforme al artículo 8.2, en relación con el artículo 10.2, las solicitudes de autorización habrán de ser resueltas y notificadas en el plazo máximo de seis meses. Si transcurrieran tres meses sin obtener respuesta a su solicitud, el solicitante deberá denunciar por escrito esta circunstancia en los quince días siguientes al vencimiento de los tres primeros meses, desde la presentación de la solicitud y ante el órgano inmediatamente superior al competente para decidir la autorización. Si denunciada la falta de contestación, transcurrieran seis meses desde la presentación de la solicitud sin obtener respuesta, ésta se entenderá concedida por silencio administrativo. Si no se hubiera producido la referida denuncia, el silencio de la administración tendrá efectos desestimatorios. En cualquier caso, el silencio será desestimatorio si la evaluación de impacto ambiental preceptiva fuera negativa.

VI. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LAS ACTIVIDADES AEROPORTUARIAS QUE NO SON OBJETO DE MENCIÓN CONSTITUCIONAL NI ESTATUTARIA

1. Presupuesto cuanto hasta aquí se ha expuesto, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del alcance de sus competencias que ha ido concretando el legislador estatal en las normas reguladoras del sector que sucesivamente ha dictado, obvio resulta que hay un importante bloque de atribuciones que, por su tenor literal y en los términos hasta aquí referidos, no necesitan interpretación.

Empero, el desarrollo del marco competencial que establece la C.E. a través de la asunción estatutaria de determinadas competencias nos ofrece la realidad de **otras actividades que, no siendo objeto de mención constitucional ni estatutaria, pueden llegar a incidir en la actividad aeroportuaria**. Y es preciso considerar el alcance de estas actividades para determinar, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, si son propias del Estado o, por el contrario, son de titularidad autonómica. Y es que, conforme a la doctrina del Alto Tribunal, una cosa es decidir si un aeropuerto es, o no, de interés general, y otra agotar el elenco de competencias que se proyectan sobre el mismo.

2. El punto de partida necesario debe serlo la sutil, pero necesaria, **distinción entre actividades sustantivas y actividades instrumentales.**

A) Actividades sustantivas.

a. Presupuesta la competencia estatal para delimitar los criterios definidores de un aeropuerto de interés general, hemos visto que el artículo 5 del Real Decreto 2858/1981 dispone que *Todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto, requiere la autorización de la Subsecretaría de Aviación Civil para su construcción o apertura*.

Dicho Real Decreto atribuyó de este modo la competencia de autorización al Estado y el Tribunal Constitucional, en su citada sentencia 68/1984 —Fundamento Jurídico 7—, entendió que dicho precepto *no puede examinarse desde el punto de vista de las competencias relativas a aeropuertos, pues no forma parte de ellas, aunque incida en la materia, sino que corresponde a la de control del espacio aéreo, según se desprende de manera inequívoca del criterio que el propio artículo 5 impone al organismo autorizante, precisamente porque cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos. El que la Generalidad de Cataluña disponga de competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos, por ejemplo, no obsta el que el Estado, por disponer de la exclusiva sobre el control del espacio aéreo, pueda impedir que se establezcan en lugares no conformes con las exi-*

gencias de éste. Consecuentemente, tratándose de una actividad sustantiva, el Tribunal delimita, de un lado, las competencias que se desarrollan sobre los aeropuertos, que corresponderían a las comunidades autónomas, y, de otro, las que son propias de la navegación aérea, de titularidad estatal.

De ahí que, a título de ejemplo, la asunción por las comunidades autónomas de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos no sea óbice para que el Estado, por disponer de la competencia exclusiva sobre el control del espacio aéreo, pueda impedir que se construyan dichos aeropuertos en ubicaciones no conformes con las exigencias de éste; y con dicho objeto se estableció el régimen de informes afirmado, primero, por el Real Decreto 2591/1988 y, actualmente regulados en detalle, por el Real Decreto 1189/2011.

A contrario, la competencia exclusiva estatal no puede vaciar de contenido las competencias propias de las comunidades autónomas, con la consecuencia de que, en el ámbito que nos ocupa, nada impide que sobre un aeropuerto de interés general puedan confluir otras competencias, asumidas en exclusiva por las comunidades autónomas o concurrentes con las estatales, como pueden serlo el turismo, el comercio, el trabajo, la asistencia social, la ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda.

B) Actividades instrumentales.

Distinta es la situación cuando, a tenor de las competencias estatutariamente asumidas, nos encontramos ante un bloque de **actividad o materia instrumental**, esto es, ante tareas o funciones —que no son objeto de mención constitucional ni estatutaria— previas o necesarias para la gestión de una o varias materias principales.

En efecto, presupuesta la competencia estatal en materia de instalaciones de interés general, las comunidades autónomas han hecho propia la competencia, principal, sobre los helipuertos y aeropuertos deportivos o que no desarrollen actividades comerciales. Ahora bien, con carácter previo o necesario a la construcción de un aeropuerto, en general, es precisa la realización de determinados trabajos técnicos, como puede serlo la redacción de un proyecto. Y la cuestión radica en delimitar de quién es la competencia.

El Tribunal Constitucional, en esta línea, concluyó el carácter instrumental de la actividad cartográfica, que cumpliría la función de medio técnico respecto al fin constituido por la competencia, entre otras, de ordenación de territorio, de obras públicas, de comercio o de urbanismo, de titularidad autonómica.

En su **sentencia 76/1984, de 29 de junio** —al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra un precepto de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña[29]—, el Tribunal parte del

[29] Mediante el recurso de inconstitucionalidad número 35/1983 el Presidente del Gobierno cuestionó el artículo 3.1.a) de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña.

siguiente presupuesto —Fundamento Jurídico 1—: *No siendo unívoca la noción de servicio público y no estando ni constitucional ni estatutariamente definida o calificada como tal la actividad cartográfica ni total ni parcialmente […]. A propósito de la actividad cartográfica es patente, sin embargo, su carácter instrumental en relación con múltiples actividades de los particulares y respecto a también numerosas actividades de las Administraciones públicas. Para el ejercicio de sus competencias es un hecho que entidades públicas, como las Diputaciones y Ayuntamientos, entre otras, necesitan unos medios cartográficos que ellas mismas se proporcionan, pues no hay una prohibición para que ni aquéllas ni éstas realicen trabajos técnicos de esta índole*.

Así razonado, el Alto Tribunal llega a la siguiente conclusión[30], —Fundamento Jurídico 3—: *Que deba entenderse, desde una perspectiva jurídico-constitucional, por cartografía básica o por «trabajos cartográficos de base» (expresión contenida en el precepto impugnado); o hasta qué punto hay que llevar la distinción entre trabajos geodésicos y cartografía de base, son cuestiones sobre las que no resulta pertinente, ni acaso posible, pronunciarse en una Sentencia que pone fin a un proceso de declaración de inconstitucionalidad*. Puesto que el Institut Cartografic ha sido creado «con la finalidad *de llevar a cabo las tareas técnicas de desarrollo de la información cartográfica en el ámbito de las competencias de la Generalidad de Cataluña» (art. 1), puede y debe entenderse que cuando el artículo 3.1 a) señala como una de sus funciones «la elaboración, reproducción y difusión de trabajos cartográficos de base», esta última expresión se refiere a aquellos que sirvan de base o fundamento a los que puedan realizar otras entidades públicas sometidas al Estatuto. Asimismo puede y debe entenderse, poniendo en relación el artículo 3.1 a) con el 3.1 e) que tales trabajos instrumental o mediatamente básicos en el sentido antes expuesto, deberán ser realizados con arreglo a las normas estatales que garanticen la unicidad técnica y la coordinación*.

En consecuencia, en una línea que entendemos debe compartirse, estas actividades o materias instrumentales no tienen una naturaleza sustantiva, por lo que procede negarles la consideración de materias autónomas, por lo que es competente el ente al que pertenece la materia a la que en cada caso sirven, con independencia de que tales trabajos instrumental o mediatamente básicos deban ser realizados con arreglo a las normas estatales que garanticen la unicidad técnica y la coordinación.

A mi juicio, lo contrario, es decir, atribuir estas actividades no incluidas expresamente entre las competencias estatales en virtud del artículo 149.3 de la C.E., ponderando su potencial u ocasional relación con otras materias —en el marco de competencias estatales como las relaciones internacionales o las relativas a la defensa—, comportaría afirmar una cláusula general de competencia a favor del Estado, con el consecuente vaciamiento competencial del ámbito decisional de las comunidades autónomas en materia aeronáutica.

---

[30] La STC 78/1984, de la que fue Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, resolvió en su Fallo *Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado contra el artículo 3.1 a) de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, sobre creación del Institut Cartografic de Catalunya.*

VII. CUARENTA CONSIDERACIONES FINALES DE ORDEN PRÁCTICO ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS INSTALACIONES AERONÁUTICAS UBICADAS EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Llegados a este punto, podemos hacer, **a modo de conclusión**, una serie de consideraciones finales, de orden práctico, respecto de la dinámica del régimen de establecimiento de las instalaciones aeronáuticas ubicadas en el territorio de las comunidades autónomas, con especial referencia al supuesto de la Comunidad de Madrid.

Primera.- De acuerdo con el artículo 149.1.20.ª de la C.E., se reservan como competencias exclusivas del Estado tres materias:

1.ª los aeropuertos de interés general;
2.ª el control del espacio aéreo; y,
3.ª el tránsito y transporte aéreo.

Segunda.- Presupuestas las competencias del Estado y en los términos respectivamente establecidos en cada estatuto de autonomía, las comunidades autónomas son competentes en dos ámbitos:

1.º los aeropuertos que no sean de interés general; y,
2.º la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, y en el bien entendido que esta atribución se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado.

Tercera.- En los términos inmediatamente referidos se pronuncia el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente, en los artículos 26.1.7 y 27.1.7.

Cuarta.- La Comunidad de Madrid ha establecido el régimen jurídico de las instalaciones aeronáuticas en la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, exigiendo autorización previa para el establecimiento y la construcción y autorización de apertura de los aeropuertos, aeródromos o helipuertos de su competencia, así como para el supuesto del cierre o modificación relevante de una instalación aeronáutica.

Está pendiente el desarrollo reglamentario de dicha Ley, a cuyo efecto el legislador habilitó específicamente al Gobierno de la Comunidad.

Quinta.- Siendo abierto e indeterminado el concepto de aeropuerto de interés general, el título competencial afirmado por el artículo 149.1.20.ª de la C.E. comporta la atribución al Estado de la competencia exclusiva para la fijación de los requisitos y la calificación de un aeropuerto como tal en todo el territorio español, sin perjuicio de que el ejercicio de dicha facultad pueda ser controlado, frente a posibles abusos y a posteriori, por el Tribunal Constitucional.

Así lo afirmó el Alto Tribunal respecto de la afirmación de dichos requisitos por el Real Decreto 2858/1981.

Sexta.- La competencia estatal comporta la necesaria preservación de los aeropuertos de interés general y sus zonas de servicio mediante un instrumento específico de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, a cuyo efecto el Real Decreto 2591/1988 estableció la figura de los planes directores de los aeropuertos de interés general.

Séptima.- La necesidad de preservar los aeropuertos de interés general y su zona de servicio comporta su calificación como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, por lo que dicho sistema deberá ser desarrollado por medio de un plan especial, en el cual, de acuerdo con el Real Decreto 1591/1988, no se podrá incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos de interés general.

Octava.- El considerado título competencial determina, conforme dispuso el inmediatamente referido Real Decreto, que las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo asuman la obligación de remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a efectos de que sean informados, los proyectos urbanísticos que afecten a la zona de servicio de aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.

Novena.- El informe inmediatamente referido tiene carácter vinculante en lo que se refiere a las competencias exclusivas del Estado, con la consecuencia de que, aunque la Administración pública competente discrepara de las observaciones formuladas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, no podrá procederse a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de dichas competencias exclusivas.

Décima.- La competencia estatal implica, asimismo, la atribución al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del de Defensa, de una competencia de autorización para la construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea.

Undécima.- De igual modo, se atribuye a los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Defensa la competencia para emitir, con carácter previo, un informe conjunto, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas.

Duodécima.- El referido informe conjunto tendrá por objeto analizar la incidencia de las actuaciones planificadas y de las operaciones aéreas que se prevea realizar en ellas, en relación con los siguientes aspectos: 1. La estructura y ordenación del espacio aéreo. 2. El tránsito y el control del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea, en particular sobre los de tránsito aéreo. 3. La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y sus servidumbres aeronáuticas. 4. Las bases aéreas, aeródromos militares y aeropuertos de

interés general. 5. Las servidumbres aeronáuticas, así como las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general. 6. El transporte aéreo.

Decimotercera.- La apreciación de compatibilidad por parte del Estado nunca puede ir en detrimento de aquellas competencias, propias de las comunidades autónomas, distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como las que posean, entre otras, en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo, ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.

Decimocuarta.- Cuando se trate de helipuertos de competencia de las comunidades autónomas no será preciso el referido informe y sólo se requerirá un certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, previo informe vinculante de la Comisión de Coordinación entre los Ministerios competentes.

Decimoquinta.- La solicitud de la emisión de informes o certificados de compatibilidad del espacio aéreo corresponde exclusivamente a los órganos competentes autonómicos en materia aeroportuaria.

Consecuentemente, si los titulares o gestores de la instalación se dirigen directamente a la Dirección General de Aviación Civil, se les comunicará que únicamente se tramitarán peticiones efectuadas por los órganos competentes en materia aeroportuaria de las comunidades autónomas, enviando seguidamente a la comunidad autónoma correspondiente la solicitud remitida por el interesado, a los efectos oportunos.

Decimosexta.- La formalización de la solicitud debe realizarse ante la Dirección General de Aviación Civil, dirigida conjuntamente a la Secretaría de Estado de Transportes y al Ministerio de Defensa, cuando se solicite la emisión de los informes, o a la Dirección General de Aviación Civil, cuando se solicite la emisión de los certificados de compatibilidad.

Decimoséptima.- Presupuesta la legitimación para la formulación de las solicitudes, el interesado puede ser requerido por el órgano competente de la comunidad autónoma, en cualquier momento del procedimiento de emisión del informe o certificado, para que aporte documentación complementaria.

El interesado está obligado a aportar dicha documentación pues, en otro caso, si transcurridos quince días desde la notificación del requerimiento éste no fuera atendido, podrá tenerse por desistido al solicitante de su petición.

Por lo demás, el plazo de emisión del informe o certificado podrá suspenderse por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento.

Decimoctava.- Iniciado el procedimiento, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil la instrucción, impulso y tramitación del procedimiento de emisión de los informes o certificados de compatibilidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión Interministerial establecida al efecto.

Decimonovena.- El órgano competente de la Administración solicitante, y por supuesto los titulares o gestores de la instalación, no tienen que

realizar ninguna gestión ante el Ministerio de Defensa, pues la instrucción, impulso y tramitación para la emisión del informe solicitado corresponde únicamente a la Dirección General de Aviación Civil, que se encarga de recabar la conformidad del órgano competente del Ministerio de Defensa, con carácter previo a la emisión del informe por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, independientemente de que la instalación sobre la que se pide informe o certificado se encuentre cerca o afectada por alguna instalación militar.

Vigésima.- El plazo para la emisión de los informes o certificados de compatibilidad será de seis meses y empezará a computarse desde la fecha en que haya tenido entrada en la Dirección General de Aviación Civil la documentación completa. A efectos de dicho cómputo, en los veinte días siguientes a la fecha de registro de entrada en la Dirección General de Aviación Civil de la solicitud de informe o certificado de compatibilidad, ésta resolverá sobre la suficiencia de la documentación presentada o, en su caso, requerirá lm documentación complementaria que sea precisa.

Vigesimoprimera.- En el supuesto de que el informe o el certificado de compatibilidad incluyan condiciones de salvaguarda de las competencias del Estado, deberá reputarse que los mismos tienen carácter desfavorable.

Consecuentemente, para la realización de las actuaciones proyectadas deberá solicitarse ante la Dirección General de Aviación Civil la emisión de un nuevo informe o certificado de compatibilidad, acompañando únicamente la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones impuestas.

Este segundo informe o certificado, que deberá emitirse en un máximo de tres meses, únicamente se pronunciará sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas en el primer informe o certificado.

Vigesimosegunda.- En defecto de resolución en plazo, el silencio administrativo se entenderá favorable, salvo en el caso de los informes o certificados de compatibilidad previos a la apertura al tráfico si no se ha acreditado que el aeródromo o helipuerto cuenta con el certificado de aeropuerto o la resolución favorable de verificación, expedidos por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, reputándose esencial la falta de esta acreditación, con la consecuencia de que constituiría un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Vigesimotercera.- Los informes y certificados de compatibilidad tienen una vigencia de dos años, desde su fecha de emisión.

Vigesimocuarta.- En caso de concurrencia de causa justificada, la no ejecución durante el referido plazo de dos años de las actuaciones informadas o certificadas, o la suspensión de la misma por cualquier causa, compelerá a solicitar la ampliación del plazo de vigencia. La resolución de ampliación deberá emitirse en el plazo de tres meses, y no podrá exceder en ningún caso del plazo inicialmente establecido, es decir, doce meses.

La resolución sobre la procedencia de prórroga deberá tener en cuenta, principalmente, la justificación sobre la imposibilidad de realizar la actuación prevista y los efectos que pudiera tener la demora sobre otras cuestiones pen-

dientes de informe o certificado, así como respecto de aquellas otras materias que pudieran verse afectadas por la propuesta solicitada.

Vigesimoquinta.- No concurriendo causa justificada, para iniciar o proseguir una actuación cuyo informe o certificado haya perdido su vigencia deberá solicitarse un nuevo informe o certificado de compatibilidad, de tal modo que en este supuesto el órgano competente de la comunidad autónoma deberá aportar de nuevo, e íntegra, toda la documentación exigida para formular una solicitud.

Vigesimosexta.- La emisión de informe favorable o del certificado de compatibilidad del espacio aéreo no habilitan, ni facultan, a iniciar ninguna actividad, por lo que no permiten la explotación de la instalación aeroportuaria.

Dichos informes y certificados tienen carácter previo y se integran, con carácter vinculante, en los expedientes administrativos autonómicos de autorización de las distintas fases necesarias para la efectiva puesta en operación de una instalación aeroportuaria. Dicho con otras palabras, sólo habilita a iniciar la operación aérea la autorización expedida por el órgano competente de la comunidad autónoma.

Vigesimoséptima.- Respecto de los helipuertos debe precisarse lo que es, de un lado, el certificado de compatibilidad del espacio aéreo expedido por la Dirección General de Aviación Civil, hasta aquí considerado, y, de otro, el certificado o resolución favorable de verificación, expedido por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que no forma parte del contenido de los informes o certificados de compatibilidad del espacio aéreo.

En efecto, el certificado, o resolución favorable de verificación, es un documento que acredita la aptitud del gestor de la infraestructura aeroportuaria y la conformidad de esa instalación, su explotación y sus equipos relacionados con la seguridad de las operaciones de transporte aéreo, incluidos los equipos, sistemas y comunicaciones de navegación aérea, con lo establecido en las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos aprobadas por el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, y el Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y otros aeródromos de uso público, y normativa concordante.

Este certificado, o resolución favorable de verificación, debe emitirse con anterioridad a la emisión del preceptivo certificado de compatibilidad del espacio aéreo de helipuertos, y ambos con carácter previo a la autorización de apertura al tráfico por parte de la comunidad autónoma.

De lo afirmado se colige que el certificado o resolución favorable de verificación per se no permite a la comunidad autónoma autorizar la puesta en funcionamiento de un helipuerto: son una *condictio sine qua non*, pero no suficiente, para poder emitir el informe favorable, o el certificado de compatibilidad del espacio aéreo.

Vigesimoctava.- Ponderando lo inmediatamente afirmado, hay que tener presente que, por tratarse de una actividad o material instrumental,

la aprobación del proyecto constructivo relativo a una infraestructura aeroportuaria no está sometida a informe de la Administración General del Estado, ni a certificado de compatibilidad del espacio aéreo, en el caso de helipuertos.

Vigesimonovena.- Presupuestos dichos informe o certificado de compatibilidad, en cada caso, la autorización para la construcción de las infraestructuras aeronáuticas competencia de las comunidades autónomas no le corresponde al Estado, sino al órgano competente de las mismas, a quien también se le atribuye la aprobación de los planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio.

En efecto, las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias, son la Administración competente para la autorización de aeropuertos, aeródromos y helipuertos deportivos o no comerciales, ubicados en su territorio, siempre que los mismos sean compatibles con la ordenación y estructura del control del espacio aéreo, del tránsito aéreo y del transporte aéreo y no afecten a las servidumbres aeronáuticas y a las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general, ni a las bases aéreas y aeródromos militares.

Trigésima.- Debe dejarse constancia de que, en la actualidad, únicamente deben ser informadas o certificada su compatibilidad con el espacio aéreo aquellas instalaciones aeroportuarias cuya ubicación se proponga en el territorio de las siguientes comunidades autónomas: Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana.

La construcción, modificación y apertura al tráfico de aeródromos y aeropuertos de competencia autonómica en las demás comunidades es competencia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, correspondiendo a AESA emitir las autorizaciones correspondientes a instalaciones aeroportuarias en estas comunidades autónomas.

Trigésima primera.- En el ejercicio de la competencia de autorización que les es propia, aquellas comunidades autónomas deciden libremente, no encontrándose vinculadas por la decisión del informe de la Administración General del Estado más allá de los aspectos que son propios de la misma, es decir, en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

En consecuencia, al margen de lo que disponga el informe o certificado de compatibilidad del espacio aéreo, el órgano competente autonómico podrá valorar otras cuestiones que están vedadas a la participación estatal, con la consecuencia de que un informe favorable sobre la infraestructura aeroportuaria propuesta no comporta necesariamente una autorización por parte de la administración autonómica, que podría denegarla atendiendo, por ejemplo, a criterios ambientales.

Trigésima segunda.- La autoridad autonómica competente puede anular, revisar o modificar sustancialmente una autorización previamente informada o certificada.

En estos casos, al igual que cuando la instalación deja de operar por un periodo superior a dos años, se considerará que el informe o certificado de compatibilidad emitido por la Administración General del Estado han perdido su vigencia, debiendo procederse a la solicitud de emisión de un nuevo informe o certificado, adjuntándose a tal efecto la documentación actualizada, así como acreditación de que la restante documentación sigue siendo válida.

En la hipótesis de que el tiempo transcurrido fuera superior a cuatro años desde la resolución emitida, será necesario remitir de nuevo toda la documentación.

Trigésima tercera.- En la Comunidad de Madrid la autorización previa y la autorización de apertura, de acuerdo con cuanto hasta aquí se ha afirmado, es competencia de la Consejería competente en materia de transportes, esto es, la actual Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, en los términos establecidos por el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y por el Decreto 274/2019 de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura.

Trigésima cuarta.- En el seno de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, las competencias de gestión en la materia las asume la Dirección General de Transportes y Movilidad.

Por cuanto aquí importa, conforme a la letra g del artículo 4.2 del Real Decreto 274/2019 este centro directivo en competente para la propuesta para la autorización previa y para la apertura al tráfico, modificación y cierre de las instalaciones aeronáuticas de competencia autonómica, así como para la aprobación de los planes directores de aquellas instalaciones que lo requieran. Asimismo, la Dirección General de Aviación Civil es competente para la elaboración de los informes, estudios y propuestas sobre instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, salvo que correspondan a otro centro directivo.

Trigésima quinta.- A la Dirección General de Aviación Civil le corresponde, asimismo y conforme a la letra h) del considerado artículo 4, el impulso y promoción de los proyectos de infraestructuras aeronáuticas de transporte, así como el desarrollo de los planes estratégicos plurianuales que cubran la planificación de la red de instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid y su integración con otros planes de desarrollo nacionales y autonómicos. De igual modo, asume la gestión, administración, explotación y mantenimiento de las instalaciones aeronáuticas de titularidad pública que a tal efecto le sean asignadas.

Trigésima sexta.- El artículo 4.i) del Real Decreto 274/2019 atribuye también a la Dirección General de Aviación Civil la inspección en materia de instalaciones aeronáuticas, lo que comprende: a. la resolución, la adopción de medidas provisionales y cautelares y la ejecución de las sanciones en los

procedimientos sancionadores de infracciones graves y leves; b. la propuesta de resolución y adopción de medidas provisionales y cautelares en los procedimientos sancionadores de infracciones muy graves; y, c. la imposición de multas coercitivas.

Trigésima séptima.- La expedición de las autorizaciones previa y de apertura debe presuponer, por su carácter previo y vinculante, los informes y certificados de compatibilidad de la Administración del Estado, incluida la acreditación de la compatibilidad de la instalación con relación al espacio aéreo emitida por la autoridad aeronáutica estatal.

Trigésima octava.- La expedición de las autorizaciones requiere, asimismo, la acreditación del respeto de la instalación a la legislación urbanística, emitida por la Consejería competente en materia de urbanismo.

Trigésima novena.- La realización de actividades no comerciales, es decir, que no se lleven a cabo en virtud de un contrato de transporte de pasajeros, el cual suponga el pago de un billete de pasaje, ni se trate del transporte de mercancía mediante remuneración, es competencia de la Comunidad de Madrid.

Cuadragésima.- Presupuesto lo inmediatamente afirmada, son competencia de Comunidad de Madrid los denominados "trabajos aéreos" establecidos en el Reglamento de Circulación Aérea, es decir, aquellas operaciones especializadas de aviación comercial que no incluyen una operación de transporte aéreo, siempre que se corresponda con una competencia igualmente asumida en el Estatuto de Autonomía. Dicho con otras palabras: las operaciones de aeronave en la que esta se aplica a servicios especializados tales como la agricultura, la construcción, la fotografía, el levantamiento de planos, la observación y patrulla, la búsqueda y salvamento, la extinción de incendios forestales o los anuncios aéreos, a título de mero ejemplo.

II

NOTAS Y DICTÁMENES

Ana del Pino Carazo*

Las elecciones a la Asamblea de Madrid de 26 de mayo de 2019 y los inicios de la XI Legislatura

Una nación sin elecciones libres es una nación
sin voz, sin ojos y sin brazos
Octavio Paz

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONVOCATORIA ELECTORAL.— III. EL NÚMERO DE DIPUTADOS A ELEGIR.—IV. LAS CANDIDATURAS PRESENTADAS—V. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.—VI. LOS RESULTADOS ELECTORALES Y LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.—6.1. Los resultados electorales.—6.2. La composición de la Asamblea de Madrid: Relación de Diputados.—VII. LOS INICIOS DE LA XI LEGISLATURA.—7.1. La constitución de la Asamblea de Madrid.—7.2. La formación de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid.—ANEXO. NORMATIVA APLICABLE A LAS ELECCIONES A LA ASAMBLEA DE MADRID DE 26 DE MAYO DE 2019.—1. General.—2. Candidaturas.—3. Campaña electoral.—4. Gastos electorales.—5.Votación.

RESUMEN

En este artículo se analizan las elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas en el año 2019, marcadas por el número de escaños a cubrir (ciento treinta y dos), que es el máximo de los que ha conocido la historia autonómica madrileña; pero, sobre todo, es de destacar que son las primeras elecciones autonómicas en las que rige la modificación operada en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para permitir el derecho de sufragio activo y pasivo a las personas con discapacidad intelectual.

Asimismo, se examinan los resultados electorales. De las quince candidaturas que concurrían a la contienda electoral, solo han superado la barrera electoral seis de ellas, lo que ha supuesto la entrada en el arco parlamentario de dos nuevos grupos parlamentarios respecto de la legislatura anterior.

Finalmente, se da cuenta de los pasos iniciales en la andadura de la Legislatura, concretamente lo que se refiere a la constitución de la Cámara y la formación de los Grupos Parlamentarios.

* Letrada de la Asaamblea de Madrid.

PALABRAS CLAVE: Elecciones, escaños, discapacitados, candidaturas, resultados electorales, grupos parlamentarios, sesión constitutiva.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las democracias representativas, como es la nuestra, alcanza su culmen en el momento electoral, en el que los ciudadanos, jueces del comportamiento político, dictan su sentencia en forma de voto. El veredicto de las urnas es, sin duda, el más implacable de cuantos pudieran existir en el ámbito político. Por eso, su estudio es de la máxima relevancia y su reflejo mediático también.

Los ciudadanos hemos sido llamados a las urnas el 26 de mayo de 2019 para ejercer nuestro derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo, municipales, a Cabildos Insulares Canarios, a Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza, a Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, al Consejo General de Arán, a las Asambleas de Ceuta y Melilla y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, excepto las de Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y País Vasco.

A pesar de la multiplicidad de estos procesos electorales, con este trabajo no se pretende sino cubrir el modesto objetivo de dejar constancia de uno concreto, el de la elección de los miembros de la Asamblea de Madrid y la sesión constitutiva de la Cámara autonómica, con el fin de ofrecer al lector una panorámica rápida y sistemática de los resultados electorales y su reflejo parlamentario.

II. LA CONVOCATORIA ELECTORAL

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en el artículo 8 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, corresponde a la Presidencia de la Comunidad convocar las elecciones mediante Decreto expedido el quincuagésimo quinto día anterior a la fecha de celebración de las elecciones, lo que elimina toda discrecionalidad de la Presidencia para la elección de la fecha de la convocatoria electoral. El plazo de cincuenta y cinco días, combinado con la exigencia legal ex artículo 8.2 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, de que las elecciones, con carácter general, han de celebrarse el cuarto domingo de mayo, predeterminan el marco temporal en que ha de expedirse el Decreto de convocatoria.

La consulta electoral que nos ocupa, las elecciones a la Asamblea de Madrid del día 26 de mayo de 2019 —cuarto domingo de mayo—, se convocó por el Decreto 10/2019, de 1 de abril, publicado en el Boletín

Oficial de la Comunidad de Madrid número 78, de 2 de abril (pp. 10 y 11), fecha en la que entró en vigor. Asimismo, el meritado Decreto recibió publicación en el Boletín Oficial del Estado, número 79, de 2 de abril (p. 34.057).

El Decreto —que consta de cinco artículos y una Disposición Final Única— cumple las exigencias del artículo 8 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid al establecer en su contenido la fecha en que han de celebrarse las elecciones, el 26 de mayo de 2019 (art. 1); el número de Diputados a elegir —ciento treinta y dos— (art. 2); el día de la sesión constitutiva de la Asamblea electa dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales, en concreto el día 11 de junio de 2019, a las diez horas (art. 4). A lo anterior se añade la indicación de la duración de la campaña electoral, desde las cero horas del viernes 10 de mayo hasta las cero horas del sábado 25 de mayo (art. 3); así como la indicación del régimen jurídico aplicable al proceso electoral (art. 5). El Decreto se cierra con la Disposición Final, relativa a la publicación y entrada en vigor del mismo.

III. EL NÚMERO DE DIPUTADOS A ELEGIR

Separándose de la regla común seguida por la mayoría de los Estatutos de Autonomía, el de Madrid condiciona el número de escaños a elegir a la población existente en la Comunidad Autónoma, lo que tiene como efecto que el número de diputados pueda variar de una legislatura a otra, puesto que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,

> "La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. [...]".

Sin embargo, esta norma no es la seguida comúnmente en los Estatutos de Autonomía vigentes, la mayoría de los cuales establece un mínimo y un máximo de representantes, siendo la ley electoral autonómica la que concreta el número exacto dentro de dicha franja. Algunos, como el de la Comunidad Valenciana y Andalucía establecen un número mínimo, y el de Extremadura, un máximo; y otros, los Estatutos del País Vasco y de las Islas Baleares, no establecen ninguna indicación numérica al respecto. Tan sólo el Estatuto de Castilla y León contiene una previsión similar, aunque no idéntica, a la del Estatuto de la Comunidad de Madrid, puesto que combina el criterio de un número fijo de tres procuradores por provincia con el criterio poblacional (un procurador más por cada cuarenta y cinco mil habitantes o fracción superior a veintidós mil quinientos). Por tanto, en Castilla y León y en Madrid el número de diputados puede fluctuar en las diversas legislaturas en

atención a la población. Esta variación, en lo que a Madrid se refiere, se refleja en el siguiente cuadro:

LEGISLATURA	DIPUTADOS
I (1983-1987)	94
II (1987-1991)	96
III (1991-1995)	101
IV (1995-1999)	103
V (1999-2003)	102
VI (2003-2003)	111
VII (2003- 2007)	111
VIII (2007-2011)	120
IX (2011-2015)	129
X (2015-2019)	129
XI (2019-)	132

Para fijar el número de diputados que corresponde elegir en las elecciones de 2019 se han tenido en cuenta las cifras oficiales de población según la revisión del Padrón municipal referida a fecha 1 de enero de 2018, establecidas en el Real Decreto 1458/2018, de 14 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 314, de 29 de diciembre de 2018, cifrándose la población de la provincia de Madrid en seis millones quinientos setenta y ocho mil setenta y nueve habitantes.

Una simple operación aritmética consistente en dividir esta población entre cincuenta mil ofrece como cociente entero ciento treinta y uno, y un resto de veintiocho mil setenta y nueve. Como este resto es superior a veinticinco mil, se añade un escaño más, siendo el número de Diputados a elegir ciento treinta y dos.

Repárese que la XI Legislatura es la que cuenta con el mayor número de Diputados de toda la historia autonómica madrileña y ha supuesto un incremento de algo más del dos por ciento con relación a los ciento veintinueve escaños de la Legislatura anterior y de un cuarenta con cuarenta y tres por ciento respecto de la I, que contó con el menor

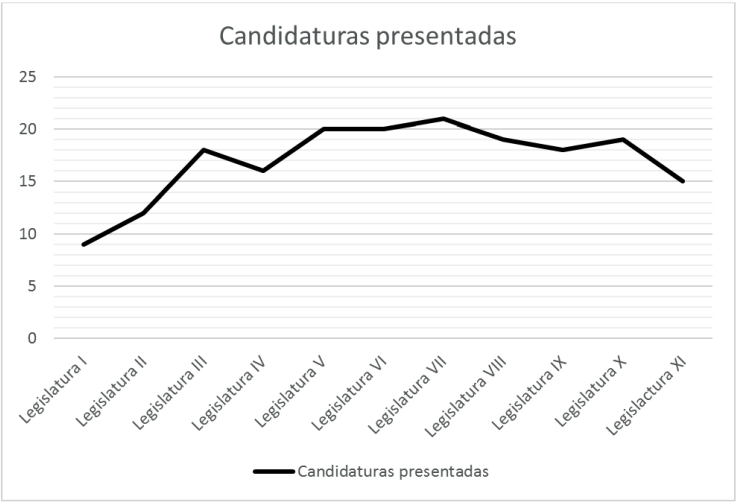
número de Diputados de todas las Legislaturas que ha vivido la Asamblea de Madrid.

IV. LAS CANDIDATURAS PRESENTADAS

Se presentaron y fueron admitidas por la Junta Electoral Provincial de Madrid quince candidaturas, que recibieron cumplida publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 96, de 24 de abril, y su proclamación en el BOCM número 101, de 30 de abril. Tales candidaturas son, por su orden, las siguientes:

1. Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA)
2. Más Madrid (Más Madrid)
3. Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
4. Partido Humanista (PH)
5. Unión por Leganés (ULEG)
6. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs)
7. Falange Española de las JONS (FE de las JONS)
8. Partido Castellano-Tierra Comunera (PCAST-TC)
9. Por un Mundo Más Justo (PUM+J)
10. Partido Libertario (P-LIB)
11. Partido Popular (PP)
12. Partido Comunista de los Trabajadores de España (PCTE)
13. Vox (VOX)
14. Unión Progreso y Democracia (UPyD)
15. Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie (Podemos-IU)

El número de candidaturas que concurre a la cita electoral ha descendido respecto de las últimas legislaturas. Tras el progresivo aumento en las primeras legislaturas (nueve candidaturas en la I, doce en la II y dieciocho en la III), y una pequeña disminución en la IV, en la que se presentaron dieciséis, en la V y VI se estabilizó en veinte candidaturas y se incrementó una más en la VII. En la VIII Legislatura fueron diecinueve, disminuyó una en la IX Legislatura, recuperándose otra vez la cifra de diecinueve en la X Legislatura. En conclusión, se ha reducido de modo importante el número de candidaturas respecto a las cinco últimas Legislaturas, volviendo a cifras similares a las de la IV.



V. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las elecciones que analizamos son las primeras elecciones autonómicas en que se aplica la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en lo sucesivo LOREG), operada por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, en orden a garantizar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad[1].

Esta modificación legislativa tiene su origen, precisamente, en la iniciativa legislativa ejercida por la Asamblea de Madrid, al amparo del artículo 87.2 de la Constitución y 16.3.h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, mediante la presentación de una proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, de conformidad con lo previsto en los artículos 175 a 177 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y el artículo 108.3º del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La iniciativa trae causa de la recomendación efectuada el 23 de septiembre de 2011 por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, al hilo del examen al que sometió a España en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

[1] Un comentario crítico con la reforma puede encontrarse en Gálvez Muñoz, L. A.: "Un análisis crítico de la actual regulación del derecho de sufragio" y León Alonso, M.: "Razones para la defensa de la constitucionalidad y de la convencionalidad del artículo 3.1.b) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en su redacción original", ambas conferencias pronunciadas en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en el marco del Seminario "Derecho de sufragio y discapacidad", celebrado el 3 de abril de 2019.

El artículo 29 de la meritada Convención reconoce a las personas con discapacidad el derecho a participar en la vida política y pública en los siguientes términos:

> "Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:
>
> a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
>
> i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
>
> ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
>
> iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;
>
> b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:
>
> i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
>
> ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."

A la vista de este artículo de la Convención y de la legislación española al respecto, constituida por la LOREG, el Comité *"recomienda que se revise toda la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad, independientemente de su deficiencia, de su condición jurídica o de su lugar de residencia, tengan*

derecho a votar o a participar en la vida pública en pie de igualdad con los demás". Asimismo, el Comité pide expresamente que se *"modifique el artículo 3 de la Ley Orgánica núm. 5/1985, que autoriza a los jueces a denegar el derecho de voto en virtud de decisiones adoptadas en cada caso particular. La modificación debe hacer que todas las personas con discapacidad tengan derecho a votar. Además se recomienda que todas las personas con discapacidad que sean elegidas para desempeñar un cargo público dispongan de toda la asistencia necesaria, incluso asistentes personales"*.

Para un correcto entendimiento de la reforma legal realizada es necesario partir de la regulación inicial, antes de la reforma. El artículo 3 de la LOREG establecía:

> "1. Carecen de derecho de sufragio:
>
> a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.
>
> b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.
>
> c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.
>
> 2. A los efectos previstos en este artículo, los Jueces o Tribunales que entiendan de los procedimientos de incapacitación o internamiento deberán pronunciarse expresamente sobre la incapacidad para el ejercicio del sufragio. En el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicaran al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente."

Como puede apreciarse, la norma no negaba el derecho de sufragio a los discapacitados o internados en un hospital psiquiátrico, en tanto que colectivo o grupo, lo cual dicho sea de paso hubiera sido discriminatorio y contrario al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE, sino solo en aquellos casos —entiéndase excepcionales— en que un juez, atendiendo a las circunstancias concretas concurrentes y con las debidas garantías, así lo determine expresamente en la declaración de incapacitación o en la autorización para el internamiento psiquiátrico.

El problema no radica tanto en la norma, como en la aplicación judicial que se venía haciendo de la misma. La excepcionalidad con la que debía ser aplicada la privación del derecho de sufragio se había tornado, en la práctica judicial, en regla general, pues prácticamente con automatismo la declaración de incapacidad llevaba aparejada la privación del derecho, sin un análisis individualizado del caso concreto o con una valoración muy laxa de las pruebas conducentes a tal decisión.

En esta práctica judicial pone el foco el Comité de Naciones Unidas al señalar que *"le inquieta además que la privación de ese derecho parezca ser la regla y no la excepción. El Comité lamenta la falta de información sobre el rigor de las*

normas en materia de prueba, sobre los motivos requeridos y sobre los criterios aplicados por los jueces para privar a las personas de su derecho de voto. El Comité observa con preocupación el número de personas con discapacidad a las que se ha denegado el derecho de voto"[2].

Ahora bien, el que la práctica judicial hubiera deformado el sentido de la norma no hace a la norma defectuosa per se y, por tanto, merecedora de reproche jurídico. La incorrecta práctica judicial podría haberse corregido por otros medios e, incluso por vía de la modificación legislativa a fin de acotar los márgenes de apreciación del juez, pero no conduce inexorablemente, como ha entendido el Comité, a eliminar la habilitación a los jueces para limitar el ejercicio del derecho de sufragio en aquellos casos, insistimos excepcionales, en que puede quedar en entredicho la libre voluntad de la persona.

A pesar de las observaciones del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Tribunal Constitucional en su Auto 196/2016, de 28 de noviembre, partiendo de la consideración de que el derecho de participación política es un *"derecho de configuración legal"*, como tempranamente ha mantenido en su jurisprudencia, entiende que en el legítimo ámbito del legislador electoral, este, en los artículos 2 y 3 de la LOREG, ha condicionado el derecho de sufragio además de a la nacionalidad —exigencia que tampoco es absoluta—, a la mayoría de edad, a la inscripción en el censo electoral, así como a la ausencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 3, entre las que se encuentra la privación judicial en procesos de incapacitación o de internamiento por razón de trastorno psíquico. De ese modo, afirma el Tribunal, el modelo constitucional de sufragio universal no es incompatible con la privación singularizada de este derecho, por causa legalmente prevista, sobre todo cuando dicha privación está revestida de la garantía judicial.

El Tribunal analiza la compatibilidad del artículo 3 de la LOREG con el artículo 23 de la CE, interpretado a la luz de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad –más concretamente de su artículo 29—, y llega a la conclusión de su plena compatibilidad, porque *"No ampara este precepto la privación de este derecho de sufragio activo a las personas por el hecho de padecer cualquier discapacidad, sino sólo a aquellas respecto de las que así se decida, por sentencia, tras el oportuno proceso con las debidas garantías de defensa y prueba, y por razón de la concreta disfuncionalidad que padecen y que se proyecte sobre su capacidad intelectiva y volitiva respecto del ejercicio del derecho de voto. Por ello, la restricción únicamente debe afectar a las personas que carecen del mínimo entendimiento y voluntad precisos para ejercer el voto libre que proclama el artículo 23.1 CE. Además, la naturaleza de las medidas contempladas en los apartados i) a iii) del artículo*

[2] En las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016, las personas discapacitadas privadas del derecho de sufragio por sentencia ascendían a 98.488, según datos proporcionados por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

29 a) de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad corrobora lo aquí afirmado, pues su finalidad es la de garantizar el efectivo ejercicio del voto que sea fiel reflejo de la libre voluntad de la persona con discapacidad y no, por el contrario, la mera introducción de la papeleta electoral en la urna".

Sin embargo, el sentido de la reforma no ha ido orientada a corregir la práctica judicial desviada y a intensificar el carácter excepcional de los supuestos de privación judicial del derecho de sufragio, sino que, ateniéndose a la recomendación del Comité se ha suprimido la posibilidad de que los incapacitados o los internados en un hospital psiquiátrico puedan verse privados del derecho de sufragio por decisión judicial.Y, además, se ha efectuado con carácter retroactivo, por cuanto que se añade una disposición adicional octava en virtud de la cual quedan sin efecto las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio que se hubieran impuesto judicialmente en aplicación del artículo 3.1.b) y c) de la LOREG.

La reforma se completa con el reconocimiento de que toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera. De esta previsión se colige que el derecho de sufragio tiene como requisitos la libertad, la consciencia y la voluntad. La pregunta que inmediatamente surge es qué sucede con las personas que por su discapacidad tienen mermada la consciencia y la voluntad. Para disipar algunos problemas interpretativos que suscita esta nueva regulación la Junta Electoral Central ha dictado dos Instrucciones: la 5/2019, de 11 de marzo, modificada por la 7/2019, de 18 de marzo. De ellas resulta lo siguiente:

1. En el censo electoral no se puede excluir a ninguna persona por razón de su discapacidad, debiendo incorporarse a todas aquellas que hubieran sido excluidas por sentencias civiles de privación del derecho de sufragio.
2. Las Mesas Electorales no pueden impedir el voto de cualquier persona que se halle inscrita en el censo correspondiente a esa Mesa. Si algún miembro de la Mesa, interventor o apoderado adscrito a la misma, considera que el voto de alguna persona no es ejercido de manera libre, consciente y voluntaria lo hará constar en el acta de la sesión, identificando a la persona con su D.N.I. o documento identificativo, pero no se puede impedir que el voto se introduzca en la urna.
3. Las personas con discapacidad pueden valerse de alguien que les acompañe o de algún medio material para trasladar el sobre a los miembros de la Mesa.
4. Quienes deseen ejercer su derecho de sufragio por correspondencia, si por enfermedad o por su incapacidad no pueden hacerlo presencialmente en las oficinas de Correos, podrá hacerse a través de per-

sona autorizada notarial o consularmente, según lo dispuesto en el artículo 72.c) de la LOREG y en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 10 de febrero de 1992.

VI. LOS RESULTADOS ELECTORALES Y LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

6.1. Los resultados electorales

La jornada electoral del 26 de mayo de 2019 ha arrojado el siguiente resultado:

— Censo electoral: 5.059.252
— Votantes: 3.251.386
— Abstención: 1.807.866
— Votos válidos: 3.237.859
— Votos en blanco: 15.020
— Votos nulos: 13.527
— Votos a candidaturas: 3.222.839

Los niveles de abstención en 2019 —que se cifran en el treinta y cinco con setenta y tres por ciento de los electores— se sitúan dentro de los márgenes habituales en la historia autonómica madrileña, en un punto medio entre el nivel más bajo de abstención, que se produjo en la IV Legislatura —con algo menos del treinta por ciento— y el nivel más alto, que se alcanzó en la III Legislatura —con algo más del cuarenta y uno por ciento—. Aunque en términos comparativos no es una abstención muy elevada, desde una perspectiva objetiva supone que uno de cada tres electores decide no acudir a la cita electoral. Es cierto que ello no implica, como hemos visto, un mayor desapego a las urnas que en otros momentos electorales, pese a que en los últimos tiempos se habla de una desafección de los ciudadanos hacia la política, lo cual ha de valorarse positivamente desde la perspectiva democrática, pero desde esta óptica sería más conveniente la reducción de estos porcentajes de abstención.

La proximidad de las elecciones generales que han tenido lugar escasamente un mes antes —en concreto el 28 de abril de 2019—, con niveles de abstención no muy elevados, poco más del veinticuatro por ciento, no han servido, sin embargo, de acicate para movilizar al electorado madrileño.

Una visión histórica de los resultados electorales a lo largo de las diferentes legislaturas ofrece los siguientes datos:

	1983	1987	1991	1995	1999	2003 (mayo)	2003 (octubre)	2007	2011	2015	2019
ELECTORES	3.381.610	3.515.847	3.837.680	4.129.852	4.281.075	4.443.533	4.455.706	4.458.989	4.622.750	4.880.495	5.059.252
Votantes	2.356.925	2.444.031	2.251.613	2.907.141	2.606.325	3.078.052	2.788.495	3.001.200	3.044.349	3.205.931	3.251.386
Abstención	1.024.685	1.071.816	1.586.067	1.222.711	1.674.750	1.365.481	1.667.211	1.457.789	1.578.401	1.674.564	1.807.866
% abstención	30,30 %	30,49 %	41,33 %	29,61 %	39,12 %	30,73 %	37,42 %	32,69 %	34,14 %	34,11 %	35,73 %
Votos válidos	2.340.125	2.426.472	2.242.344	2.896.177	2.593.495	3.064.080	2.777.622	2.987.746	2.993.235	3.174.714	3.237.859
Votos en blanco	13.735	42.196	28.872	38.763	54.341	60.942	48.433	51.665	71.458	34.856	15.020
Votos nulos	16.800	29.995	9.269	10.964	12.830	13.972	10.873	13.454	51.114	31.217	13.527
Votos a candidaturas	2.326.390	2.384.276	2.213.472	2.857.414	2.539.154	3.003.138	2.729.189	2.936.081	2.921.777	3.139.858	3.222.839

Fuente: Junta Electoral Provincial de Madrid.

Los tres millones doscientos veintidós mil ochocientos treinta y nueve votos a candidaturas se han repartido entre las candidaturas presentadas del modo en que figura en el siguiente cuadro:

CANDIDATURAS 2019	VOTOS	PORCENTAJE
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	884.218	27,44 %
PARTIDO POPULAR	719.852	22,34 %
CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	629.940	19,55 %
MÁS MADRID	475.672	14,76 %
VOX	287.667	8,93 %
UNIDAS PODEMOS-IU-MADRID EN PIE	181.231	5,62 %
PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL	24.446	0,76 %
UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA	4.057	0,13 %
POR UN MUNDO MÁS JUSTO	3.178	0,10 %
UNIÓN POR LEGANÉS	2.984	0, 10 %
PARTIDO COMUNISTA DE LOS TRABAJADORES DE ESPAÑA	2.610	0,08 %
FALANGE ESPAÑOLA DE LAS JONS	2.217	0,07 %
PARTIDO CASTELLANO-TIERRA COMUNERA	1.794	0,06 %
PARTIDO HUMANISTA	1.727	0,05 %
PARTIDO LIBERTARIO	1.246	0,04 %

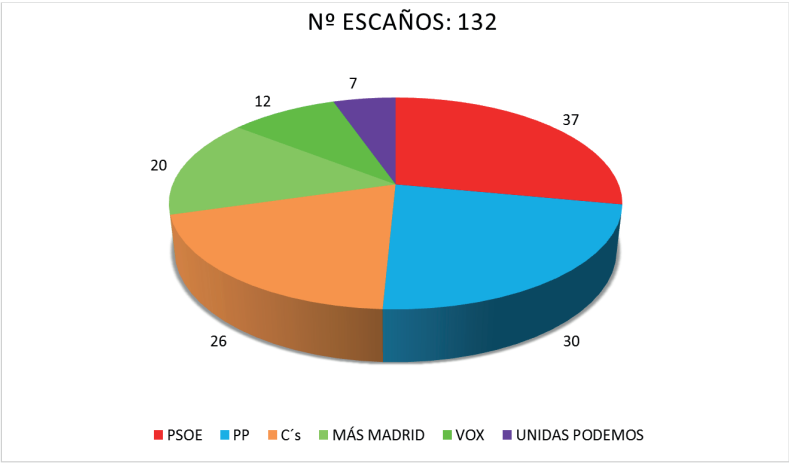
Fuente: Acta de proclamación de la Junta Electoral Provincial de Madrid.

Como se aprecia en los datos expuestos, seis candidaturas superan la llamada barrera electoral, que el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, cifra en el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos. En este caso concreto la barrera se sitúa en ciento sesenta y un mil ochocientos noventa y tres votos. En particular, el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, Más Madrid, Vox y Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie son las formaciones políticas que tienen acceso al reparto de los escaños parlamentarios. A pesar de ser menor el número de candidaturas que han concurrido a las elecciones en relación a procesos electorales anteriores, se ha producido una mayor diversificación del voto, lo que ha permitido la entrada de formaciones políticas que, hasta ahora, no habían accedido al arco parlamentario. De esta forma, se ha incrementado en dos el número de candidaturas electorales que han obtenido representación parlamentaria, en relación a las dos últimas legislaturas —en las que tenían representación parlamentaria

4 formaciones— y en tres respecto a la tónica general, constituida por la presencia parlamentaria de tres formaciones políticas. Por tanto, la XI Legislatura va a ser la que mayor número de formaciones políticas tengan representación parlamentaria de toda la historia de la Asamblea de Madrid.

En estas seis candidaturas se ha aglutinado más del noventa y ocho por ciento de los votos a candidaturas, en tanto que el resto de formaciones que se han presentado tienen un apoyo electoral muy marginal, pues ninguna de ellas alcanza ni siquiera el uno por ciento de los votos.

La aplicación de la fórmula D´Hont para la atribución de escaños, aplicable según lo previsto en el artículo 18.3 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, por remisión a lo estipulado en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la elección al Congreso de los Diputados, conforma la siguiente distribución:

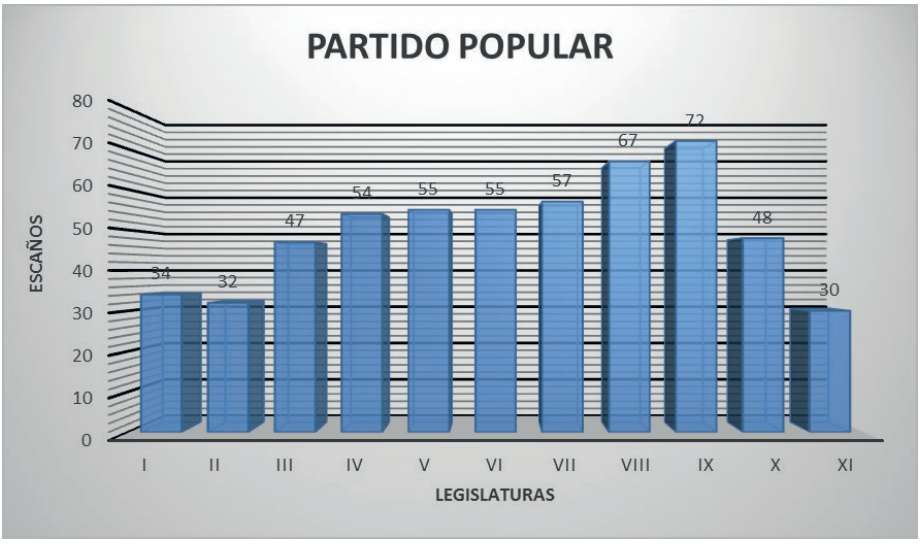


Siendo ciento treinta y dos los escaños a repartir, la mayoría absoluta se cifra en sesenta y siete escaños, por lo que ninguna de las candidaturas ha obtenido tan elevado número de escaños, lo que aboca necesariamente a un escenario de pactos.

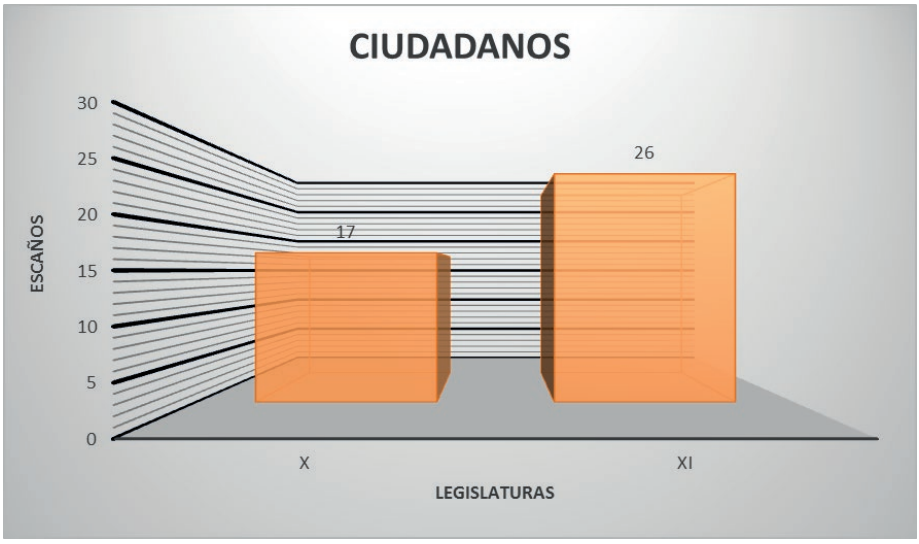
El Partido Socialista resulta ser el vencedor de las elecciones al obtener el mayor número de votos y, consecuentemente, el de escaños. No obstante, permanece con los mismos escaños que en la Legislatura anterior, treinta y siete. Sus mejores resultados se remontan a la I Legislatura, en la que obtuvo cincuenta y un escaños, lo que le permitió constituir un gobierno con mayoría absoluta, y permaneció en él durante la II y III Legislaturas, aunque ya no con mayoría absoluta. En la IV pasó a la oposición, en la que ha permanecido desde entonces. No obstante, en la VI Legislatura se produjo un repunte en sus resultados electorales, pero los conocidos acontecimientos de junio de dos mil tres, en que dos Diputados de las filas socialistas se ausentaron en la sesión constitutiva de la Asamblea, abortaron el previsible acceso —consecuencia de un pacto entre socialistas e Izquierda Unida— del candidato del Partido Socialista a la Presidencia de la Comunidad de

Madrid, propiciándose la celebración de unas nuevas elecciones en octubre de dos mil tres que dieron la mayoría absoluta al Partido Popular.

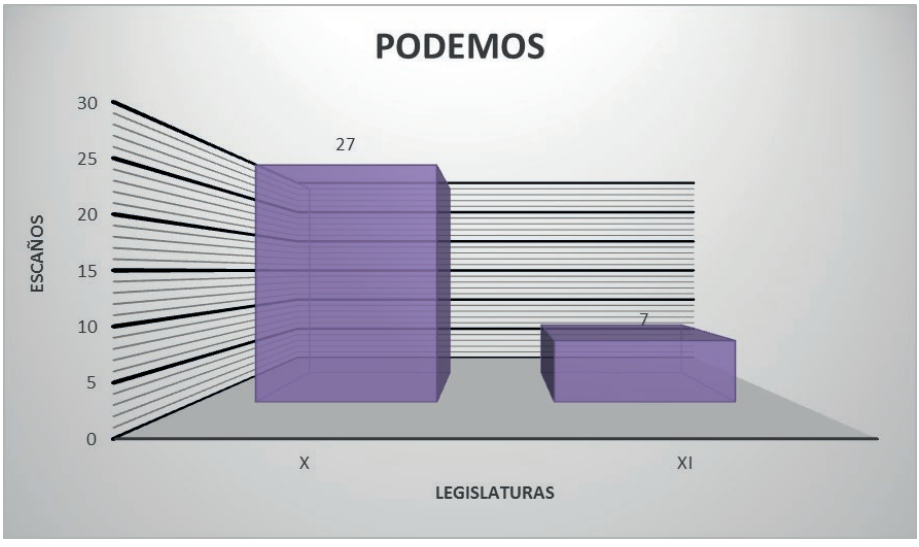
Por su parte, el Partido Popular, con treinta escaños, ha perdido dieciocho respecto a la Legislatura anterior y cuarenta y dos en dos Legislaturas. Son los peores resultados en la Comunidad de Madrid en número de escaños. No obstante, merced a la política de pactos es probable que permanezca en el Gobierno, lo que supondría su consolidación en el poder durante siete legislaturas consecutivas —desde la IV—, dejando a salvo la fugaz VI Legislatura que transcurrió de junio a octubre de dos mil tres en que permaneció como Gobierno en funciones.



Ciudadanos, que tuvo su entrada en el arco parlamentario en la Legislatura anterior, ha mejorado su posición al ganar nueve escaños, erigiéndose así en la tercera fuerza política de la Cámara, y resulta imprescindible para asegurar la gobernabilidad de la Comunidad de Madrid.



Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie —antes Podemos— es, junto con el Partido Popular, el otro damnificado de las elecciones, al perder veinte escaños y quedarse con tan solo siete. La crisis interna producida en el Partido Podemos en el ámbito autonómico y la escisión del mismo con la aparición en el panorama madrileño de Más Madrid ha pasado una importante factura al primero, que ha visto mermada muy significativamente su representación parlamentaria.



Junto a las anteriores formaciones políticas que ya estaban presentes en la Asamblea, han accedido a la misma dos fuerzas políticas: Más Madrid y Vox. De un lado, la primera se incorpora al arco parlamentario con veinte escaños, precisamente los que ha perdido Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie, de cuyas filas proceden en gran medida sus candidatos. De otro, Vox, que es la segunda vez que se presenta a las elecciones —ya lo hizo en 2015, sin obtener representación parlamentaria— y en esta ocasión obtiene doce Diputados.

6.2 La composición de la Asamblea de Madrid: Relación de Diputados

La Asamblea quedó constituida con los Diputados que se relacionan en el siguiente cuadro con expresión de la formación política en cuyas listas fue elegido, sin que se hayan presentado recursos contencioso-electorales que afecten a la proclamación de ninguno de ellos. Con carácter previo a la sesión constitutiva, se expidió credencial en favor de D. José Luis Ruiz Bartolomé, incluido en la candidatura presentada por Vox, por renuncia de D.ª María Yobana Carril Antelo.

1.	ACÍN CARRERA, MARÍA	Más Madrid
2.	ADRADOS GAUTIER, MARÍA PALOMA	P. Popular
3.	AGUADO CRESPO, IGNACIO JESÚS	Ciudadanos
4.	ALBERT LÓPEZ, ROCÍO	P. Popular
5.	ALONSO ALONSO, CAROLINA	Unidas Podemos
6.	ALONSO MÁRQUEZ, MARÍA VICTORIA ÁNGELES	Ciudadanos
7.	ÁLVAREZ PADILLA, MARÍA NADIA	P. Popular
8.	ANTÓN GARCÍA, JOSÉ MARÍA	Ciudadanos
9.	ARIAS MORENO, JOSÉ IGNACIO	Vox
10.	ARRANZ SÁNCHEZ, MIGUEL LUIS	P. Socialista
11.	ARRIBAS DEL BARRIO, JOSÉ MARÍA	P. Popular
12.	AYMERICH D'OLHABERRIAGUE, ISABEL	P. Socialista
13.	BAILÉN FERRANDE, EVA	Ciudadanos
14.	BARAHONA PROL, MARÍA CARMEN	P. Socialista
15.	BEIRAK ULANOSKY, JAZMÍN	Más Madrid
16.	DE BERENGUER DE SANTIAGO, JAIME MARÍA	Vox
17.	BERNARDO LLORENTE, MARTA	P. Socialista
18.	BRABEZO CARBALLO, SERGIO	Ciudadanos
19.	CABEZÓN ROYO, BORJA LUIS	P. Socialista
20.	CALABUIG MARTÍNEZ, MARIANO	Vox
21.	CAMINS MARTÍNEZ, ANA	P. Popular

22. CAÑADAS MARTÍN, FRANCISCO JAVIER	Unidas Podemos
23. ARBALLEDO BERLANGA, MARÍA EUGENIA	P. Popular
24. CASTELL DÍAZ, MARÍA CARMEN	P. Popular
25. CASTELLANOS GARIJO, MARÍA LLANOS	P. Socialista
26. CAUSAPIÉ LOPESINO, PURIFICACIÓN	P. Socialista
27. CEPEDA GARCÍA DE LEÓN, JOSÉ CARMELO	P. Socialista
28. CONEJERO PALERO, SONIA	P. Socialista
29. CRUZ TORRIJOS, DIEGO	P. Socialista
30. CUARTERO LORENZO, ANA MARÍA	Vox
31. CUTILLAS CORDÓN, JORGE ARTURO	Vox
32. DELGADO GÓMEZ, CARLA	P. Socialista
33. DELGADO ORGAZ, EMILIO	Más Madrid
34. DÍAZ AYUSO, ISABEL NATIVIDAD	P. Popular
35. DÍAZ MARTÍN, MIGUEL	Ciudadanos
36. DÍAZ OJEDA, MATILDE ISABEL	P. Socialista
37. DÍAZ-PACHE GOSENDE, CARLOS	P. Popular
38. ELVIRA RUBIO, MACARENA	P. Socialista
39. ERGUIDO CANO, DAVID	P. Popular
40. ERREJÓN GALVÁN, ÍÑIGO	Más Madrid
41. ESTRADA MADRID, MARÍA YOLANDA	P. Popular
42. FERNÁNDEZ LARA, FERNANDO	P. Socialista
43. FERNÁNDEZ RUBIÑO, EDUARDO	Más Madrid
44. FERNÁNDEZ-LUNA ABELLÁN, EMY	Ciudadanos
45. FIGUERA ÁLVAREZ, DIEGO	Más Madrid
46. FREIRE CAMPO, JOSÉ MANUEL	P. Socialista
47. GABILONDO PUJOL, ÁNGEL	P. Socialista
48. GARCÍA GARCÍA, ANA ISABEL	Ciudadanos
49. GARCÍA GÓMEZ, MÓNICA	Más Madrid
50. GARCÍA SÁNCHEZ, JOSÉ LUIS	P. Socialista
51. GARRIDO GARCÍA, ÁNGEL	Ciudadanos
52. GIMENO REINOSO, BEATRIZ	Unidas Podemos
53. GÓMEZ BENÍTEZ, ALICIA	Más Madrid
54. GÓMEZ GARCÍA, ARACELI	Ciudadanos
55. GÓMEZ MONTOYA, RAFAEL	P. Socialista
56. GÓMEZ PERPIÑÁ, PABLO	Más Madrid
57. GÓMEZ-CHAMORRO TORRES, JOSÉ ÁNGEL	P. Socialista
58. GONZÁLEZ ÁLVAREZ, CRISTINA	P. Socialista
59. GUARDIOLA ARÉVALO, JAVIER	P. Socialista

60. GUTIÉRREZ BENITO, SANTIAGO EDUARDO	Más Madrid
61. GUTIÉRREZ DE CABIEDES HIDALGO DE CAVIEDES, PABLO	Vox
62. HENRÍQUEZ DE LUNA LOSADA, ÍÑIGO	Vox
63. HERNÁNDEZ DE LEÓN, JUAN MIGUEL	P. Socialista
64. HUERTA BRAVO, RAQUEL	Más Madrid
65. IBARROLA DE LA FUENTE, MARÍA YOLANDA	P. Popular
66. IZQUIERDO TORRES, CARLOS	P. Popular
67. JALLOUL MURO, HANA	P. Socialista
68. JOYA VERDE, GÁDOR PILAR	Vox
69. LILLO GÓMEZ, VANESSA	Unidas Podemos
70. LLOP CUENCA, MARÍA PILAR	P. Socialista
71. LÓPEZ MONTERO, NOELIA	Ciudadanos
72. LÓPEZ RUIZ, MARÍA CARMEN	P. Socialista
73. LUENGO VICENTE, JAVIER	Ciudadanos
74. MARBÁN DE FRUTOS, MARTA	Ciudadanos
75. MARCOS ARIAS, TOMÁS	Ciudadanos
76. MARTÍNEZ ABARCA, HUGO	Más Madrid
77. MEGÍAS MORALES, JESÚS RICARDO	Ciudadanos
78. MENA ROMERO, MARÍA CARMEN	P. Socialista
79. MERCADO MERINO, MARÍA LUISA	P. Socialista
80. MONASTERIO SAN MARTÍN, ROCÍO	Vox
81. MORAGA VALIENTE, ÁLVARO	P. Popular
82. MORALES PORRO, LORENA	P. Socialista
83. MORANO GONZÁLEZ, JACINTO	Unidas Podemos
84. MORENO NAVARRO, JUAN JOSÉ	P. Socialista
85. MORUNO DANZI, JORGE	Más Madrid
86. MOYA NIETO, MARÍA ENCARNACIÓN	P. Socialista
87. MUÑOZ ABRINES, PEDRO	P. Popular
88. NAVARRO RUIZ, MARÍA DOLORES	P. Popular
89. NEGRO KONRAD, ALMUDENA	P. Popular
90. NOLLA ESTRADA, MODESTO	P. Socialista
91. NÚÑEZ GUIJARRO, JOSÉ ENRIQUE	P. Popular
92. NÚÑEZ SÁNCHEZ, ROBERTO	Ciudadanos
93. OSSORIO CRESPO, ENRIQUE MATÍAS	P. Popular
94. OTAOLA MUGUERZA, REGINA	P. Popular
95. PACHECO TORRES, LUIS	Ciudadanos
96. PARDO BLÁZQUEZ, TAMARA	Ciudadanos

97. PASTOR VALDÉS, MARÍA	Más Madrid
98. PÉREZ GALLARDO, JAVIER	Vox
99. PÉREZ GARCÍA, DAVID	P. Popular
100. PÉREZ MUÑOZ, ALODÍA	Más Madrid
101. PORTERO DE LA TORRE, DANIEL	P. Popular
102. RABOSO GARCÍA-BAQUERO, EDUARDO	P. Popular
103. RAMAS SAN MIGUEL, CLARA	Más Madrid
104. REYERO ZUBIRI, ALBERTO	Ciudadanos
105. RICO GARCÍA-HIERRO, ENRIQUE	P. Socialista
106. RODRIGO DOMÍNGUEZ, JORGE	P. Popular
107. RODRÍGUEZ DURÁN, ANA	Ciudadanos
108. RODRÍGUEZ GARCÍA, NICOLÁS	P. Socialista
109. RODRÍGUEZ URIBES, JOSÉ MANUEL	P. Socialista
110. ROLLÁN OJEDA, PEDRO MANUEL	P. Popular
111. RUBIO CALLE, ALICIA VERÓNICA	Vox
112. RUBIO RUIZ, JUAN RAMÓN	Ciudadanos
113. RUIZ BARTOLOMÉ, JOSÉ LUIS	Vox
114. RUIZ FERNÁNDEZ, ESTHER	Ciudadanos
115. SÁNCHEZ ACERA, PILAR	P. Socialista
116. SÁNCHEZ MAROTO, SOLEDAD	Unidas Podemos
117. SÁNCHEZ MELERO, TANIA	Más Madrid
118. SÁNCHEZ PÉREZ, ALEJANDRO	Más Madrid
119. SÁNCHEZ SERRANO, JOSÉ ANTONIO	P. Popular
120. SÁNCHEZ-CAMACHO PÉREZ, ALICIA	P. Popular
121. SANJUANBENITO BONAL, DIEGO	P. Popular
122. SANTIAGO CAMACHO, CARLOTA	Ciudadanos
123. DE LOS SANTOS GONZÁLEZ, JAIME MIGUEL	P. Popular
124. SERRA SÁNCHEZ, CLARA	Más Madrid
125. SERRA SÁNCHEZ, ISABEL	Unidas Podemos
126. SERRANO SÁNCHEZ-CAPUCHINO, ALFONSO CARLOS	P. Popular
127. TEJERO FRANCO, HÉCTOR	Más Madrid
128. TOMÁS-VALIENTE LANUZA, FRANCISCO	P. Socialista
129. TRINIDAD MARTOS, JUAN	Ciudadanos
130. VELOSO LOZANO, ENRIQUE	Ciudadanos
131. VINAGRE ALCÁZAR, AGUSTÍN	P. Socialista
132. ZAFRA HERNÁNDEZ, CÉSAR	Ciudadanos

La relación de Diputados fue publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea, núm. 1, de 12 de junio de 2019.

VII. LOS INICIOS DE LA XI LEGISLATURA

7.1. La constitución de la Asamblea de Madrid

De acuerdo con el Decreto 10/2019, de 1 de abril, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Madrid, la sesión constitutiva de la Cámara tiene lugar el día 11 de junio de 2019, a las doce horas, y conforme a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento de la Asamblea de Madrid es presidida por el Diputado electo de mayor edad, el Ilmo. Sr. D. Juan Miguel Hernández de León, asistido en calidad de Secretarios por los dos Diputados más jóvenes, el Ilmo. Sr. D. Javier Guardiola Arévalo y el Ilmo. Sr. D. Eduardo Fernández Rubiño, constituyendo los tres la denominada Mesa de Edad.

En la sesión constitutiva, recogida en el Diario de Sesiones número 1, de 11 de junio, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 11.2, 51.2 y 52 del Reglamento de la Cámara, se procedió a la elección de la Mesa de la Asamblea, integrada por siete miembros: una Presidencia, tres Vicepresidencias y tres Secretarías. La elección responde a un sistema mayoritario con voto limitado, por cuanto que solo se puede escribir un nombre en la papeleta, y se realiza en votaciones sucesivas, con lo que se pretende propiciar la representación proporcional. En primer término se elige a la Presidencia, para lo que se precisa el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Esta exigencia de elevado consenso se desvanece si ningún Diputado obtiene dicha mayoría, pues en tal caso se repite la votación entre los dos más votados, precisándose entonces obtener tan solo mayor número de votos que el otro candidato. Este mecanismo electoral recuerda, salvando las distancias, la votación de investidura del Presidente del Consejo de Gobierno.

En ulterior votación se elige simultáneamente a los tres Vicepresidentes, resultando elegidos, sucesivamente, los tres Diputados que hayan obtenido mayor número de votos. Las Secretarías son elegidas en dos votaciones: en la primera, se eligen a la Secretaría Primera y Segunda, resultando elegidos, sucesivamente los dos Diputados que obtengan mayor número de votos; y con la segunda votación se cubre la Secretaría Tercera, resultando elegido el Diputado que obtenga mayor número de votos.

De la votación efectuada derivó la siguiente composición, plasmada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 1, de 12 de junio de 2019, página 7:

CARGO	DIPUTADO/A	PARTIDO
Presidente	D. Juan Trinidad Martos	CIUDADANOS
Vicepresidenta Primera	Dña. María Paloma Adrados Gautier	POPULAR
Vicepresidente Segundo	D. Diego Cruz Torrijos	SOCIALISTA
Vicepresidente Tercero	D. José Ignacio Arias Moreno	VOX
Secretaria Primera	Dña. María Eugenia Carballedo Berlanga	POPULAR
Secretaria Segunda	Dña. María Encarnación Moya Nieto	SOCIALISTA
Secretaria Tercera	Dña. Esther Ruiz Fernández	CIUDADANOS

El cuadro anterior evidencia que el reparto de puestos en la Mesa entre las distintas fuerzas parlamentarias es el fruto de un pacto entre el Partido Popular, Ciudadanos y Vox, que ha obtenido un puesto en la Mesa —la Vicepresidencia Tercera— a pesar de contar solo con 12 escaños, en tanto que Más Madrid, con 20 escaños, no ha obtenido representación en el órgano rector, al igual que Unidas Podemos-IU-Madrid en Pie, que también ha quedado excluida.

En idéntica sesión, la constitutiva, todos los Diputados electos relacionados en páginas anteriores procedieron a prestar promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, declarándose constituida la Asamblea de la XI Legislatura (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 1, de 12 de junio de 2019, p. 3).

7.2. La formación de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid

Ya que son actores indiscutibles de la escena parlamentaria, el artículo 39 del Reglamento ha previsto un breve plazo —cinco días siguientes a la sesión constitutiva—, para la constitución de los Grupos Parlamentarios, siendo declarada formalmente por la Mesa, con fecha 20 de junio de 2019 la constitución de seis Grupos Parlamentarios, a saber:

— "Grupo Parlamentario Socialista", compuesto por treinta y siete Diputados y representado por D. Ángel Gabilondo Pujol como Portavoz y D. José Manuel Rodríguez Uribes y D.ª Pilar Sán-

chez Acera como Portavoces Adjuntos. (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 25 y 26).

— "Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid", integrado por treinta Diputados, representado por Dª. María Isabel Díaz Ayuso en calidad de Portavoz y por D. Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino y D. David Pérez García, como Portavoces Adjuntos. (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 27 y 28).

— "Grupo Parlamentario de Ciudadanos", constituido por veintiséis Diputados, actuando como Portavoz D. Ignacio Jesús Aguado Crespo y D. César Zafra Hernández y Dª. Ana Isabel García García, en calidad de Portavoces Adjuntos. (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 28 y 29).

— "Grupo Parlamentario Más Madrid", formado por veinte Diputados, actuando como Portavoz D. Íñigo Errejón Galván, y como Portavoces Adjuntas Dª. Mónica García Gómez y Dª. Tania Sánchez Melero (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 29 y 30).

— "Grupo Parlamentario Vox", integrado por doce Diputados, siendo designada como Portavoz, Dª. Rocío Monasterio San Martín y como Portavoces Adjuntos Dª. Ana María Cuartero Lorenzo y D. Íñigo Henríquez de Luna Losada (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 30 y 31). Por escrito posterior se modificó la denominación del Grupo adquiriendo la de "Grupo Parlamentario Vox en Madrid" (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, núm. 4, de 5 de julio de 2019, p. 71).

— "Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie", constituido por siete Diputados, representado en calidad de Portavoz por Dª. Isabel Serra Sánchez y Dª. Soledad Sánchez Maroto como Portavoz Adjunta. (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 3, de 24 de junio de 2019, pp. 31 y 32).

En consecuencia, los Grupos Parlamentarios constituidos son trasunto de las fuerzas políticas que han obtenido representación parlamentaria, en el sentido de que ninguno de los Diputados ha pasado a constituir el Grupo Mixto.

ANEXO

NORMATIVA APLICABLE A LAS ELECCIONES A LA ASAMBLEA DE MADRID DE 26 DE MAYO DE 2019

1. GENERAL

1. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
2. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
3. Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.
4. Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales (BOE número 92, de 17 de abril de 1999).
5. Decreto 17/1987, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se regulan las condiciones materiales para la celebración de elecciones a la Asamblea de Madrid.
6. Decreto 10/2019, de 1 de abril, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Madrid (BOCM núm. 78, de 2 de abril; BOE núm. 79, de 2 de abril de 2019).

2. CANDIDATURAS

1. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE núm. 94, de 19 de abril de 2007).
2. Instrucción 1/2016, de 13 de abril de 2016, de la Junta Electoral Central, de aprobación del modelo oficial del escrito de constitución de coaliciones electorales y de publicación de las válidamente constituidas en la página web de la Junta Electoral Central (BOE núm. 95, de 20 de abril de 2016).
3. Instrucción 1/2010, de 9 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación del artículo 44.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en lo relativo a la constitución de coaliciones electorales (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2010).
4. Instrucción 8/2007, de 19 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 de la LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. (BOE núm. 95, de 20 de abril de 2007).

5. Instrucción 5/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. (BOE núm. 94, de 19 de abril de 2007).

3. CAMPAÑA ELECTORAL

1. Instrucción 8/2019, de 25 de abril de 2019, de la Junta Electoral Central, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública y delegación de competencias en las Juntas Electorales Provinciales en las elecciones locales, autonómicas y al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019 (BOE núm. 101, de 27 de abril de 2019).
2. Instrucción 3/2019, de 4 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre consecuencias de la simultaneidad en la celebración de las elecciones generales de 28 de abril de 2019 y de las elecciones locales, autonómicas y europeas de 26 de mayo de 2019 en lo que se refiere a la regulación de la campaña electoral (BOE núm. 56, de 6 de marzo de 2019).
3. Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la LOREG (BOE núm. 74, de 28 de marzo de 2011).
4. Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral. (BOE, núm. 94, de 19 de abril de 2007).

4. GASTOS ELECTORALES

1. Orden de 2 de abril de 2019 de la Consejería de Empleo, Economía y Hacienda, por la que se fijan para las elecciones a la Asamblea de Madrid, del 26 de mayo de 2019, las cantidades para el cálculo del límite de gastos electorales y de las subvenciones a los gastos electorales (BOCM núm. 81, de 5 de abril de 2019).
2. Resolución de 29 de marzo de 2019, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno, de 28 de marzo de 2019, por el que se aprueba la Instrucción relativa a la fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales, autonómicas y europeas de 26 de mayo de 2019. (BOE núm. 81, de 4 de abril de 2019).

3. Instrucción 2/2019, de 18 de febrero de 2019, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación de las disposiciones legales en relación a los gastos electorales, las subvenciones para el envío directo de propaganda electoral y la contabilidad electoral, en caso de concurrencia de elecciones locales, autonómicas y al Parlamento Europeo (BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2019), modificada por la Instrucción 4/2019, de 11 de marzo (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2019).

5. VOTACIÓN

1. Orden 1255/2019, de 16 de abril, del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno, por la que se dispone la utilización y publicación de los modelos de papeletas, sobres e impresos correspondientes a las Elecciones a la Asamblea de Madrid de 26 de mayo de 2019. (BOCM núm. 94, de 22 de abril de 2019).
2. Instrucción 5/2019, de la Junta Electoral Central, de 11 de marzo de 2019, sobre aplicación de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2019), modificada por la Instrucción 7/2019, de 18 de marzo de 2019 (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2019).
3. Instrucción 1/2019, de 23 de enero, de la Junta Electoral Central, sobre el voto de los interventores en el caso de concurrencia de varios procesos electorales, recogido en el artículo 79.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2019).
4. Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 75.4 de la LOREG en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en el CERA que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados (BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2012).
5. Instrucción 1/2012, de 15 de marzo, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 12/2007, de 25 de octubre de 2007, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del apartado 2 del artículo 96 de la LOREG relativo a las alteraciones en las papeletas de votación invalidantes del voto emitido por el elector (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2012).
6. Instrucción 2/2009, de 2 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre garantía del ejercicio personal del voto por correo

de los electores residentes ausentes (BOE núm. 94, de 17 de abril de 2009).

7. Instrucción 7/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la certificación censal específica prevista en el artículo 85.1 de la LOREG. (BOE, núm. 94, de 19 de abril de 2007).

M.ª Isabel Álvarez Vélez y María Macías Jara*

Separación de poderes y garantías constitucionales. Especial referencia al caso español

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: UN VISTAZO A LA HISTORIA.—II. SEPARACIÓN DE PODERES Y ESTADO DEMOCRÁTICO.—III. LA EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX.—IV. SEPARACIÓN DE PODERES Y DEMOCRACIA EN LA ACTUALIDAD. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA.—4.1. Acerca de las garantías constitucionales.—4.2. El Defensor del Pueblo.—4.3. La justicia constitucional.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL NECESARIO REFORZAMIENTO DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

RESUMEN

La separación de poderes constituye un aspecto fundamental de los textos constitucionales, proyectado en el siglo XVII y desarrollado en el XVIII. La Constitución se convierte en la cúspide del ordenamiento como norma superior a todas las demás normas del Estado. Esta superlegalidad se manifiesta, desde el punto de vista formal, en la rigidez constitucional que exige un procedimiento especial de reforma del texto. Desde el punto de vista material esa supremacía conlleva la exigencia de sistemas que garanticen el cumplimiento de la Constitución tanto por los ciudadanos como por los poderes públicos.

PALABRAS CLAVE: Constitución, separación de poderes, garantías constitucionales.

ABSTRACT

The division of powers is a fundamental aspect of constitutional texts, designed in the 17th Century and ulterior development in the 18th. The Constitution becomes the top of legal system as superior law to all the other rules of the State. From a formal point of view, this supra-legality can be appreciated in the rigidity of the constitutional amendment

* Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional y Profesora Colaboradora Asociada de Derecho Constitucional, respectivamente, de la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

that requires a special procedure. From a material point of view, that supremacy involves the demand for systems that guaranties compliance with the Constitution by the citizens and public authorities.

KEYWORDS: Constitution, Division of power, constitutional guaranties.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: UN VISTAZO A LA HISTORIA

La separación de poderes constituye un aspecto fundamental de los textos constitucionales, proyectado en el siglo XVII y desarrollado en el XVIII. Los protagonistas de esta doctrina, sin duda, Locke y Montesquieu, pretendieron ante todo evitar el abuso de poder, aunque la aplicación de la teoría de la separación de poderes llevó también consigo el establecimiento de una estructura en las instituciones políticas prácticamente generalizado, al menos en los Estados democráticos representativos.

En el "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil", publicado más de cincuenta años antes que la obra de Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes", Locke considera al poder legislativo como "supremo", aunque no queda totalmente separado del judicial, pues entiende el autor, que el castigo por vulnerar la Ley debe corresponder a quienes disponen del poder de dictarlas. Así, el Estado se origina mediante un poder que establece cual es el castigo que corresponde a las diferentes trasgresiones de aquellos que, entre los miembros de una sociedad, piensan que merece la pena cometerlas; este es el poder de hacer Leyes y a él se debe añadir el poder de castigar cualquier daño que se haga a un miembro de la sociedad, cometido por alguien que no pertenece a ella. Este segundo poder es el de hacer la guerra y la paz. Y ambos poderes están encaminados a la preservación de la propiedad de todos los miembros de esa sociedad, hasta donde sea posible.

Sin embargo, el ejecutivo, esto es el que tiene potestad para ejecutar la Ley, debe ser independiente del anterior, pues la Ley, caracterizada por el principio de permanencia es conveniente que sea aplicada por otro poder siempre en perpetua ejecución. Señala además Locke límites a la labor legislativa: "La autoridad legislativa o suprema no puede atribuirse el poder de gobernar mediante decretos extemporáneos y arbitrarios, sino que está obligada a administrar justicia y a decidir cuáles son los derechos de un súbdito, guiándose por leyes promulgadas y establecidas, y sirviéndose de jueces autorizados"[1]. Locke prevé también otro poder, próximo al ejecutivo, pero diferenciado de él. Se trata del poder federativo con competencias para que la comunidad política se relacione con el exterior.

Por su parte, Montesquieu afirmó la independencia del poder judicial, de modo que quedaban configurados los tradicionales tres poderes, a la vez que dotaba a esta doctrina de mayor orden y cohesión, además de incidir

[1] Locke, J. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza, Madrid, 1990, p. 143.

en el famoso equilibrio de poderes ("checks and balances"), cuya autoridad no puede desvincularse del sistema inglés, pero es que Montesquieu pasó mucho tiempo, más de dos años, en Inglaterra conociendo y profundizando en el sistema político y las peculiaridades del funcionamiento parlamentario. Por eso de Montesquieu se ha dicho irónicamente que era "el más inglés de los franceses"[2].

Los padres de la doctrina de separación de poderes desarrollaron este concepto, convertido en un verdadero dogma político en un ambiente intelectual que buscaba fórmulas para trasformar la vida del hombre y hacerla más libre, más abierta, más fructífera y más feliz, para lo que resultaba imprescindible acabar con el poder absoluto de cualquier naturaleza y con las desigualdades jurídicas.

La aspiración, tal vez algo ingenua, de que en España podría establecerse un gobierno que compartiera las pautas inglesas, se manejaban en la época de las Cortes de Cádiz desde diferentes centros de influencia. Así, algunos de los acontecimientos políticos acaecidos en España antes de la reunión de Cortes, habían desarrollado un ambiente de preocupación a lo largo de nuestro país que había calado en el pensamiento político de otros países, sobre todo en Inglaterra, que disfrutaba de mayor estabilidad política lo que sin duda, favorecía la reflexión y los deseos de atender a España azotada por tantas dificultades.

En Cádiz se realiza una separación entre poder legislativo, que se configura por primera vez como monocameral; ejecutivo, que corresponde al Rey y los Ministros; y el judicial. Y, compartimos, la afirmación de Fernández Segado sobre los controles que se establecieron con el fin de abolir el poder prácticamente absoluto de la Corona: "las funciones del Rey estaban limitadas por el principio de la división de poderes"[3].

El propio Argüelles, en el Discurso preliminar al texto Gaditano había explicado: "el Gobierno de España es una Monarquía hereditaria, moderada por la ley fundamental, sin que en las limitaciones que la modifican pueda hacerse ninguna alteración, sino en los casos y por los medios que señala la misma Constitución. La Comisión ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey, arreglando este punto con toda circunspección, así para que pueda ejercerla con la dignidad, grandeza y desembarazo que corresponde al monarca de la esclarecida Nación española como para que no vuelvan a introducirse al favor de la obscuridad y ambigüedad de las leyes las funestas alteraciones que tanto han desfigurado y hecho variar la índole de la Monarquía, con grave daño de los intereses de la Nación y de los derechos del Rey. Así, se han señalado con escrupulosidad reglas fijas, claras y sencillas que determinan con toda exactitud y precisión la autoridad que tienen las Cortes de hacer leyes de acuerdo con el Rey; la que ejerce el Rey para ejecutarlas y hacerlas

[2] *Vid*. Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 372.

[3] Fernández Segado, F., *Las Constituciones Históricas Españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 103.

respetar, y la que se delega a los jueces y tribunales para la decisión de todos los pleitos y causas con arreglo a las leyes del reino"[4].

A lo largo de las próximas líneas vamos a adentrarnos en la evolución que ha seguido el concepto de separación de poderes a lo largo de la historia constitucional y nos detendremos especialmente en la separación de poderes que se consagra en la Constitución española de 1978 con especial referencia a las garantías constitucionales que se recogen en dicho texto.

II. SEPARACIÓN DE PODERES Y ESTADO DEMOCRÁTICO

La profundización en el principio democrático que tuvo lugar en los inicios del siglo XX, motivó una evolución del constitucionalismo que exigió como única forma de legitimación del poder la que emana de unas elecciones democráticas transparentes. La participación política se convierte, en consecuencia, en un derecho fundamental del ciudadano y, paralelamente, en la base del Estado. Se instaura así una nueva concepción del poder que se generaliza en los Estados occidentales, y que vincula el sometimiento del poder público a la Ley y al ideal de una democracia de carácter fundamentalmente representativo. De este modo se forja un nuevo Estado en el que se establecen controles para el ejercicio del poder público, que se ejerce mediante un equilibrio entre órganos con atribuciones propias. Un concepto de Estado que invoca la existencia de una Constitución que otorga fuerza vinculante a ciertos ideales. Como dice De Otto, la palabra "Constitución", la expresión "Derecho Constitucional" u otra similar, "se encuentra en su origen ostensiblemente cargada de significado político, evoca de inmediato ideas tales como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación del poder"[5].

Posteriormente el término, y su significado político, se generalizó en otros Estados occidentales que decidieron incorporarse al proceso de cambio político, iniciado por el levantamiento de la burguesía contra la sociedad estamental y la autoridad absoluta del Rey. La organización social en estamentos privilegiados, nobleza y clero, negaba la igualdad ante la Ley. El monarca constituía fuente de Derecho, legitimaba la ley si se atenía a los principios naturales del Derecho o, incluso, si se basaba en las Escrituras. Frente a estos elementos del Antiguo Régimen, el ideario liberal rompió con un modelo de Estado e inauguró otro, con el fin de controlar el ejercicio del poder político. Así, la Constitución transformó en normas jurídicas las aspiraciones políticas, sociales y económicas de la clase ascendente.

---

[4] Argüelles, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 80.

[5] De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Madrid, 1993, p. 11.

En este contexto, se alza el Estado Constitucional, puesto que se asienta en la Constitución como norma suprema organizadora de la estructura del poder y de las relaciones entre éste y los ciudadanos.

Las primeras Constituciones escritas se elaboran a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, respondiendo a una nueva concepción del Estado[6]; estamos ante una Constitución normativa, en tanto, se unifican en un sólo texto las reglas de organización y funcionamiento del poder público, texto al que se le dota de un rango superior. El primer texto de este tipo es la Constitución de los Estados Unidos de América, a donde habían llegado las ideas inglesas y francesas, que provocarían la Revolución[7]. Con este texto, se incorporan en un documento escrito y solemne, las limitaciones expresas dirigidas a la autoridad legislativa, exigiéndose la intervención judicial para el mantenimiento de las cláusulas constitucionales frente a los actos que las vulneren[8].

Ciertamente, la génesis o gestación del constitucionalismo se da en Inglaterra, su establecimiento o afirmación en los Estados Unidos de Norteamérica, y su difusión al resto de países a través de la Revolución Francesa[9].

Por lo que a la revolución americana se refiere, la inicial construcción del Estado constitucional que formulan los norteamericanos y que se articula sobre la base de otorgar al Tribunal Supremo el poder de decidir qué dice la Constitución, responde, entre otras razones, a la idea de control del poder legislativo. La experiencia de las Colonias norteamericanas trajo consigo la firme convicción de que el Parlamento, la mayoría, puede convertirse fácilmente en el mayor peligro para la minoría y, por ende, para un Estado que aspira a la protección y garantía de los derechos y libertades. Ello exigía controlar al poder legislativo desde los otros dos poderes. Así, los norteamericanos crearon, por un lado, un ejecutivo reforzado, sobre todo, a partir de la Presidencia Jackson, y, por el otro, un poder minoritario, contra-mayoritario, que fuera el garante del texto constitucional frente a los humores de la mayoría y del propio pueblo.

Pero la Constitución sufrió, desde sus orígenes, los más diversos avatares, hasta el punto de que su sentido inicial se transformó a lo largo del siglo XIX debido a nuevas concepciones políticas y sociales. En primer lugar, las Monarquías restauradas tras las invasiones de Napoleón, que implantaron los principios del liberalismo doctrinario o moderado que, basado fundamentalmente en la soberanía del Parlamento con el Rey, modificaron la noción de soberanía nacional y separación rígida de poderes. Producto de ésta época

---

[6] Sobre los precedentes de las primeras Constituciones escritas, en especial en el Derecho inglés y en el francés puede consultarse la obra de J. Acosta Sánchez, *Teoría del Estado y fuentes de la Constitución: Introducción a la Teoría de la Constitución*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1989: en especial el Capítulo I, pp. 3-42.

[7] *Vid*. Ferrando Badia y Otros, J., *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 17 y ss.

[8] *Vid*. Acosta Sánchez, J., *op. cit*., p. 38.

[9] Rossetti, A. C., *El concepto de Constitución en la doctrina contemporánea*, Instituto de Derecho Político de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina), 1962, p. 5.

fueron la Constitución francesa de 1814 y el Estatuto Real español de 1834. De hecho, no son Constituciones en sentido estricto, pues no responden a las exigencias de éste concepto, sino "Cartas otorgadas", de las que se sirve el monarca para desprenderse de parte de sus poderes.

Señalábamos que también se suele marcar como peculiar en el constitucionalismo el clásico ejemplo británico como exponente de un sistema distinto al continental. Entendemos que, efectivamente, toda institución jurídica o política responde a unos hechos históricos concretos y, por tanto, siempre resulta posible investigar sus orígenes y explorar la vía de progresión. Sin embargo, no creemos que se puedan identificar los cambios constitucionales producidos en Inglaterra con los del Continente, especialmente los originados en Francia. En primer lugar, "ningún régimen francés, desde 1791, ha admitido la idea de un poder judicial que pudiera actuar como contrapeso del poder legislativo, salvaguardando la Constitución"[10].

En segundo lugar, si bien es cierto que, para la prerrevolucionaria Francia, Inglaterra constituía el modelo a imitar, el constitucionalismo y racionalismo francés, impuesto desde 1791, significó una ruptura con el régimen anterior y un cambio en los principios políticos que no es posible equiparar con el proceso constitucional inglés. El sistema británico se define con frecuencia por sus diferencias con los sistemas constitucionales del continente europeo, sobre todo con Francia, ya que presenta una evolución fundamentada en un devenir sin rupturas, lo que ha forzado la idea de que el Reino Unido carece de Constitución. Y, de hecho, si limitamos el concepto de Constitución a la existencia de un documento único con dos partes bien diferenciadas, una orgánica y otra dogmática, sería cierto, como llegó a afirmar Tocqueville, que "la Constitución inglesa no existe"[11].

Por el contrario, la Constitución británica constituye una realidad jurídica respetada por las instituciones públicas y por los ciudadanos y en gran medida escrita, pues reúne diferentes textos que han marcado el desarrollo constitucional del Reino Unido. Por otra parte, que la Constitución no sea escrita, o no sólo escrita, puede ser valorado de forma positiva, ya que otorga un carácter abierto que la sitúa en la definición de "flexible", conforme a la distinción de Bryce, y, por otra parte, su naturaleza confirma que su contenido no responde a una ideología concreta sino a una trayectoria de siglos en la que pensadores como Hobbes, Locke o Bentham, dejaron su influencia, pero ninguno puede apropiarse la autoría.

Otras doctrinas, rechazaron el concepto formal de Constitución para profundizar en las relaciones reales que se producen en el seno de la sociedad. Incluso se desprecian las declaraciones de derechos porque se consideran vacías de contenido, a pesar de su solemnidad. Así, Lasalle en 1862 consideró la Constitución como "una mera hoja de papel". En definitiva, se entiende

[10] Fernández Segado, F., *op. cit.*, p. 72.

[11] Tocqueville, A., *La democracia en América*, Porrúa, México, 1963, p. 107.

que la Constitución está alejada de la realidad social y económica, y que sus preceptos constituyen solamente afirmaciones carentes de significado[12].

Tras la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, después de la Segunda, se proclamaron nuevamente Constituciones, a cuyos preceptos se otorgó plena eficacia jurídica. Textos que unen a una limitación del poder, la exigencia de una mayor profundización en la democracia. En definitiva, y prescindiendo de consideraciones de carácter histórico, el nuevo constitucionalismo sólo entiende por Constitución, aquella que ostenta el principio democrático como única legitimación del poder y se convierte en norma suprema del ordenamiento, capaz de crear un sistema de fuentes que constituyan el ordenamiento del Estado.

III. LA EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX

Los ideales de liberalismo originario, recogidos en la Constitución, no colmaron las esperanzas de sus creadores. Por una parte, porque no se aplicaron en la práctica los principios proclamados; por otra, porque la sociedad inició pronto demandas que iban más allá de los meros derechos individuales. Lo cierto es que al modelo de Estado liberal se incorporaron elementos constitucionales con el fin de obtener mayor grado de democracia y de igualdad.

De esta forma, se pierde el sentido originario de Constitución, que prácticamente no es recuperado hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En la vuelta a los orígenes del constitucionalismo, parece recobrar su significado el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al establecer que "toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución". Que una sociedad tenga Constitución, que un Estado sea constitucional significa, ante todo, que en él la organización de los poderes responda a un determinado fin, el aseguramiento y la garantía de la libertad de los ciudadanos. Luchar por la libertad es luchar por la Constitución, y constitucionalismo y liberalismo aparecen como términos equivalentes, porque en ese significado la palabra Constitución designa algo más que una norma jurídica: esto es, responde a una determinada "esencia"[13].

Actualmente, se aprecia en la mayor parte de los Estados democráticos, la existencia de un texto constitucional generalmente escrito, en el que se recogen los principios fundamentales de organización. Por ello, vamos a tratar acerca de un tipo concreto de Estado: el Constitucional, con todo lo que ello supone. Como señala Loewenstein, "sólo cuando el proceso político está

[12] García de Enterría, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2006, p. 41 y ss.

[13] De Otto, I., *op. cit.*, p. 12.

sometido a las normas de la Constitución escrita, estará considerado como un Estado de Derecho"[14].

En primer lugar, se produce una ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas. De modo que el sufragio censitario, presupuesto del liberalismo, fue sustituyéndose por una ampliación del derecho al voto, hasta acceder al sufragio universal. En segundo lugar, se exige el establecimiento de garantías que aseguren el ejercicio de los derechos y libertades recogidos en los textos constitucionales. Las meras declaraciones de derechos no bastaron para asegurar su vigencia, fue necesario rodearlos de garantías jurídicas, normativas y jurisdiccionales. En tercer lugar, se exigió la intervención del poder público en la sociedad, protegiendo a los sectores más débiles. El principio de igualdad formal tuvo el efecto de acabar con la organización estamental, pero resultó insuficiente para hacer frente a las necesidades reales de los ciudadanos. El compromiso del Estado consiste en satisfacer, cuando sea necesario, las necesidades personales y familiares de los ciudadanos, y permitirles el acceso a determinados bienes, cuya administración y control no está a su alcance.

Con estos elementos, se forma un Estado de Derecho que asume nuevas características: las notas de "democrático" y "social". Como señala Duverger, un Estado democrático es aquel que legitima la actuación del poder a través de la participación del pueblo en los asuntos públicos. El pueblo se constituye, por tanto en depositario de la soberanía y protagonista de la actividad política[15]. La expresión se incluye por primera vez en un texto constitucional, la Constitución francesa de 1848, que declaraba en su artículo 1.º que "la República francesa es democrática e indivisible", pero no se generaliza en el constitucionalismo europeo y americano hasta el siglo XX[16].

En cuanto al Estado Social, su característica fundamental es el reconocimiento de los derechos sociales, o derechos de tercera generación, que conllevan una nueva responsabilidad para los poderes públicos[17]. Pero, el establecimiento de un Estado social conlleva ciertos problemas, puesto que hay que convertir en normas jurídicas principios constitucionales cuyo objetivo consiste en orientar la labor social de los poderes públicos. Incluso algunos autores han dudado de la posibilidad de combinar un Estado de Derecho con un Estado Social, pues el primero está integrado por principios jurídicos de base constitucional, mientras que el segundo implica una acción de los poderes públicos, que puede instrumentarse de diferente

[14] Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, p. 163.

[15] Duverger, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 41 y ss.

[16] Garrorena Morales, A., *El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980, pp. 109 y ss.

[17] Fue Heller el primer autor que utilizó la fórmula "Estado social de Derecho" en una obra publicada en 1930. Su doctrina consistía en propugnar que al Estado liberal que había garantizado la libertad se uniera un Estado social capaz de suprimir las injusticias sociales: Santamaría Pastor, A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 226.

forma, pero que no constituyen a priori, normas de aplicación inmediata[18]. Se debe también a la doctrina alemana el análisis del Estado social como garante de un mínimo vital, imprescindible para que todos los ciudadanos lleven una vida digna. Constituye una responsabilidad del Estado garantizar ese mínimo o "procura existencial", base para un progreso social, económico y cultural posterior[19].

Por último, hay que destacar los cambios constitucionales que han tenido lugar en relación con la distribución de las competencias entre los poderes públicos. En los Estados actuales, el planteamiento clásico, que atribuía las funciones, legislativa, ejecutiva y judicial a tres órganos distintos, resulta insuficiente. Por una parte, porque la identificación de los poderes legislativo y ejecutivo debilita la eficacia de los controles del primero sobre el segundo. Por otra, porque los compromisos del Estado social han convertido a las Administraciones públicas en verdaderos centros de poder. Razones que han desembocado en el establecimiento de nuevos órganos constitucionales que reciben determinadas atribuciones de la propia Constitución. De este modo, el equilibrio constitucional se fundamenta en una pluralidad de órganos que ejercen diferentes parcelas de poder. Así, se constitucionalizan nuevas instituciones para la defensa de los derechos de los ciudadanos y, además, se establecen nuevos órganos consultivos que participan en el entramado organizativo público de control presupuestario o de ordenación económica.

IV. SEPARACIÓN DE PODERES Y DEMOCRACIA EN LA ACTUALIDAD. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA

4.1. Acerca de las garantías constitucionales

En los textos constitucionales no basta sólo la plasmación del principio de separación de poderes, o del reparto de las funciones. El principio debe verse completado con la aparición de los controles políticos. Aunque éstos variarán según el tipo de gobierno que estudiemos, en un sistema parlamentario como el español, encontramos por una parte una función de control político y además la plasmación de unos mecanismos de exigencia de responsabilidad política del gobierno, recogidos en la Constitución son, básicamente, la moción de censura y la cuestión de confianza. No hay que olvidar, sin embargo, que superadas las luchas por la titularidad de la soberanía nuestro sistema constitucional confiere además al electorado un control, que se establece de forma periódica a través de las elecciones.

[18] El estudio de esta contradicción se debe a la doctrina alemana, expuesta por Forsthoff, *vid.*: Garrido Falla, F., "Artículo 1", en Garrido Falla, F. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1985, p. 27.

[19] García Pelayo, M., Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Universidad, Madrid, 1977, p. 34.

La moderna organización constitucional, conserva el espíritu que alentaba la vieja división, de impedir la concentración despótica del poder para salvaguardar la libertad política, pero no ha ido en la línea de una separación absoluta de poderes, salvo para la función jurisdiccional, ni de la exclusividad de funciones, sino por el camino contrario de la integración y la colaboración. El principio liberal subsiste en los Estados democráticos, pero se ha transformado en otro esencialmente distinto y mucho más complicado.

La expresión garantías constitucionales, aunque de frecuente utilización doctrinal en la primera mitad de siglo, ha obtenido su plena consagración entre los juristas italianos a partir del texto de 1947. Desde entonces hasta hoy ha sido abundantemente tratado. En primer lugar, es preciso advertir las dos posibles acepciones de dicha expresión. Por una parte, en un sentido amplio o subjetivo alude a la inserción en los textos constitucionales de principios, institutos o situaciones subjetivas, que, a partir de su incorporación al texto, quedan especialmente asegurados o garantizados; así los mismos derechos fundamentales son una garantía de la actuación de los poderes públicos. Un segundo sentido, más concreto, supone la existencia de determinados mecanismos jurídicos de seguridad que el ordenamiento constitucional establece a fin de salvaguardar y defender la integridad de su valor normativo. Según esta acepción, los derechos fundamentales no serían instrumentos aseguradores, sino objeto de garantías que explícita o indirectamente contiene el ordenamiento constitucional. En general, son muy dispares los mecanismos de protección de los derechos que se pueden encontrar en Derecho comparado. Los sistemas de garantías pueden ser variados, por lo que nos referiremos a los tres que nos parecen esenciales.

Así uno de los habituales es el principio de "reserva de Ley", de conformidad con el cual sólo el legislador ordinario puede desarrollar las condiciones de ejercicio de los derechos utilizando para ello incluso instrumentos normativos especiales, como en España son las Leyes Orgánicas (art. 81 CE). Además, las especiales garantías procesales de los derechos que se recogen en el artículo 53 CE y que hacen referencia tanto a la existencia de un procedimiento "preferente y sumario" en defensa de los derechos fundamentales, como la posibilidad de acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional [art. 161.1b) CE].

No cabe ninguna duda de que la intervención de los jueces en base a su función esencial de "tutores de derechos", definiendo los límites del ejercicio de un derecho o garantizando con su intervención la legitimidad de las restricciones (art. 24 CE) es una de las principales garantías de los derechos fundamentales.

Finalmente, la creación de órganos específicos, como puede ser el caso del Defensor del Pueblo español, alto comisionado de las Cortes Generales de entre cuyas funciones destaca supervisar la actuación de los poderes públicos y especialmente defender los derechos fundamentales de los ciudadanos (art. 54 CE).

También, algunas Constituciones posteriores a la Segunda Postguerra Mundial, para asegurarse de la independencia de la función jurisdiccional, introdujeron Consejos Superiores de la Magistratura o Consejos Generales del Poder Judicial (Italia, Francia[20], España...) destinados a la gobernación de los jueces sin intromisiones del ejecutivo. Son órganos constitucionales situados en el vértice del Poder judicial e integrados en distintas formas, con miembros elegidos por otros órganos constitucionales, o por los mismos jueces y magistrados destinatarios de sus resoluciones. Pero, sobre todo, los Defensores del Pueblo y la aparición de los Tribunales Constitucionales han significado en Europa una verdadera revolución constitucional para la división de poderes.

4.2. El Defensor del Pueblo

Claramente, la protección de los derechos de los individuos frente a los excesos de poder fue una preocupación temprana[21]. De hecho, el papel fundamental del individuo como sujeto y objeto de derechos condujo a la creación en 1809 del primer Defensor del Pueblo, el *Ombudsman* sueco, creado por el Instrumento de gobierno de igual fecha, uno de los cuatro textos que configuró la Constitución sueca hasta 1974.

A partir de ese momento el *Ombudsman* sueco constituye un instituto que fue inicialmente imitado por otros países nórdicos y que posteriormente se ha generalizado en los Estados europeos democráticos[22]. En la actualidad, establecida la institución en el artículo 6.º del Capítulo XII de la Ley Constitucional Sueca, se permite el nombramiento de uno o varios *Ombudsman*, dependientes del Parlamento. Constituyen órganos públicos, designados por la Cámara de Representantes y responsables ante ella de su gestión. Su misión específica consiste en velar por la aplicación de las Leyes y de los reglamentos en el ámbito de las actividades públicas. Además, la Ley Constitucional les otorga potestades para entablar acción judicial en los casos previstos por la legislación de desarrollo.

---

[20] Luchaire, F., "El Consejo Constitucional Francés", en Favoreu, L., *et al.*, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 55 y ss.

[21] A diferencia de defensores como el español, que se configura como institución de garantía de los derechos fundamentales, el defensor del pueblo sueco pone el énfasis en el control de la Administración. Al respecto, Díaz Crego, M., "Defensor del pueblo y Justicia Constitucional: entre la declaración de intenciones y el exceso competencial", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010, p. 308. Colomer Viadel defiende incluso un antecedente de los defensores en los tribunos de la plebe: Colomer Viadel, A., "El Defensor del Pueblo: Un órgano político-administrativo de protección de los derechos" *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, 2008, pp. 60 a 61 y 63, en donde cita además otros antecedentes de Derecho comparado.

[22] Sobre el *Ombudsman* en Suecia, así como sobre las normas que le son aplicables y la bibliografía al respecto *vid*. Fairén Gillén, V., "Normas y notas sobre el «*Ombudsman*» de Suecia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 21, 1981, pp. 127-151 y Carballo de Armas, P., *El Defensor del Pueblo. El «Ombudsman» en España y en el Derecho comparado*, Madrid, 2003, pp. 65-77. *Vid*. también Álvarez Vélez, M.ª I., "Suecia", en Ripollés Serrano, M.ª R. (Coord.), *Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, Congreso de los Diputados*, Madrid, 2010, pp. 219-220.

A partir del modelo de *Ombudsman* sueco el instituto fue inicialmente imitado por otros países nórdicos y posteriormente se ha generalizado tanto en los Estados europeos democráticos como en Iberoamérica[23]. Cierto es que ese poder inicial del *Ombudsman* sueco no tiene traducción precisa en otros ordenamientos y viene encuadrado en el proceso de decadencia de la autoridad regia, que debía desembocar en la independencia de los tribunales, y más tarde también en la supremacía del Parlamento[24].

En España, también la Constitución en el Capítulo IV del Título I dedicado a las garantías de los derechos fundamentales prevé la institución del Defensor del Pueblo en el artículo 54, en los siguientes términos: "Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actuación de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales"[25].

En los debates constitucionales el precepto sufrió muy pocas modificaciones, pues no se produjo discusión sobre el fondo y su tramitación estuvo rodeada de un espíritu de consenso entre nuestros constituyentes, "que se preocuparon más de constitucionalizar la institución que de determinar sus perfiles"[26].

Este artículo ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP) en la que se establece que actúa como comisionado por las Cortes Generales, por lo que su elección corresponde a las mismas. Nos parece muy acertado, como ha señalado Cascajo, mantener que el Defensor del Pueblo es "un órgano auxiliar del Parlamento en el ejercicio de su función de control y de investigación" y que, con su existencia en un Estado social y democrá-

[23] En Iberoamérica la figura del *Ombudsman* nacional se ha introducido en prácticamente todas las Constituciones, por ejemplo, en Guatemala en 1985, en El Salvador en 1991, en México y Costa Rica en 1992, en Honduras en 1993: Álvarez Vélez, M.ª I., "El Defensor del Pueblo estatal y los Defensores autonómicos: instituciones de garantía de los derechos", en Álvarez Vélez, M.ª I., y Vidal Prado, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018*, Editorial Lefebvre-El Derecho, Madrid, 2018, p. 271.

[24] La Pergola, A., "*Ombudsman* y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (nueva época), enero-febrero, 1979, pp. 71-72.

[25] Amplia es la bibliografía acerca de la figura del Defensor del pueblo. Citamos sin ánimo de ser exhaustivos los siguientes trabajos, ya históricos: Fairén Gillén, V., Defensor del Pueblo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982; Gil-Robles y Gil-Delgado, A., *El Defensor del Pueblo (Comentario en torno a una proposición de Ley orgánica)*, Civitas, Madrid, 1979; Pérez Ugena y Coromina, M., *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

[26] Garrido Falla, F., "Artículo 54", en Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 900. Señala Colomer que de la figura constitucionalizada los "antecedentes remotos se encuentran en el tribuno romano de la plebe, en el sahib-al Mazi, del Al-Andalus musulmán, el Justicia Mayor de Aragón –aunque éste era un verdadero juez– y el Diputado del Común, de Canarias": Colomer Viadel, A., *op. cit.*, p. 63. Otros difieren de esta opinión entendiendo que el constituyente no tuvo en cuenta esos antecedentes históricos, pues sus modelos de inspiración fueron el *Ombudsman* sueco y el resto de los Defensores europeos: Bar Cendón, A., "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", en García de Enterría, E., y otros, *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pp. 301 y 302.

tico de Derecho, como el nuestro, "permite al menos en principio, una fiscalización más penetrante en la función ejecutiva"[27].

La propuesta se realiza a través de las Comisiones creadas al efecto en ambas Cámaras (hoy refundidas en una Comisión mixta), y se eleva al Pleno, donde se realiza la designación, para lo que es necesario que el nombre propuesto consiga la mayoría de tres quintos de ambas Cámaras, para un mandato de cinco años. No está sujeto a mandato imperativo alguno, y goza asimismo de inmunidad, inviolabilidad y de fuero privilegiado. Sus atribuciones se extienden a poder investigar, bien de oficio, bien a instancia de parte, cualquier actividad de la Administración y sus agentes en relación con los ciudadanos, y en virtud, a los principios a que ésta se atiene, y que quedan recogidos en el artículo 103 de la Constitución.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 y la configuración del Estado de las Autonomías, éstas se fueron dotando de instituciones, que de forma mimética a la organización estatal sirvieran a una eficaz organización autonómica que aprovechara la cercanía al ciudadano para ofrecer a éste una eficaz administración que atendiera a sus necesidades, aunque en sí misma la duplicidad orgánica para un mismo objeto, máxime cuando uno de ellos tiene un ámbito territorial limitado, parece sugerir justo lo contrario.

Una de las instituciones que se fraguó siguiendo el modelo estatal fue el Defensor del Pueblo Autonómico. El principal argumento que ha sido utilizado para justificar la conveniencia de dotarse de esta institución ha sido la de contar con una institución cercana a la ciudadanía, que haga valer las necesidades de ésta frente a la Administración autonómica, ello aun cuando el propio Defensor del Pueblo estatal tiene esta capacidad[28].

No obstante la creación de los defensores autonómicos no ha sido pacífica, ni exenta de dificultades[29]. El hecho de configurar una institución en paralelo a la del Defensor del Pueblo, con sus aciertos y deficiencias, ha ocasionado que la opinión pública vea esta figura como una duplicidad orgánica en la Administración y cuyo verdadero fin no trasciende lo suficiente como para poder cumplir, adecuadamente, el objeto para el que ha sido configurada.

Sobre este punto es necesario analizar varias cuestiones. La primera, es su ámbito de actuación con respecto al del Defensor del Pueblo estatal.

---

[27] Cascajo Castro, J. L., "Los defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, p. 44. En sentido semejante Varela Suanzes-Carpegna entiende que el Defensor del Pueblo sería un órgano auxiliar de las Cortes Generales, entendiendo con ello que las funciones que el ordenamiento le encomienda son paradigmas de funciones no creadoras de Derecho y, en consecuencia, no constitucionales: Varela Suanzes-Carpegna, J., "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, mayo-agosto, 1983, pp. 64-67.

[28] Si bien en un sentido diferente al que apuntamos, Colomer Viadel se refiere, a las ventajas e inconvenientes de contar con una institución similar al Defensor del Pueblo a nivel autonómico: Colomer Viadel, A., *op. cit.*, p. 69.

[29] Sobre este tema *vid*. Álvarez Vélez, M.ª I. y Correas Sosa, I., "La tutela no jurisdiccional de los derechos de la infancia: acerca de las figuras del defensor del pueblo, defensores autonómicos y defensores del menor", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 16, 2013.

Así, mientras éste es competente para la supervisión de la Administración entendida en términos generales, los Defensores autonómicos sólo pueden actuar en el ámbito territorial de su Comunidad Autónoma. Junto a ello, y como segundo aspecto, podemos afirmar que la protección dispensada por los Defensores autonómicos no es plena. Así, el Defensor del Pueblo estatal es institución de garantía de los derechos fundamentales y como tal puede y debe acceder, en ejercicio de sus funciones ante el Tribunal Constitucional, para interponer recurso de inconstitucionalidad o recurso de amparo en defensa de los derechos fundamentales. Al contrario, los Defensores autonómicos han de solicitar para ello, bien el auxilio de las Asambleas legislativas autonómicas, bien la ayuda del propio Defensor del Pueblo estatal. A estas cuestiones, hay que añadir otras consideraciones que merecen ser tenidas en cuenta a la hora de abordar la problemática que genera la figura del Defensor. Creemos que tiene sentido mantener este tipo de cauces como instrumentos sencillos, que faciliten el control de las actividades administrativas lesivas de las esferas más íntimas del ciudadano, pero su finalidad de órgano de supervisión se diluye cuando se duplican los trámites, instancias, procedimientos... y su actividad supone cierta pérdida de eficacia, que el ciudadano concibe con inseguridad y desconfianza.

Es cierto, que las garantías de protección y defensa de los derechos constituyen una profundización en el Estado social y democrático de Derecho que la propia Constitución configura, y por ello deben ser siempre bien recibidas. Por ello, no podemos condenar, en principio, la existencia de ninguna instancia de protección. Sin embargo, sí nos parece adecuado que la existencia de instituciones que al ciudadano le sean cercanas y asequibles, máxime cuando hablamos de colectivos "desprotegidos" como la infancia, pero no redunda en su beneficio abrumar a los administrados con una infinidad de instituciones que le conduzcan a una absoluta oscuridad.

4.3. La justicia constitucional

Así es la posición de la Constitución en el ordenamiento, como norma suprema a la que deben someterse el resto de las normas, la que parece obligar la instrumentación institucional de un sistema de control de constitucionalidad. Surgen así los Tribunales Constitucionales. Los requisitos necesarios para que pueda señalarse la existencia de un sistema de control de constitucionalidad son[30]:

a) La existencia de una Constitución total o parcialmente rígida. El control de constitucionalidad requiere que los preceptos constitucionales puedan distinguirse claramente de los preceptos legales por

[30] Nogueira Alcalá, H., "Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y Europa", *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, núm. 4, 2000, p. 248.

su distinto y más completo procedimiento para su establecimiento, reforma o derogación.

b) La existencia de un órgano de control que sea independiente y autónomo de los órganos sometidos al control. No hay posibilidad de un efectivo control de constitucionalidad si el órgano encargado de realizar el control se encuentra subordinado a uno de los órganos que debe ser controlado o el órgano que realiza el control es, al mismo tiempo, el que debe ser objeto de control.

c) El órgano encargado de efectuar el control debe estar dotado de facultades decisorias. Ello significa que las resoluciones o sentencias del órgano controlador producen efectos jurídicos vinculantes para los afectados los que no pueden actuar al margen de lo decidido por el órgano que realiza el control.

d) Facultad de las personas afectadas o interesadas de impugnar por sí mismas el precepto o acto inconstitucional.

e) Sometimiento de todo el sistema normativo estatal al control de constitucionalidad. Ello implica que todos los preceptos o normas que emanan de los órganos del Estado están sometidos al control de constitucionalidad.

El origen de la justicia constitucional en Europa suele atribuirse a la Constitución austríaca de 1920 y a su inspirador, Hans Kelsen. Sin embargo, ya en el siglo XIX hay en Europa algunos casos: los Tribunales supremos pronunciaron esporádicamente algunas sentencias que afirmaban su competencia para desarrollar un control incidental de constitucionalidad de las leyes, según el modelo estadounidense: es el caso de Grecia (1847), Noruega (1866) o Portugal.

La doctrina, por su parte, se ha preocupado desde un principio de elaborar teorías para justificar la presencia de la justicia constitucional en las democracias. Desde la teoría kelseniana de la democracia como compromiso, en la que al Tribunal Constitucional correspondería desarrollar una función antimayoritaria, a aquella de la democracia deliberativa y procedimental de Habermas, en la que la legitimidad del Tribunal Constitucional derivaría de su diálogo continuo con el legislador y de la apertura de un espacio público de debate[31].

La auténtica justicia constitucional surge en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial. Como la checoslovaca (que precede de hecho a la austríaca, dado que el Tribunal Constitucional checoslovaco comenzó a funcionar el 29 de febrero de 1920, mientras que el austríaco lo hizo el 1 de octubre de ese mismo año) o la de la Alemania de Weimar (en la

[31] *Vid*. en este sentido Groppi, T., "¿Existe un modelo europeo de justicia Constitucional?", *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, p. 52. También Revenga Sánchez, M., "Notas sobre justicia constitucional e interpretación de la Constitución (o en defensa de la interpretación como diálogo)", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, p. 143.

que, desde 1925, en ausencia de una explícita prohibición constitucional, los jueces se reconocieron el poder de controlar las leyes del Reich).

En Europa, la expansión de la justicia constitucional se ha producido en cuatro "oleadas"[32]. Una primera oleada se produjo en el período de entreguerras, y comprende las experiencias constitucionales de Austria (1920), de Checoslovaquia (1920), de Liechtenstein (1921), de Rumania (1923), de la Alemania de Weimar (1925), de la Segunda República española (1931) y de Irlanda (1937). Dejando de lado el caso irlandés, se trata de experiencias que tuvieron una breve duración, y que sucumbieron como consecuencia de la caída de los regímenes democráticos. Una segunda oleada se produce en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial: además del restablecimiento del Tribunal austriaco (1945), se prevén Tribunales constitucionales en Italia (1948) y en Alemania (1949); también la Constitución de la V República francesa (1958) y la turca de 1961 pueden ser incluidas en esta fase. Una tercera oleada tiene lugar en los años setenta, con las Constituciones griega (1975), portuguesa (1976), española (1978), y las revisiones de las Constituciones sueca (1979) y belga (1980). Finalmente, la cuarta oleada afecta principalmente a los países de la Europa centro-oriental, a partir de la reforma de la Constitución húngara de 1989 para llegar hasta la nueva Constitución albanesa de 1998, pero comprende también a Luxemburgo (que revisa su Constitución en 1996) y a Finlandia (con su nueva Constitución de 1999).

Es importante señalar que el desarrollo de la justicia constitucional se produce al mismo tiempo que la democratización: el nexo entre justicia constitucional y democratización es fácilmente perceptible desde las primeras experiencias a las que se ha hecho referencia y caracteriza la evolución de la justicia constitucional en cada una de las cuatro etapas indicadas, aunque resulte particularmente evidente en el caso de los países de la Europa mediterránea en los años setenta y en el de los países de la Europa centro-oriental en los años noventa. Por otra parte, la sola referencia a la democratización no es capaz por sí misma de explicar por entero la expansión de la justicia constitucional en Europa. Se ha asistido también al nacimiento de sistemas de justicia constitucional en ordenamientos ya democráticos, que en un cierto momento han aceptado someter la ley a alguna forma de control jurisdiccional.

En estos casos, la justicia constitucional se ha introducido a través de una reforma constitucional, bien con ocasión de una revisión total (como en el caso de Francia o de Finlandia) o bien dirigida y limitada a este aspecto concreto (como ha sucedido en Suiza, Bélgica o Luxemburgo). Se olvida así que la jurisdicción constitucional fue un expediente introducido en Europa en circunstancias bien concretas, las de unas democracias amenazadas, y en las que la defensa de la Constitución se planteó como un problema acuciante. Podría así decirse que en Europa la quiebra de la

[32] Groppi, T., *op. cit.*, p. 47.

democracia ha actuado históricamente como un acicate para la incorporación y difusión de la justicia constitucional.

En la Constitución española de 1931 se estableció, por primera vez en España, un Tribunal Constitucional, con las funciones básicas de conocer los recursos sobre la inconstitucionalidad de las leyes, las consultas sobre la posible inconstitucionalidad de las leyes presentadas por los Tribunales y el recurso de amparo[33]. Además, disponía de facultades en conflictos de competencia entre el Estado y las regiones autónomas y sobre la responsabilidad criminal del Jefe del Estado y otros altos cargos[34].

Por otra parte, la creación del Tribunal Constitucional resulta lo más novedoso de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuya labor jurisprudencial lo ha convertido en pieza clave del sistema político[35]. Si bien es cierto que la Constitución de Weimar creó por primera vez un Tribunal Constitucional, sus competencias fueron limitadas, orientadas sobre todo a los conflictos constitucionales entre el Gobierno central y los Estados miembros, por lo que su papel en el sistema político de aquella República fue modesto. Por el contrario el actual Tribunal Constitucional alemán, que inició su actividad en 1951, no sólo es el principal defensor de la Constitución, sino que se ha convertido en auténtico garante del equilibrio entre los diferentes órganos constitucionales[36]. Especialmente relevante entre sus funciones se encuentra el conocimiento de los conflictos de competencias, entre la Federación y los Estados federados, o de estos últimos entre sí[37].

El Tribunal Constitucional en España está regulado en el Título IX CE y se encuadra en el modelo europeo de constitucionalismo concentrado, aunque algún sector de la doctrina considera que se trata de un modelo a medio camino entre el control de constitucionalidad concentrado y el difuso, debido a la vía abierta en el artículo 163 CE, para que

[33] Sobre el Tribunal durante la Segunda República pueden consultarse, entre otras, los trabajos de Bassols Coma, M., *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República: la primera experiencia de justicia constitucional en España*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2010; y de Rubio Llorente, F., "Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-1983, pp. 27-38.

[34] Sobre lo inadecuado de esta competencia de enjuiciamiento criminal de los titulares de altos organismos del Estado por delitos cometidos en el ejercicio del cargo se pronuncia Rubio Llorente, F., *op. cit.*, p. 32.

[35] Sobre el Tribunal Constitucional Alemán puede consultarse Steinberger, H., "Algunos rasgos fundamentales de la Justicia Constitucional en la República Federal de Alemania", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 51, 1986, pp. 7-22. *Vid*. además los siguientes artículos sobre el mismo tema: Faller, H. J., "Defensa constitucional por medio de la jurisdicción constitucional de la República Federal de Alemania", Revista de Derecho Político, núm. 7, 1979, pp. 47-68 y López-Jurado Escribano, F. de B., "Formulación de los criterios de interpretación de la Constitución en la doctrina alemana: parámetros de admisibilidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, pp. 99-126.

[36] La Ley del Tribunal Constitucional Federal prevé entre sus competencias las "decisiones sobre las controversias entre Bund y Länder, ocasionadas por divergencias de opinión, particularmente acerca de la ejecución del derecho de los Länder y de ejercicio de control federal".

[37] *Vid*. Barceló I Serramalera, M., "Criterios hermenéuticos de la jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán para la interpretación de las normas de reparto competencial entre el Bund y los Länder" *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 26, 1989, pp. 123-164.

los órganos del poder judicial se dirijan al Tribunal Constitucional mediante cuestión de inconstitucionalidad[38].

Garante de la Constitución, el Tribunal se alza, por consiguiente, como el principal defensor del ordenamiento, lo que implica que esté limitado y, por supuesto, sometido a la Constitución y las leyes. Un constitucionalismo avanzado que ha creado un nuevo tipo de instituciones y de procedimientos constitucionales en un intento de circunscribir el poder político a ámbitos concretos y controlarlo[39].

Nuestro Tribunal Constitucional es, ante todo, un órgano constitucional, pues no sólo es creado por la Constitución, sino que es regulado con cierto detalle en el propio texto constitucional, sustrayendo al legislador la disposición acerca de su composición, competencias más relevantes, la legitimación para acceder a su jurisdicción, y otras materias que conforman el modelo elegido. El Tribunal Constitucional es único en su orden, independiente de los demás poderes públicos y su jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional. No obstante, la naturaleza de las decisiones del Tribunal Constitucional (Sentencias, autos, providencias), el estatuto de sus miembros y el valor jurídico de dichas decisiones, se encuadran en la órbita de la jurisdicción.

Así lo ha señalado el Tribunal estableciendo: "Este Tribunal es un órgano jurisdiccional y no un órgano consultivo y por ello no le compete enjuiciar o corregir los razonamientos judiciales o el modo de expresarlos" (ATC 836/1986, de 22 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido, AATC 85/1992, de 30 de marzo, FJ 4; y 226/1993, de 12 de julio, FJ 5, entre otras resoluciones. En el mismo sentido la reciente STC 18/2012, de 13 de febrero, FJ 2).

El artículo 1 LOTC define al Tribunal como "intérprete supremo de la Constitución", por lo que su doctrina se impone a los demás poderes públicos (STC 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; 128/2002, de 3 de junio, FJ 2; y 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3), aunque hay que tener en cuenta que "el Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, y sólo cabe solicitar de él el pronunciamiento sobre adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución" (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 6).

Esta posición y las facultades que la Constitución le otorga, confieren al Tribunal el papel de garante de la Constitución y cierre del sistema constitucional. El Tribunal realiza también una labor integradora, especialmente valiosa en un Estado plural y descentralizado como el nuestro. La función de intérprete supremo le permite fijar las reglas constitucionales fundamentales para que el pluralismo se desenvuelva en el marco de un orden jurídico común, que respete las exigencias inherentes a las cláusulas de Estado social y democrático de Derecho. Así lo declaró el Tribunal: "En

[38] Acerca de las reformas del Tribunal Constitucional *vid.* Álvarez Vélez, M.ª I. y Martínez Vázquez, F., "El Tribunal Constitucional: especial referencia a sus reformas más controvertidas", en Álvarez Vélez, M.ª I., y Vidal Prado, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018*, Madrid, 2018, pp. 221-243.

[39] Capelleti, M., "¿Renegar de Montesquieu, la expansión y la legitimidad de la justicia constitucional?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pp. 12-13.

un sistema de pluralismo político la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo" (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

La garantía del recurso de amparo en sede constitucional es un logro de nuestro Estado de Derecho y representa una profundización en la protección de los derechos fundamentales. Y, si bien, es cierto, que el excesivo número de amparos ante el Tribunal Constitucional ha desbordado toda previsión, no creemos que la supresión del recurso sea una solución conforme con las declaraciones, preceptos y principios que informan nuestro texto constitucional. Los Tribunales ordinarios realizan una labor permanente en defensa de los derechos, pero son conocidas la fragilidad de los derechos de los ciudadanos y las nuevas amenazas de vulneración, por ello el reto para la sociedad y para los poderes públicos consiste en fortalecer las garantías de protección, no reducirlas.

La labor del Tribunal Constitucional como defensor de los derechos no es rara avis, fue prevista por el constituyente español de 1931 y guarda semejanza con la reclamación constitucional alemana. Por otra parte, si la mayoría de los recursos de amparo no se admiten a trámite, la existencia de recursos que se resuelven por sentencia estimatoria, y que reponen a la demanda de restitución de un derecho conculcado por un poder investido de autoridad, obliga a respetar la voluntad del constituyente, al situar la última protección de los derechos fundamentales en sede constitucional, propiciando el acceso al Tribunal de los ciudadanos cuando los órganos del poder judicial no hayan restablecido al demandante en su derecho, con independencia de las razones generadoras de la situación. Esta es también la voluntad del Tribunal Constitucional, según manifestó en sus primeras sentencias: "Nada que concierna al ejercicio de los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal" (STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 14).

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL NECESARIO REFORZAMIENTO DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución liberal se basa en dos principios claves; por una parte, la consagración de los derechos fundamentales como límite al poder del Estado, y por otra parte la separación de poderes. Estos dos principios, con algunas modificaciones, siguen en esencia plenamente vigentes. Así, la Constitución como norma obedezca a un doble objetivo, dividir y organizar el poder público y proclamar y garantizar los derechos y libertades, lo que, a su vez, se ha traducido en un doble contenido del texto constitucional: parte orgánica y parte dogmática.

Como hemos venido señalando, en la actualidad la Constitución se convierte en la cúspide del ordenamiento como norma superior a todas las demás normas del Estado. Esta superlegalidad se manifiesta, desde el punto de vista formal, en la rigidez constitucional que exige un procedimiento especial de reforma del texto. Es clásica la distinción entre Constituciones rígidas y flexibles, que implica diferentes concepciones acerca del significado de un texto constitucional. En realidad, si se pretende que la Constitución sea efectivamente la norma suprema del ordenamiento, resulta lógico que se rodee de garantías que dificulten los cambios operados en ella. Por esta razón, "en lugar de distinguir entre Constituciones rígidas y flexibles, como en los umbrales de siglo hacía Bryce, de lo que realmente habría que hablar ahora sería de Constituciones con mayor o menor grado de rigidez"[40]. Así, la mayor parte de las Constituciones vigentes gozan de un procedimiento rígido de reforma.

Por ejemplo, el objeto de la complejidad de los procedimientos establecidos en el Título X de nuestro texto constitucional, consiste en proteger a la Constitución de posibles modificaciones realizadas por la voluntad de mayorías no cualificadas de las Cortes o que ignoren la voluntad del pueblo. Especialmente, los requisitos previstos en el artículo 168 CE, y prescritos para la reforma total de la Constitución, o una parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección I del Capítulo II del Título I o al Título II, manifiestan el deseo del legislador constituyente de establecer una defensa especial para determinados preceptos del texto. De este modo, quedan sometidos a un reforzamiento de las garantías para su modificación, los principios políticos-constitucionales que se proclaman en el Título Preliminar; los derechos fundamentales y las libertades públicas; y, la Corona, institución que personifica en el Rey una Jefatura de Estado de carácter simbólico y representativo, sin poder efectivo.

La complejidad del proceso para la reforma "agravada" consiste en la exigencia del artículo 168, que conlleva la disolución de las Cortes Generales, tras la aprobación del proyecto de reforma por una mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras. Tras las elecciones legislativas, y una vez constituidas las nuevas Cámaras, éstas han de estudiar el texto propuesto, y aprobarlo, como es lógico, por igual mayoría. Se ordena, además, en este precepto, referéndum para la ratificación por el cuerpo electoral del texto de reforma constitucional aprobado por las Cámaras[41].

Además, consecuencia también de la superlegalidad de la Constitución es su fuerza derogatoria, que queda determinada en las declaraciones de su Disposición derogatoria que pueden considerarse resumidas en su apartado 3.º: "asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a esta

[40] De Vega, P., *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 50.

[41] *Vid.* Álvarez Vélez, M.ª I., *Reforma de la Constitución: ¿necesidad, oportunidad o riesgo?*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015.

Constitución". Esto plantea el problema de la vigencia o no de la legislación preconstitucional, si son válidas o si por el contrario nos encontramos ante un supuesto de "inconstitucionalidad sobrevenida"[42]. Aunque no podemos entrar en este problema, baste recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la promulgación de la Constitución no implica, per se, la ruptura de la continuidad del ordenamiento jurídico preconstitucionalidad más que con respecto a aquellas normas que no puedan ser interpretadas conforme a la Constitución (STC 27/1981, de 28 de julio de 1981).

Por último, hay que destacar los cambios constitucionales que han tenido lugar en relación con la distribución de las competencias entre los poderes públicos. En los Estados actuales, el planteamiento clásico, que atribuía las funciones, legislativa, ejecutiva y judicial a tres órganos distintos, resulta insuficiente. Por una parte, porque la identificación de los poderes legislativo y ejecutivo debilita la eficacia de los controles del primero sobre el segundo. Por otra, porque los compromisos del Estado Social han convertido a las Administraciones públicas en verdaderos centros de poder. Razones que han desembocado en el establecimiento de nuevos órganos constitucionales que reciben determinadas atribuciones de la propia Constitución. De este modo, el equilibrio constitucional se fundamenta en una pluralidad de órganos que ejercen parcelas de poder. Así, se constitucionalizan nuevas instituciones para la defensa de los derechos de los ciudadanos y, además, se establecen nuevos órganos consultivos que participan en el entramado organizativo público de control presupuestario o de ordenación económica.

España no se constituye en un Estado de Derecho entendido de forma aislada, sino, antes bien, en un Estado social y democrático de Derecho. Consecuencia de ello es que la Constitución desea no sólo un Estado sometido al Derecho, sino que éste Derecho incorpore un amplio régimen de derechos y libertades ciudadanas que constituyan una efectiva garantía de los individuos frente al ejercicio del poder: sólo así la inviolabilidad de la esfera individual se encuentra plenamente asegurada. El sometimiento del Estado al Derecho cobra verdadero significado para el ciudadano, en estos términos, y en el sometimiento de la Administración a la legalidad.

Unido a esto, hay que resaltar lo esencial que supone la sumisión de los órganos constitucionales, y en general de los poderes públicos, a la jurisdicción constitucional, con lo que "el Estado español se convierte, no sólo en un Estado legal de Derecho, sino, también y esencialmente, en un Estado constitucional de Derecho"[43].

Finalmente, puede mencionarse también que existe el debate constitucionalismo v. democracia. En efecto, frente al valor supremo de la Constitución, surgen nuevas posturas doctrinales que se muestran contrarias al rol que ha venido a jugar el texto constitucional. En los últimos decenios se

[42] Peñaranda Ramos, J. L., "Disposición derogatoria", en Alzaga Villamil, O., (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo. XII, EDERSA, Madrid, 1989, pp. 649 y ss.

[43] García Pelayo, M., *op. cit.*, p. 94.

aprecia en la doctrina cierta vuelta a los paradigmas de la supremacía del Parlamento. La situación parece mostrar un olvido de los acontecimientos que pusieron en duda el modelo positivista que imperó en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial. Se aprecia una vuelta al optimismo histórico que presidió el ánimo de los revolucionarios franceses con Robespierre a la cabeza y que desarrollaron, como nos recuerda García de Enterría, la mística de la ley[44]. El legicentrismo que supuso una absoluta confianza en la razón del legislador para concretar los imperativos de la ley natural[45].

Así, preguntas tales como, ¿cómo puede ser que, en una democracia, los jueces tengan la posibilidad de anular una ley aprobada por los representantes de la mayoría del pueblo? o ¿cómo puede ser que un minúsculo grupo de jueces, que no son elegidos directamente por la ciudadanía y que no están sujetos a periódicas evaluaciones populares puedan hacer prevalecer su voluntad sobre la del pueblo?[46], empiezan a tener ya una contestación normativa concreta que pretende recuperar la primacía del Parlamento frente al poder contra-mayoritario. Pero nunca en aras de la defensa de la democracia se puede ir ni contra el Estado de Derecho constitucional, ni contra las instituciones representativas. Nuestro orden constitucional supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados.

Gran parte de las nuevas propuestas que pretenden superar a través de diferentes instrumentos político-constitucionales los problemas que presenta el poder contra-mayoritario no se asientan ya exclusivamente en la mera virtud del principio de la mayoría, sino en la promoción de la deliberación, de la democracia deliberativa, dentro del debate constitucional. Como señala Astarloa la decisión y la gestión de los asuntos públicos en el siglo que estamos viviendo no es fácil, pues "la formidable revolución de los derechos de este tiempo supone la exigencia ciudadana de respuestas rápidas, cuando no inmediatas a los problemas y que además sean satisfactorias"[47]. Así, la jurisdicción constitucional se presentaría como instrumento de un sistema político en el cual la democracia deliberativa sería el método adecuado para tomar decisiones, de modo tal que los Tribunales, al resolver

[44] García de Enterría, E., y Menéndez Menéndez, A., *El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2000, p. 31.

[45] Prieto Sanchís, L., *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, 2.ª ed., Trotta, Madrid, 2009, p. 71.

[46] Gargarella, R., *La justicia frente al gobierno*. Ariel, 11 a 13. Por su lado, Grasso señala que a la representación de toda la nación se le ha superpuesto un colegio restringido de expertos, llamados a deliberar con argumentos deducidas de disposiciones de carácter indeterminado y polisémicas, impuestas por una especie de legislador extraordinario superior en el grado de la eficacia formal al más antiguo legislador ordinario. Es como si el positivismo anterior hubiera sido reemplazado por otro, encomendado a un órgano restringido, titular de un poder de decisión sin apelación. *Vid*. P. G. Grasso, *El problema del constitucionalismo después del Estado moderno*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 50.

[47] Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *El Parlamento Moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, 2017, p. 153.

los problemas de constitucionalidad sometidos a su jurisdicción, se verían implicados en un proceso de deliberación en el que, con la información suficiente, serían capaces de buscar de forma consciente el bienestar colectivo, serían capaces de tomar la solución más justa, serían capaces de acercarse a la verdad moral[48].

Para García de Enterría, una Constitución "sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte, que liga su suerte a la del partido en el poder, que impone en esos casos, por simple prevalencia fáctica, la interpretación que en ese momento le conviene, la Constitución pasa a ser instrumentalizada políticamente por unos grupos o partidos frente a otros"[49]. Sin embargo, con frecuencia la politización del Tribunal conlleva una crisis del sistema constitucional y, por ende, un problema para la estabilidad democrática. "Las tensiones entre el legislador y la jurisdicción constitucional se convierten así en un componente inevitable de nuestras democracias, un fenómeno inherente a las mismas y frente al cual, como se ha dicho, la marcha atrás parece imposible"[50].

[48] Gómez Fernández, I., "Una aproximación al Tribunal Constitucional español desde la teoría de la democracia deliberativa", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006.

[49] García de Enterría, E., *La Constitución como norma…*, *cit.*, p. 186.

[50] Revenga Sánchez, M., *op. cit.*, p. 146.

María Artiles Manrique de Lara*

Riesgo operacional versus equilibrio financiero ¿una contradicción real o teórica?

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTRATO DE CONCESIÓN EN LA DIRECTIVA 2014/23/UE.—2.1. Riesgo operacional como conditio sine qua non de la concesión.—2.2. Riesgo operacional y el principio de estabilidad presupuestaria.—2.3. Clases de riesgo operacional.—III. EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y EL RIESGO OPERACIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.—3.1. La concesión de servicios en la LCSP.—3.2. Transferencia del riesgo operacional al concesionario.—3.3. El riesgo operacional y el riesgo y ventura.—3.4. La duración del contrato de concesión y el riesgo operacional.—3.5. Retribución del concesionario y el riesgo operacional.—3.6. El riesgo operacional y el principio de equilibrio económico-financiero.—IV. CONCLUSIÓN.—V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.—5.1. Normativa.—5.2. Resoluciones judiciales.—5.3. Dictámenes e Informes.—5.4. Obras doctrinales.

RESUMEN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público ha introducido cambios significativos en la tipificación de los contratos públicos. Entre estas novedades, destaca la nueva definición legal de las concesiones, en las que la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico se configura como la conditio sine qua non de las mismas. Esta traslación del riesgo puede llegar a suponer que el concesionario no recupere las inversiones realizadas, ni cubra los costes que haya sufragado en su explotación en condiciones normales de funcionamiento, pues se trata del riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado. Sin embargo, esta nueva regulación de las concesiones no puede contravenir el principio de equilibrio económico-financiero del propio contrato. Así, de la atenta interpretación de este término dependerá el correcto funcionamiento de las concesiones.

PALABRAS CLAVE: Contrato de concesión, riesgo operacional, contratación pública.

* Graduada en Derecho por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE).

ABSTRACT

Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts has introduced significant changes in the classification of public contracts. Among these, the new legal definition of concessions stands out, in which the transfer to the concessionaire of an operational risk is configured as the sine qua non conditio. This transfer of risk can mean that the concessionaire does not recover the investments made, or the costs incurred in its operation under normal operating conditions, since the operational risk is the risk of exposure to market uncertainties. However, this new concession regulation cannot contravene the principle of economic-financial balance of the contract itself. Thus, the correct performance of the concessions contracts will depend on the careful interpretation of the operational risk.

KEYWORDS: Concession contract, operational risk, public procurement

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea tres Directivas en materia de contratación pública, concebidas como las "directivas de cuarta generación": la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión ("Directiva 2014/23/UE"); la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública; y la Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales.

Con esta normativa se contempla, por primera vez, una regulación específica sobre concesiones diferenciada de la regulación de los contratos públicos considerados como "clásicos". Es, también, la primera ocasión en la que se armonizan bajo una única norma los distintos tipos de concesiones, esto es, la concesión de obras y la concesión de servicios.

La trasposición de estas directivas al ordenamiento jurídico español se llevó a cabo mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ("LCSP"). Esta ley trae consigo novedades de importante calado en el ámbito de la contratación pública española. De entre todas sus innovaciones, resalta la introducción de la concesión de servicios públicos y el contrato de servicios que conlleva prestaciones directas a los ciudadanos, y la supresión del contrato de gestión de servicios públicos[1].

Esta alteración ha sido criticada por ciertos sectores de la doctrina administrativa española, pues consideran que la regulación de la UE no exigía esta "re-definición" de los contratos públicos y que, además, la reforma no va unida de novedades apreciables en la regulación de los

[1] *Vid.* Gimeno Feliú, J. M., «La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», Documentación Administrativa: Nueva Época, núm. 4, 2017, p. 7., y Laguna de Paz, J. C., «Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos», Revista de Administración Pública, núm. 204, 2017, p. 44.

mismos[2]. Asimismo, la introducción de estos nuevos tipos contractuales, y concretamente la delimitación del contrato de concesión de servicios mediante la transmisión del riesgo operacional, se ha alzado precisamente como un motivo de disputa doctrinal, pues ciertos autores y profesionales jurídicos ven que el riesgo operacional no presenta diferencias con respecto al principio de riesgo y ventura que impera en el régimen general de la contratación pública[3].

Sin embargo, la definición normativa del riesgo operacional supone una novedad que va más allá de la tradicional exigencia del riesgo y ventura y afecta muy significativamente a cuestiones como el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de las concesiones. Así lo ha declarado el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 1116/2015, relativo al Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público:

> Las determinaciones de la nueva regulación trastocan la regulación vigente. Esta hace pivotar la figura concesional en el siempre delicado equilibrio entre el riesgo y ventura en la ejecución de la obra y la prestación del servicio y el derecho al equilibrio económico de la concesión. Sin embargo, la proyectada va mucho más allá al tomar como gozne de la institución concesional el riesgo operacional. La existencia de un derecho del concesionario al equilibrio económico de la concesión en el derecho español –de tal manera que el margen de beneficio planteado en el estudio económico financiero se mantenga estable en términos económicos durante la vida del otorgamiento– choca frontalmente con el concepto de riesgo operacional y por eso desaparece en el nuevo régimen. Este, como se ha dicho, existe cuando no está garantizado que el concesionario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes, afirmando que la aplicación de la regulación de concesiones es improcedente en los casos en que se alivie al contratista de cualquier pérdida potencial garantizando unos ingresos mínimos iguales o superiores a los costes. A la vista de estas previsiones, la nueva regulación priva al concesionario del derecho al equilibrio económico en los términos tradicionales.

Esta última frase no ha de entenderse en el sentido de que los reequilibrios de concesiones vayan a desaparecer, sino que algunos de ellos desaparecerán y otros van a desaparecer tal y como los conocíamos hasta este momento.

---

[2] *Vid*. Santamaría Pastor, J. A., «Contratos del sector público y Derecho de la Unión», Revista de Administración Pública, núm. 200, 2016, p. 101.

[3] Por otra parte, Magide Herrero, M. afirma que la idea del riesgo operacional "no es otra que el riesgo y ventura en la explotación de la concesión que se ha predicado tradicionalmente de nuestras concesiones de obras y de gestión de servicios públicos (cfr. arts. 7.2 y 277 a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ("TRLCSP"), puesto que la explotación de la obra o el servicio es su operación, y el principio de riesgo y ventura ya exigía esa ausencia de garantía de recuperación de costes e inversiones." en «Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión», Actualidad jurídica, Uría Menéndez, núm. 46, 2017, p. 43.

II. EL CONTRATO DE CONCESIÓN EN LA DIRECTIVA 2014/23/UE

2.1. Riesgo operacional como *conditio sine qua non* de la concesión

El concepto de concesión ha generado numerosos conflictos tanto a nivel europeo como nacional, fundamentalmente por la necesidad de distinguir las concesiones de servicios de los contratos públicos de servicios[4]. Frente al escaso marco jurídico existente en torno a las concesiones, ha cobrado un notorio papel la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, pues ha fijado el concepto de concesión y declarado la sujeción, con carácter general, de las mismas a las normas y principios del TFUE[5]. Así, la aprobación de la Directiva 2014/23/UE supone que el Derecho comunitario pasa a regular por primera vez el procedimiento de licitación y adjudicación de las concesiones.

El matiz más relevante y la mayor novedad de las definiciones de concesión de obras y de servicios recogidos en el artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE, que singulariza a esta modalidad contractual, es la transferencia del riesgo operacional al concesionario.

De forma común a las concesiones de obras y servicios, la regulación comunitaria señala que la adjudicación de estos contratos implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Según esta norma, se considera que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar el objeto de la concesión.

El mencionado precepto 5.1 de la Directiva 2014/23/UE prescribe que la parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no sea meramente nominal o desdeñable.

En este artículo, la Directiva establece que la asunción del riesgo operacional por parte del concesionario es la conditio *sine qua non* de la consideración de la relación contractual como una concesión de servicios y no, por el contrario, como un contrato de servicios. Los considerandos 18 y 20 de la Directiva 2014/23/UE recogen una serie de premisas interpretativas sobre el riesgo ope-

[4] Míguez Macho, L., «La distinción entre las concesiones de servicios y otros contratos públicos a la luz de la Directiva 2014/23/UE: repercusiones para el derecho español». En Las nuevas directivas de contratación pública: Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo, Observatorio de los Contratos Públicos, 2015, número Monográfico especial, Aranzadi, Zaragoza, p. 398.

[5] Razquin Lizarraga, J. A., «La Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión», Revista Jurídica de Navarra, núm. 58, 2014, p. 106.

racional, que van más allá del hecho de que la transferencia del mismo al concesionario es el presupuesto esencial en la concesión de servicios.

El riesgo operacional se configura como la contrapartida que el adjudicatario ha de asumir por obtener el derecho a explotar el servicio. Sin embargo, no se obliga en ningún caso a que la asunción de este riesgo por parte del adjudicatario sea total, pues cabe la posibilidad de que el poder público contratante absorba parte de ese riesgo. El considerando 18 nos dice que para que efectivamente el concesionario asuma el riesgo operacional tiene que caber la posibilidad de que éste no recupere las inversiones realizadas o no cubra los costes en los que haya incurrido y que, en ningún caso, el poder adjudicador garantice un ingreso mínimo que permitiera recuperar tal inversión o cubrir la totalidad de dichos costes[6].

En la misma línea de argumentación, el considerando 18 añade que no es impedimento para hallarnos ante una concesión de servicios que parte o toda la remuneración provenga del poder o entidad adjudicadores, siempre que la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el concesionario para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios dependa de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios[7].

Tampoco se excluirán de la definición de concesión de servicios los contratos que establezcan entre sus condiciones una previsión que estime una compensación parcial, incluida la compensación en caso de adelantarse la extinción de la concesión por motivos atribuibles al poder o entidad adjudicadora, o por causas de fuerza mayor[8].

Por otra parte, el considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE incide en que el riesgo operacional ha de derivarse de factores que escapen al control de las partes. Es decir, no se encuentra dentro del concepto de riesgo operacional todo lo relativo a penalizaciones, disminución de remuneración o cualquier otro gravamen para el concesionario derivado de una gestión incorrecta o incumplimientos de obligaciones, pues se trata de riesgos inherentes a todo contrato[9]. Con ello, la finalidad intrínseca de este precepto es trasladar

---

[6] Huergo Lora, A., «El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público», Documentación Administrativa, 2017, p. 45.

En prueba de que la Directiva no exige que sea el operador económico el que asuma la totalidad del riesgo, Huergo Lora, A. confirma que la doctrina alemana, para garantizar el mayor número posible de fórmulas de gestión de los servicios públicos, reguló, en trasposición de la Directiva 2014/23/UE que basta una transferencia mínima de riesgos para que el contrato pueda ser calificado y adjudicado bajo las fórmulas de concesión.

[7] En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE 2005/325 de 13 de octubre, (Asunto C-234/03) que calificó un contrato bajo el tipo concesional aun admitiendo que "la Administración española sigue siendo responsable de cualquier perjuicio causado por una eventual irregularidad en la prestación del servicio. Esta circunstancia, que implica la inexistencia de transmisión de los riesgos relacionados con la prestación del servicio de que se trata, y el hecho de que sea la Administración sanitaria española quien retribuye el servicio respaldan la citada conclusión."

[8] Considerando 19 de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

[9] Huergo Lora, A., «El riesgo operacional en…» *op. cit.*, p. 32.

Por su parte, en Sentencia de 10 de noviembre de 2011(TJCE 2011, 347) (Asunto Norma-A SIA,

al concesionario un riesgo que vaya más allá del cumplimiento por su parte de los compromisos contractuales, calificando como riesgo situaciones que el contratista no sea capaz de controlar ni prever, y tampoco dependa de su propia función o actividad[10].

Es precisamente esta delimitación la que ocasiona disputa doctrinal en cuanto al riesgo operacional. Con ella se reducen significativamente las actuaciones contractuales aptas para encuadrarse en esta definición y, además, altera la aproximación que sobre este particular término se venía haciendo en nuestro ámbito interno en relación con la calificación de los contratos de concesión. En todo caso, el mensaje es muy claro en esta línea, pues según se indica literalmente,

Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro. Debe entenderse por "riesgo de demanda" el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por "riesgo de oferta" el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda[11].

Con esta configuración, se entiende que el legislador comunitario pretende separar estrictamente la concesión de servicios del resto de contratos, haciendo del riesgo operacional, el elemento propio y definitorio de las concesiones.

El riesgo derivado de la explotación se convierte, por tanto, en el centro de toda remuneración que el concesionario pueda recibir, pero también en la base de las pérdidas y divergencia entre las inversiones y costes y los ingresos que dicho operador pueda recibir[12]. En ese contexto, el hecho de que una de las partes contratantes sea un poder o entidad adjudicadores no aporta un espacio de mayor confort o garantía al operador privado que, aproximándose a un régimen pleno de mercado, ganará o perderá en función de los resultados

C-348/10) se indica igualmente por parte del Tribunal de Justicia de la UE que riesgos como los vinculados a una mala gestión o a errores de apreciación del operador económico no son determinantes a efectos de calificar un contrato como concesión de servicios, puesto que tales riesgos son propios de cada contrato, ya se trate de un contrato público de servicios o de una concesión de servicios.

[10] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional», Atelier, Barcelona, 2019, p. 149.

[11] Considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE.

[12] En este sentido se pronunció la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la UE en su sentencia del 10 de septiembre de 2009, relativa al Asunto C-206/08, *Eurawasser*, diciendo que: *"De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando la modalidad de retribución convenida consiste en el derecho del prestador a explotar su propia prestación, esta modalidad de retribución implica que el prestador asume el riesgo de explotación de los servicios"*. Por su parte, en la Sentencia de 27 de octubre de 2005 relativa al Asunto C-234/03, el Tribunal de Justicia de la UE consideró que se trataba de contratos de servicios porque *"la Administración española sigue siendo responsable de cualquier perjuicio causado por una eventual irregularidad en la prestación del servicio. Esta circunstancia, que implica la inexistencia de transmisión de los riesgos relacionados con la prestación del servicio de que se trata, y el hecho de que sea la Administración sanitaria española quien retribuye el servicio respaldan la citada conclusión"*.

del negocio que le ha sido encomendado[13]. En esa línea, y a pesar de que la propia Directiva 2014/23/UE acepte que parte del riesgo pueda ser asumido por el poder público, toda previsión contractual que pretenda limitar el riesgo descrito deberá ser interpretada restrictivamente y, en su caso, podrá ser puesta en tela de juicio a la luz de lo expuesto.

La Comisión ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en la Comunicación interpretativa sobre las concesiones en Derecho comunitario de 12 de abril de 2000, apuntando que el aspecto más importante es que se transfiera la responsabilidad de la explotación al operador, es decir, que el concesionario asuma los riesgos de su gestión y los inherentes a la demanda[14].

2.2. Riesgo operacional y el principio de estabilidad presupuestaria

Las Administraciones Públicas emplean el contrato de concesión fundamentalmente para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria y para evitar el endeudamiento del sector público, pues las operaciones llevadas a cabo mediante este tipo contractual no computan a efectos de déficit[15].

Por el principio de estabilidad presupuestaria regulado e impuesto por la UE, se le exige a las distintas Administraciones Públicas el cumplimiento de un presupuesto desarrollado por ellas mismas en el que se sostenga una situación de equilibrio o de superávit, en términos de capacidad de financiación, como establece la definición que recoge el Reglamento 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea[16]. La inobservancia por parte de las Administraciones Públicas de dicho principio de estabilidad presupuestaria puede acarrear serias y gravosas consecuencias para las mismas.

---

[13] Huergo Lora, A., «Skin in the game: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 74, 2018, Iustel.

[14] Comunicación interpretativa de la Comisión Europea sobre las concesiones en el Derecho comunitario, publicada en el DOCE C 121 de 29 de abril de 2000.

[15] *Vid*. González García, J., «Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria», Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 26.

Según Calatayud Prats, I., en su obra «La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela, núm. 1, 2017: "La capacidad de financiación de una Administración Pública se produce cuando sus ingresos no financieros sean superiores a sus gastos no financieros. Por el contrario, si los ingresos no financieros no cubren los gastos no financieros, es decir, si los capítulos 1 a 7 de ingresos son inferiores a los capítulos 1 a 7 de los gastos –una vez realizados los pertinentes ajustes conforme a los criterios de la contabilidad nacional– la Administración Pública tendrá necesidad de financiación y, por tanto, deberá acudir al crédito" (p. 113).

[16] Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento del contratista de las concesiones de obra y Servicio público: la liquidación del contrato (RPA) y la indemnización de daños y perjuicios», *Revista General de Derecho Administrativo,* núm. 44, 2017, Iustel.

Tanto el Reglamento 549/2013 como la Decisión de EUROSTAT núm. 18/2004, exponen un método de contabilización para las Administraciones Públicas que establece las operaciones que computan a efectos de déficit público y cuáles no, basándose en las reglas contables aunadas en el Sistema Europeo de Cuentas de 2010 ("SEC-10")[17]. En particular, las reglas de los apartados 20.276 y siguientes del Reglamento 549/2013, exponen los requisitos esenciales para que las operaciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas mediante un contrato de concesión no computen como endeudamiento. Para ello, el apartado 20.283 del Reglamento 549/2013 establece que es necesario delimitar quién –concesionario o Administraciones Públicas– asume la mayor parte de los riesgos y qué unidad se espera que reciba la mayor parte de los beneficios de la inversión. Dicho precepto expone que los elementos de riesgo y beneficio que deben evaluarse son:

— **Riesgo de construcción**, que incluye los rebasamientos en los costes, la posibilidad de costes adicionales derivados de retrasos en la entrega, el incumplimiento de condiciones o códigos de construcción, y los riesgos ambientales y de otros tipos que exijan pagos a terceros.
— **Riesgo de disponibilidad**, que incluye la posibilidad de costes adicionales, como los de mantenimiento y financiación, y las sanciones soportadas porque el volumen o la calidad de los servicios no cumple las normas especificadas en el contrato.
— **Riesgo de demanda**, que incluye la posibilidad de que la demanda de los servicios sea mayor o menor de la esperada.
— El **riesgo de valor residual y obsolescencia**, que incluye el riesgo de que el activo sea inferior a su valor esperado al final del contrato y el grado en que las Administraciones Públicas tienen opción a adquirir los activos.
— La **existencia de financiación del garante o de concesión de garantías**, o de cláusulas de rescisión ventajosas sobre todo en caso de rescisión a iniciativa del operador[18].

De esta manera, si no se da la traslación de los riesgos de construcción, demanda y disponibilidad de manera efectiva, el activo la financiación y el endeudamiento han de computar en las cuentas contables de las Administraciones Públicas. La financiación mayoritaria, las garantías que cubren la mayoría de la financiación percibida, o las cláusulas de rescisión que prevén un reembolso mayoritario del proveedor de la financiación en caso de resci-

[17] Banco de España, «Principales efectos de la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010) en las Cuentas Financieras de la Economía Española», 15 de octubre de 2014, p. 5.

[18] *Vid.* Apartado 20.283 del Reglamento 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

sión a iniciativa del concesionario provocan la ausencia de una transferencia efectiva de cualquiera de estos riesgos[19]. Por ello, es razonable entender que las Administraciones Públicas evitarán cualquier contrato de concesión que no suponga una transferencia cierta de los riesgos, pues en caso inverso, la celebración del contrato de concesión perderá su motivo de ser[20].

2.3. Clases de riesgo operacional

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE deja claro que para encontrarnos ante un contrato de concesión, el concesionario tiene que asumir un riesgo económico de la explotación del servicio. Sin embargo, no se requiere que éste asuma la totalidad del riesgo relativo a dicha explotación, pues se puede compartimentar el riesgo operacional entre el poder adjudicador y el concesionario[21]. La Directiva 2014/23/UE no aclara ni restringe la asunción de estos riesgos y se limita a afirmar que para que podamos estar ante una concesión, se debe transferir al concesionario un riesgo operacional "*abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos*". Por su parte, el considerando 20 incluye las definiciones de estos dos tipos de riesgos, pero en términos poco concretos[22].

Como se puede desprender de la literalidad de dicho precepto, el término riesgo operacional se encuentra fuertemente vinculado al mercado: a la oferta y demanda[23]. En efecto, se ha de partir de que la Directiva 2014/23/UE gira entorno a la explotación de la obra o servicio, y sobre esa base debemos interpretar el riesgo de demanda de manera que la retribución del concesionario está vinculada a esa utilización o uso por parte de los usuarios. Mientras tanto, el riesgo de suministro está más ligado a la prestación y a la provisión de la obra o servicio de manera que no tiene asegurada la recuperación de las inversiones y costes realizados[24].

---

[19] *Vid.* Apartado 20.284 del Reglamento 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

[20] Calatayud Prats I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento…» *op. cit.*

[21] *Vid.* Artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE.

[22] Hernández González, F. L., «La nueva Directiva de concesiones. Un largo viaje con final esperado en las nuevas directivas de contratación pública: Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo», en Observatorio de los Contratos Públicos, 2015, número Monográfico especial, Aranzadi, Zaragoza, p. 185.

[23] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…» op. cit., p. 171.

[24] La sentencia de la Sala Tercera del TJ, de 10 de marzo de 2011, relativa al Asunto C-274/09 de Privater Rettungsdienst, entre otras, ha sido esencial para la definición de la concesión y del riesgo operacional. Con respecto al riesgo de explotación, la resolución establece que: "el riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado (…), que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio."

Por su parte, la Decisión de EUROSTAT núm. 18/2004 desarrolla un listado de los distintos riesgos "genéricos" y sus definiciones. La primera categoría recogida es el riesgo de construcción que cubre, en particular, eventos como la entrega tardía, el incumplimiento de normas específicas, los costes adicionales, la deficiencia técnica y los efectos adversos externos a las partes. De esta manera, la obligación del poder adjudicador de realizar pagos regulares al concesionario sin tener en cuenta el estado efectivo de los activos sería una prueba de que las Administraciones Públicas asumen parte del riesgo de construcción[25].

En segundo lugar la Decisión de EUROSTAT 18/2004 lista el riesgo de disponibilidad, según el cual será responsabilidad del concesionario no ser capaz de dar el servicio en los niveles de calidad, cantidad o estándares de prestación pactados y definidos en el contrato público. Además, la entidad adjudicadora no asumirá dicho riesgo si tiene derecho a reducir significativamente, en calidad de sanción, sus pagos periódicos, como cualquier cliente privado podría exigir en un contrato civil. En este sentido, los pagos del gobierno deben depender del grado efectivo de disponibilidad provisto por el concesionario durante un período de tiempo determinado. La aplicación de las penalizaciones cuando el concesionario incumpla con sus obligaciones de servicio debe ser automática y también debe tener un efecto significativo en los ingresos/beneficios del contratista, y no debe tratarse de una sanción puramente simbólica[26].

Esta definición permite apreciar la débil línea que separa los supuestos de mala gestión por parte del concesionario, que no se encuadra en el riesgo de disponibilidad y del riesgo de construcción ya que ambos son actos que son controlables por el concesionario y son propios de todos los contratos a los que hace referencia el Considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE[27].

Por tanto, el riesgo de disponibilidad sí depende de factores que el propio concesionario puede controlar, al referirse a los efectos de no suministrar los servicios detallados en el contrato en la cantidad o calidad requeridas. Por el contrario, el riesgo operacional, según lo dispuesto en el Considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE ha de atenerse a factores que escapan del control del concesionario[28].

---

[25] *Vid*. Decisión de EUROSTAT 18/2004, de 11 de febrero, sobre déficit y deuda: el tratamiento de las asociaciones público-privada, p. 2.

[26] *Vid*. Decisión de EUROSTAT 18/2004… *ibid*., p. 2.

[27] *Vid*. Apartado 49 de la Sentencia de la sala segunda del Tribunal de Justicia de la UE, de 10 de noviembre de 2011, relativa al Asunto C-348/10, *Norma-A SIA y Dekom SIA* y el apartado 38 de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de UE, de 10 de marzo de 2011, relativa al Asunto C-274/09 del *Privater Rettungsdienst*.

[28] Coyle Fernández, C. M., «Nueva Directiva sobre Adjudicación de Concesiones: ¿excluye las basadas en la transferencia del riesgo de disponibilidad?», *Actualidad jurídica Aranzadi,* núm. 884, 2014, p. 5.

Una tercera categoría es el riesgo de suministro que cubre la variabilidad de la demanda (mayor o menor que la esperada cuando se firmó el contrato) independientemente del comportamiento o gestión del concesionario. Este riesgo solo debe cubrir un cambio en la demanda que no resulte de un menoscabo de la calidad de los servicios proporcionados por el concesionario o de cualquier acción atribuible a dicha parte que cambie la cantidad/calidad de los servicios prestados. En cambio, debe ser el resultado de otros factores, como el ciclo económico, las nuevas tendencias del mercado, la competencia directa o la obsolescencia tecnológica.

Por otra parte, para que se pueda llegar a la conclusión de que se produce la transferencia de este tipo de riesgo al concesionario, la retribución de éste debe hallarse vinculada a la demanda del servicio[29]. Se asumirá que el poder adjudicador asume el riesgo cuando está obligado a garantizar un nivel de pago dado al concesionario independientemente del nivel efectivo de demanda expresado por el usuario final, haciendo irrelevantes las fluctuaciones en el nivel de demanda sobre la rentabilidad del concesionario. Sin embargo, esta declaración no se aplica cuando el cambio en la demanda se debe a una acción atribuible a las Administraciones Públicas, como decisiones del gobierno general (y, por lo tanto, no solo las entidades públicas directamente involucradas en el contrato) que representan un cambio de política significativo o el desarrollo de operaciones que constituyan competencia directa, ejercidas bajo el mandato de cualquier Administración Pública[30].

El riesgo de suministro no es otra cosa que el riesgo de demanda recogido en el artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE, pues el concesionario ha de disponer o llevar a cabo una oferta de acuerdo o relacionada con la demanda efectiva del servicio a ofrecer, que sea bastante para cubrir las inversiones y el coste en el que va a incurrir, y además que se obtenga un beneficio. Si los ingresos no fueran mayores que los costes, aun habiendo ofertado una cantidad suficiente, el concesionario corre este riesgo, existente en estas operaciones de carácter empresarial[31].

Concurre, por ende, una estrecha conexión entre los riesgos definidos en el Reglamento 549/2013, a efectos de estabilidad presupuestaria, y los riesgos definidos en la Directiva 2014/23/UE, de modo tal que se puede afirmar que si un determinado contrato computa a efectos de déficit en aplicación de los criterios del EUROSTAT no podrá ser calificado jurídicamente como concesión[32] por no constar la transferencia del riesgo operacional, *conditio sine qua non* de estos contratos.

---

[29] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…» *op. cit.*, p. 154.

[30] *Vid.* Decisión de EUROSTAT 18/2004… *op. cit.*, p. 2.

[31] Míguez Macho, L., «La distinción entre las concesiones…» op. cit., p. 404.

[32] Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento…» *op. cit.*

III. EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y EL RIESGO OPERACIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En el ordenamiento jurídico español, y en concreto en el derecho de contratos del sector público, la función de la Administración Pública como prestador de servicios públicos ha adquirido una notoria importancia. Para estas competencias, el Estado ha aumentado paulatinamente el empleo de la técnica concesional para que sea el sector privado quién, bajo supervisión administrativa desarrolle dichos servicios, de manera adecuada, eficiente y continua[33].

De cualquier forma, la gestión por parte de un operador privado no implica en ningún caso la alteración del régimen jurídico de la actividad objeto de explotación, pues trabaja en todo caso en colaboración con el sector público, no en el ejercicio de su libertad de empresa. Es por ello por lo que a la Administración Pública se le reconoce un conjunto de potestades para dirigir e inspeccionar al concesionario o en su caso modificar, resolver o secuestrar el contrato suscrito con el concesionario, siempre por razones de interés público.

Ciertos aspectos del modelo concesional han sido muy criticados por la reserva de determinadas actividades en favor de uno o varios sujetos que pueden llegar a suponer un cierre de mercado, contrario a los modelos de competencia perfecta y la economía de mercado. A pesar de ello, la propia Constitución Española proporciona una serie de preceptos que sustentan la adaptación del tipo contractual concesional con la libertad de empresa, como razón fundamental de los sistemas económicos mencionados.

El primer lugar, cabe resaltar que la libertad de empresa[34], y aquellos derechos y libertades que ésta desarrolle, no tiene carácter absoluto[35]. En virtud del artículo 128 de la Constitución Española, las Administraciones Públicas tienen la potestad de intervenir la economía con el fin de preservar los recursos y servicios esenciales para la sociedad.

El Tribunal Constitucional entiende que la libertad de empresa implica el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial, que implica reconocer a los individuos "*una libertad de decisión no sólo para crear empresas (…), sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado*"[36].

---

[33] Luna Quesada, J., «El control municipal de las concesiones administrativas: el caso de los servicios e instalaciones deportivas», *Auditoría Pública,* núm. 62, 2014, pp. 66-67.

[34] La libertad de empresa es un derecho garantizado en el artículo 38 de la CE.

[35] *Vid*. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2011, de 3 de marzo.

[36] *Vid*. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/1984, de 24 de junio. También se pronuncian en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2011, de 8 de julio y la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 96/2002, de 25 de abril.

Por esta razón, la libertad de empresa no contrapone el sector público al privado. En la actividad concesional es la autonomía de decisión y planificación de las empresas lo que debe encontrarse limitado, pues el operador privado actuará como simple agente ejecutante de los pliegos administrativos y del mandato del poder adjudicador[37].

En síntesis, la concesión de servicios es un tipo contractual perfectamente encuadrable en un ordenamiento jurídico y sistema económico que garantiza un modelo basado en el principio constitucional de libertad de empresa, con las condiciones de que se avale la salvaguardia del contenido esencial de la misma[38], y que el contrato de concesión que suponga un límite a dicha libertad sea ponderada por las pretensiones que derivan de dicho contenido esencial[39], y sin que el contrato de lugar a un cierre de mercado u obstaculice la competencia.

3.1. La concesión de servicios en la LCSP

A nivel nacional, la gestión indirecta de servicios públicos se ha canalizado tradicionalmente a través del contrato de gestión de servicios públicos, para lo cual, se requería previamente la *publicatio* del servicio y, a continuación, el contratista comenzaría a explotar el servicio en cuestión[40]. Su actuación no podía constreñirse a "*realizar una serie de prestaciones que sirvieran a la Administración contratante como instrumento auxiliar en la prestación del servicio, sino que, en rigor, la sustituía, en dicha prestación*"[41].

Sin embargo, con la entrada en vigor de la LCSP, algunos autores como Manent Alonso y Tenhaeff Lackschewitz, consideran que esta ley "*rompe esta inercia desdoblando este contrato, y por lo tanto la gestión indirecta de servicios públicos, en los de servicios y concesión de servicios*"[42]. Por otra parte, el Consejo de Estado se pronunció sobre este tema de la siguiente manera:

---

[37] *Vid*. García Pelayo, M., «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 42.

[38] La CE no establece cual debe ser este contenido esencial de la libertad de empresa, por lo el TC está encargado de resolver aquellas discusiones que puedan plantearse en este sentido, como ha ocurrido, a modo de ejemplo, en los casos resueltos por las STC 37/1981, de 16 de noviembre, STC 109/2003, de 5 de junio y STC 53/2014, de 10 de abril.

[39] Calvo González, F. J., «La concesión de servicio público: un estudio sobre su secuestro y su caducidad», *Noticias jurídicas*, 2016. Recuperado el 7 de marzo de 2019 de:
http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11441-la-concesion-de-servicio-publico:-un-estudio-sobre-su-secuestro-y-su-caducidad/

[40] *Vid*. Consideración III del informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 12/2010, de 23 de julio.

[41] Fundamento IV de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 685/2015, de 17 de julio.

[42] Manent Alonso, L. y Tenhaeff Lackschewitz, S., «Tipología de contratos (III): los contratos para la gestión de servicios públicos», en Mestre Delgado, J. F. y Manent Alonso, L. (dirs.), «La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos», *Tirant lo Blanch*, Valencia, p. 186.

> La diferencia entre el contrato de servicios y el contrato de gestión de servicios públicos ha pivotado tradicionalmente sobre la naturaleza de la prestación que constituye el objeto convencional. Así la calificación del objeto convencional estaba condicionada por la configuración como servicio público de las prestaciones encomendadas[43].

La LCSP ha supuesto una serie de cambios, pues el contrato de concesión de servicio no equivale directamente a su precedente, el contrato de gestión de servicios. El artículo 15.1 de esta norma define el contrato de concesión como

> (…) aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Así, actualmente, el criterio delimitador del contrato de concesión radica en quién asume el riesgo operacional[44]. En consecuencia, al producirse el desplazamiento del riesgo derivado de la explotación de la actividad al contratista, éste debe asumir más que los riesgos vinculados a la gestión, de tal manera que lo determinante ya no es solo el objeto[45].

La normativa anterior a la LCSP establecía que la titularidad pública del servicio o *publicatio* era una característica esencial y exclusiva del contrato de gestión de servicios públicos. El objeto de dicho contrato debía de ser "*un servicio cuya prestación había sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante*"[46]. No obstante, en la actualidad, su incorporación a los contratos de concesión de servicios es potestativa y no exclusiva. Las características esenciales de la *publicatio*[47] del contrato de concesión de servicios son servicio público, carácter económico y falta de ejercicio por parte de la autoridad.

Por su parte, de acuerdo con la LCSP, el servicio que constituya el objeto del contrato deberá ser susceptible de explotación económica y no implicar el ejercicio de autoridad[48]. Se exige, por tanto, que el carácter de servicio público a ejecutar por la concesión haya sido especificado en una

---

[43] Dictamen núm. 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LCSP, p. 73.

[44] *Vid.* Artículo 15 de la LCSP.

[45] *Vid*. Preámbulo de la LCSP.

[46] *Vid.* Artículo 8.1 del TRLCSP.

[47] El Tribunal Supremo se ha referido a lo que se debe entender por *publicatio*, entre otras, en su sentencia de 13 de mayo de 2005 como *"una declaración de que la Administración asume la titularidad de la actividad y de que esta se ejerza en régimen jurídico público por la misma administración o por quien se habilite para ello"*.

[48] Así lo disponía el artículo 275 del TRLCSP.

norma vigente[49]. En esto consiste la *publicatio*. Dada la dificultad para fijar el concepto de servicio público y la necesidad de un reconocimiento expreso para cumplir con dicho requisito, doctrina y jurisprudencia han coincidido en que para determinar qué se debe entender por servicio público habrá que considerar los aspectos formales en detrimento de los aspectos materiales o sustantivos.

Antes de la LCSP se requería que el servicio tuviese contenido económico, es decir, que las prestaciones que implica sean susceptibles de valoración económica[50]. En 2007 se estableció que es suficiente que las actividades fueran susceptibles de explotación[51]. Con todo, la LCSP ha permitido ampliar los servicios objeto de la concesión[52].

3.2. Transferencia del riesgo operacional al concesionario

La LCSP, en su artículo 14.4 establece que "*el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido" y, además, el contrato de concesión "debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable*". Así, para que exista la concesión se exige expresamente que el concesionario asuma el riesgo operacional[53].

La diferencia entre el derecho de explotación y asunción del riesgo operacional reside en que el primero implica la asunción por parte del concesionario de los aspectos técnicos, financieros y de gestión de la obra o del servicio[54], mientras que el segundo exige, además, asumir los riesgos de demanda o suministro, o ambos[55].

Además, el riesgo operacional se habrá trasferido al concesionario si queda garantizada la inexistencia de umbrales de rentabilidad y la exposición real a las incertidumbres de mercado[56].

Según el Considerando 18 de la Directiva 2014/23/UE, la prohibición de umbrales de rentabilidad excluye toda "*reglamentación, clausula o práctica que aliviase al operador económico de cualquier pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador*

[49] Consideración jurídica III del informe 12/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Este requisito resultaba del artículo 132 del TRLCSP.

[50] Consideración jurídica II del informe 2/2006, de 24 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

[51] *Vid*. artículo 275 del TRLCSP.

[52] *Vid*. artículo 155.1 del TRLCAP.

[53] Huergo Lora, A. «El riesgo operacional en…» *op. cit*., p. 32.

[54] Comunicación interpretativa de la Comisión…, *op. cit*.

[55] *Vid*. Artículo 14.4 de la LCSP.

económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato"[57]. Este precepto no permite la existencia de una cobertura total de los riegos inherentes a la actividad objeto de la concesión, pero la doctrina sí permite una reducción parcial del mismo, que asuma las Administraciones Públicas[58].

3.3. Riesgo operacional y riesgo y ventura

El principio de riesgo y ventura de la contratación pública, recogido en el artículo 197 de la LCSP, se aplica a cualquier contrato público e implica que, inicialmente, el contratista tiene el deber de asumir íntegramente las frustraciones y los éxitos de la ejecución del contrato que tendrá lugar en un ámbito en el que pueden surgir numerosos problemas socioeconómicos, naturales o financieros[59]. El Consejo de Estado definió este principio, especificando que

> [É]ste [el contratista] se beneficia de las ventajas y rendimientos de la actividad que desarrolla y se perjudique con las pérdidas que pudieran derivarse de su quehacer empresarial en la gestión de la labor pública o de interés público que tiene encomendada. La Administración permanece pues ajena a la suerte o desventura del contratista[60].

Este principio obliga al contratista a cumplir el objeto del contrato en los términos establecidos, independientemente de si se producen eventos no extraordinarios que inciden perjudicialmente en la economía del contrato[61].

Se ha visto como, previa entrada en vigor de la LCSP, las Administraciones Públicas calificaban erróneamente como contratos de gestión indirecta de servicios públicos, contratos en los que el operador privado no asumía el riesgo y ventura del negocio, debiendo ser calificado como contrato de servicios, a pesar de referirse a gestión de un servicio público. En estos casos no se cuestiona en ningún caso la legalidad del contrato, sino su calificación[62].

Según el Consejo de Estado, en su Dictamen 1116/2015, el riesgo y ventura inherente a cualquier contrato público implica que "*la mayor o menor onerosidad sobrevenida no autoriza al contratista a desligarse del contrato; que no le*

---

[57] Considerando 18 de la Directiva 2014/23/UE.

[58] La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su informe núm. 69/2009, de 23 de julio de 2010, entre otros, se ha pronunciado a este respecto confirmando que "el establecimiento de cláusulas que supongan una reducción parcial del riesgo asumido por el concesionario no es contrario a la naturaleza propia de las concesiones siempre que no desaparezca el núcleo de tal asunción. Es decir, siempre que, considerado el término de vida de la concesión, el concesionario haya asumido el riesgo derivado de la explotación de la obra o del servicio en su conjunto, aun cuando éste haya podido estar limitado o incluso excluido durante un cierto período o en relación a determinadas circunstancias."

[59] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público», Civitas, 2017, Pamplona, p. 1180.

[60] Dictamen del Consejo de Estado núm. 662/2004, de 15 de abril.

[61] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», *op. cit.*, p. 1180.

[62] Huergo Lora, A. «El riesgo operacional en…» *op. cit.*, p. 34.

da derecho a pretender su modificación y, en fin, que los riesgos anteriores al pago han de ser soportados por el propio contratista" [63].

Estas definiciones son muy similares a las que hasta ahora se han presentado con respecto al riesgo operacional. Sin embargo, autores como Lazo Vitoria[64] entienden que el riesgo operacional supone un endurecimiento o formulación más estricta de principio de riesgo y ventura, o, por su parte, Hernández González[65] puntualiza que "*el riesgo operacional forma parte del riesgo y ventura inherente a la ejecución de todo contrato público (…) pero no todo riesgo y ventura es riesgo operacional*", y además, añade que el riesgo operacional deriva de "*factores externos que escapen del control de las partes (…) y, por lo tanto, ajenos a las condiciones en las que el concesionario ejecuta el contrato. Es decir, que se trata de un riesgo que, aunque previsible, debe ser incierto.*" Por su parte, Aliaga Moreno[66] subraya la importancia de diferenciar estos dos conceptos pues, el riesgo operacional "*no debe confundirse con el principio de riesgo y ventura que es inherente a todo contrato, ya que si así fuera, todos ellos serían concesiones*". Además, este último autor está de acuerdo con las consideraciones de los dos últimos, pues entiende que el riesgo operacional es "*un concepto más exigente y gravoso para el concesionario, y, por tanto, diferente del clásico principio de riesgo y ventura*"[67].

Sin embargo, otros como González de Olano y Navarro Manich[68] o Magide[69], no aprecian las diferencias entre el riesgo y ventura y el riesgo operacional y entienden que ambos conceptos responden a lo mismo, siendo el segundo propio de las concesiones.

Si bien la jurisprudencia no es clara en cuanto a los elementos que distinguen estas dos nociones, hasta ahora, se entiende que la divergencia entre el *alea* concesional y el tradicional riesgo y ventura del resto de contratos por la inexistencia de una garantía de lucro como consecuencia de la simple prestación diligente del servicio o ejecución de la obra[70].

En conclusión, la interpretación de estos términos, con sus condicionantes jurídicos relacionados con la prohibición de umbrales de compatibilidad y la exposición a las incertidumbres de mercado[71], va a ocasionar numerosos procesos judiciales.

---

[63] *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado núm. 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.

[64] Lazo Vitoria, X., «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista CEFLegal*, núm. 154, 2013, pp. 137-174.

[65] Hernández González, F. L., «La nueva Directiva de concesiones…», *op. cit.*, p. 333.

[66] Aliaga Moreno, I., «La regulación de las concesiones de obras y servicios en las nuevas Directivas europeas. Visión crítica de la regulación en Navarra», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45, 2015, p. 279.

[67] Aliaga Moreno, I., «La regulación de las …», *ibid.*, p. 281.

[68] *Vid.* González de Olano, G. y Navarro Manich, J. A., «Comentarios a la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión», *Actualidad Jurídica Uría y Menéndez*, núm. 37, 2014, p. 30.

[69] Vid. Magide Herrero, M., «Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley…» *op. cit.* p. 43.

[70] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…» *op. cit.*, p. 160.

[71] Vid., los apartados 66 y siguientes de la sentencia de la sala Tercera del Tribunal de Justicia de la UE del 10 de septiembre de 2009, relativa al Asunto C-206/08, Eurawasser.

3.4. La duración del contrato de concesión y el riesgo operacional

Con el objetivo principal de preservar la seguridad jurídica además de atraer capital privado, el plazo de los contratos de concesión, que se encuentran íntimamente relacionado con el riesgo operacional, ha de ser suficiente para que el concesionario recupere la inversión realizada[72]. De esta manera, la duración del contrato de concesiones se configura como un elemento esencial del mismo y esta vigencia ha de ajustarse, necesariamente, al reparto de riesgos que en sus cláusulas se establezca pues no debe favorecer de forma desproporcionada al concesionario por excesiva duración[73]. El artículo 107 del TFUE prohíbe "*las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*". Así, si la duración del contrato de concesión se prolonga en exceso, ésta se podría llegar a calificar como ayuda ilegal o retribución indebida.

La Directiva 2014/23, en su artículo 18, regula la duración del contrato de concesión resaltando su carácter cerrado y estableciendo reglas específicas para las concesiones con un plazo mayor de cinco años. Este artículo 18 obliga a que el plazo concesional se calcule de tal manera que "*el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos*"[74].

Esta limitación se debe a la prohibición de plazos concesionales excesivamente amplios, pues estos podrían conllevar un cierre de mercado y una restricción de la competencia por obstaculizar la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento[75]. Por otra parte, la duración debe concretarse en el contrato de concesión de tal manera que sea coherente con la configuración del riesgo operacional[76].

El Considerando 52 de la Directiva 2014/23/UE dispone que cabe el establecimiento de una duración superior justificada siempre que sea "*indispensable para permitir que el concesionario recupere las inversiones previstas para la ejecución de la concesión y obtenga además un beneficio sobre el capital invertido (…) en condiciones normales de explotación*". En sentido contrario, en este mismo precepto, se especifica que los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de adjudicar una concesión por un período inferior al necesario para recuperar

[72] Lazo Vitoria, X., «El riesgo operacional ¿una nueva era para los contratos de concesión?», El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 2018, núm. 74 Iustel. Recuperado el 4 de abril de 2019 de: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508956

[73] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…» *op. cit*., p. 177.

[74] Por su parte, el artículo 29 de la LCSP se pronuncia en el mismo sentido.

[75] *Vid*. Considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE y Lazo Vitoria, X., «El riesgo operacional…» *op. cit*.

[76] *Vid*. Considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE.

las inversiones, con la condición de que la compensación correspondiente no elimine el riesgo operacional.

El artículo 29.6 de la LCSP traspone el citado considerando y añade límites temporales concretos a los contratos de concesión. Estas reglas sobre plazos máximos de las concesiones en ningún caso desvirtuarán lo dispuesto en la Directiva 2014/23/UE, cuya aplicación es preferente. Además, este artículo prevé que los plazos fijados en los pliegos de condiciones solo podrán ser ampliados en un 15 % de su duración inicial para restablecer el equilibrio económico del contrato en las circunstancias recogidas en los artículos 270 y 290 de la LCSP.

Finalmente, cabe mencionar la reflexión de Gimeno Feliú:

> El plazo es un elemento esencial, que debe ser ajustado al reparto de riesgos y que no puede favorecer de forma desproporcionada al concesionario por excesiva duración, pues –además de ayuda estatal ilegal conforme a las previsiones del artículo 107 TFUE puede implicar una retribución indebida[77].

3.5. Retribución del concesionario y el riesgo operacional

Uno de los condicionantes jurídicos de la concesión de servicios estrechamente vinculado con el riesgo operacional es la remuneración del concesionario, pues, una parte "significativa" de ésta ha de provenir directamente del usuario mediante la percepción de tarifas, vinculando la remuneración a la frecuencia del uso del servicio u obra.

Si bien la remuneración del concesionario se configura como un elemento importante, no puede considerarse que se esencial[78], y el Tribunal de Justicia de la UE se ha pronunciado al respecto en numerosas ocasiones en este sentido[79], aclarando que el sistema de retribución es secundario, y que lo que importa en lo que al riesgo respecta es que éste dependa de la explotación del contrato y no de si el pago proviene o no directamente de la Administración Pública[80].

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de marzo de 2011 relativa al Asunto C-274/09, Privater Rettungsdienst establece que

---

[77] Gimeno Feliú, J. M., «La transposición de las…» *op. cit.*, p. 16.

[78] García Rosa, M., «El nuevo contrato de concesión de servicios: claves para su fiscalización». *Auditoría Pública,* 2018, núm. 71, pp. 99.

[79] *Vid*. Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la UE de10 de septiembre de 2009, relativa al Asunto C-206/08 *Eurawasser*, Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la UE de 18 de julio de 2007 relativa al Asunto C-382/05, Comisión c. Italia, o la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de marzo de 2011 relativa al Asunto C-274/09, *Privater Rettungsdienst*.

[80] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…», *op. cit.*, p. 338.

> [S]i bien el modo de remuneración es, por tanto, uno de los elementos determinantes para la calificación de una concesión de servicios, de la jurisprudencia se desprende además que la concesión de servicios implica que el concesionario asuma el riesgo de explotación de los servicios de que se trate y que la inexistencia de transmisión al prestador del riesgo relacionado con la prestación de los servicios indica que la operación en cuestión constituye un contrato público de servicios y no una concesión de servicios (...). A este respecto, procede señalar que el riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado (...), que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio.

Otro tema relevante con respecto a la retribución del concesionario es su fijación por vía de tarifas, como bien es aclarado en el apartado sexto de la Exposición de Motivos de la LCSP. De esta manera, se hace efectivo el hecho de que la operación concesional compute como no déficit[81] según lo dispuesto en el SEC 2010[82].

Con la finalidad de explicar este criterio por lo que ha optado nuestra legislación, López Mora[83], indica que

> [L]a tasa es un impuesto que recauda la Administración por lo que evidencia la no existencia de gestión económica ni de explotación y, por lo tanto, tampoco existiría transferencia del riesgo además de suponer recaudación para un gasto público que puede comportar déficit y esto casaría mal con la finalidad que precisamente se quiere evitar con la licitación vía concesión.

Con respecto a la naturaleza de tarifa de la retribución del concesionario, hay que aclarar que lo relevante es la finalidad pública que las legitima, es decir, asegurar la suficiencia y el equilibrio financiero de los servicios públicos a los que se refieren. Por el contrario, no es importante si el sujeto que las recibe pertenece al sector público o al privado[84].

---

[81] Tornos Mas, J., «La tarifa como forma de retribución de los concesionarios: una figura constitucional y necesaria», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 24, 2011, pp. 22 a 29.

[82] Reglamento 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

[83] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…», *op. cit.*, p. 338.

[84] Villar Rojas, F. J., «Las tarifas por la prestación de servicios públicos: ¿una categoría inconstitucional?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017. Recuperado el 17 de abril de 2019 de http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507858.

La LCSP es clara en estos términos, pues por su literalidad, no cabe duda de que la retribución de la concesión tiene naturaleza jurídica de tarifa como prestación patrimonial de carácter público, coactivas, pero no tributaria[85], y ésta no puede ser de opción por la entidad contratante. Esto es así porque si se mantuviera la naturaleza tributaria de tasa, los ingresos obtenidos por la gestión de los servicios públicos por vía concesional computarían como déficit de acuerdo con la SEC-10, comprometiendo por ello, la estabilidad presupuestaria[86].

3.6. El riesgo operacional y el principio de equilibrio económico-financiero

Hasta la Directiva 2014/23/UE el concesionario "colaboraba" con las Administraciones Públicas, por lo que podía beneficiarse de toda modificación del contrato, y con ello, del restablecimiento del equilibrio económico-financiero; los plazos en las concesiones eran más largos, y en caso de resolución anticipada las Administraciones Públicas podrían responder por más daños[87].

Antes de la entrada en vigor de la LCSP, el ordenamiento jurídico español preveía una excepción al principio de riesgo y ventura, enfocada principalmente a los contratos de gestión de servicios públicos: el principio de equilibrio económico-financiero. El fin de este principio es suavizar la intransigencia del principio de riesgo y ventura. De esta manera, en situaciones sobrevenidas e imprevisibles que puedan implicar, la ruptura de la economía de la concesión, amenazando la continuidad y buena prestación del servicio, sería posible introducir modificaciones en el contrato para restablecer el equilibrio económico del mismo y garantizar así que el contratista pueda seguir gestionando el servicio o la obra. Cabe preguntarse, por tanto, si este principio de equilibrio económico-financiero es aplicable a los nuevos contratos de concesión en los que los contratistas han de asumir el riesgo operacional.

La regulación de la concesión dispone que el concesionario asume el riesgo operacional, pero no en su totalidad y que, cuando se pacte el reparto de riesgos entre el poder adjudicador y el concesionario, éste no debe ser alterado ni modificado[88]. No obstante, el concesionario sí tiene reconocido el derecho al reequilibrio económico-financiero del artículo 290 de la LCSP, de manera que el contratista no tenga que asumir todos los riesgos provenientes de la variación de las circunstancias acordadas en el momento de la

[85] Villar Rojas, F. J., «Las tarifas por la prestación…», *ibid*.

[86] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…», *op. cit*., p. 339.

[87] Vid. Dictamen del Consejo de Estado núm. 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, p. 67.

[88] López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión…», *op. cit*., p. 267.

celebración del contrato, pues éstas pueden ser causa imprevisible o derivadas de la actuación de la propia Administración[89].

Actualmente, sin embargo, existe una compartimentación de riesgos de mercado entre el organismo público y el operador privado. Torre de Silva y López de Letona aclara que con la introducción del riesgo operacional, el concesionario está sujeto a las incertidumbres del mercado, y las Administraciones Públicas asumen menores riesgos que la etapa anterior, por lo que, consecuentemente, la responsabilidad en supuestos de terminación anticipada será menor[90].

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en su Informe núm. 24/2013, de 25 de diciembre, precisa la base del principio de equilibrio económico financiero estableciendo que

> La regla del equilibrio financiero del contrato de concesión se fundamenta en la exigencia de una remuneración integral y suficiente del concesionario, lo que habilita el "reajuste" de las contraprestaciones cuando circunstancias sobrevenidas e imprevisibles (…) incidan en la economía de la concesión. Obviamente, en estos reajustes no puede ser corregida en beneficio del concesionario la TIR pactada, en tanto se vulneraría el principio de igualdad de trato en la comparación de ofertas de la licitación[91].

El principio de equilibrio económico-financiero se basa es que si esas modificaciones alteran el régimen económico del contrato se deberá compensar a la parte correspondiente de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que se consideraron básicos en la adjudicación del contrato[92]. El artículo 290 de la LCSP prevé que la concesión de servicios solo puede ser modificada en lo relativo a las características básicas del servicio y las tarifas que han de abonar los usuarios[93], exclusivamente si concurrieran razones de interés público y las circunstancias recogidas en los artículos 203 a 207 de la LCSP. Estos preceptos recogen un régimen aún más estricto que el de la Directiva 2014/23/UE[94].

---

[89] Recuerda Girela, M. A., "Comentarios a la nueva Ley…", *op. cit.*, p. 1574.

[90] Torre de Silva y López de Letona, J., «El impacto del concepto de riesgo operacional sobre las solicitudes de reequilibrio de concesiones administrativas. A propósito del dictamen del Consejo de Estado 660/2014», en Anuario de Derecho Administrativo 2017, Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo, Civitas, 2017, p. 670.

[91] Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón núm. 24/2013, de 25 de diciembre, p. 16.

[92] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», *op. cit.*, p. 1663. Por otra parte, el artículo 290.3 de la LCSP recoge que si el acuerdo no tiene trascendencia económica no procederá el reequilibrio.

[93] La modificación de las tarifas ha de entenderse que se refiere a cambios sustanciales y no a la mera revisión del artículo 289 de la LCSP. *Vid.*, en este sentido, la recomendación de la Junta Consultiva de contratación pública del Estado, de 10 de diciembre de 2018.

[94] Vid. Artículo 43 de la Directiva 2014/23/UE.

Por otra parte, la cláusula de derecho privado *rebus sic stantibus* posee especial relevancia en los contratos de concesión ya que, al ser la transferencia de riesgos un aspecto esencial y estar el concesionario obligado a realizar cuantiosas inversiones que han de recuperarse en un amplio periodo temporal, si se alteran las circunstancias existentes en el momento de su celebración, aparece la necesidad de mantener el equilibrio económico de la concesión mediante la adaptación del mismo a la nueva situación del mercado[95].

La sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1991 establece que

> [E]l mantenimiento del equilibrio financiero constituye una fórmula excepcional que (…) debe coordinarse con el principio de riesgo y ventura, al objeto de impedir que esa excepcionalidad se convierta en una garantía ordinaria de los intereses del concesionario a modo de un seguro gratuito que cubra todos los riesgos de la empresa, trasladándolos íntegros a la "red pública" en contra de lo que constituye la esencia misma de la institución y sus límites naturales[96].

No obstante, si se permitiera el reequilibrio económico del contrato en cualquier caso se crearía un "seguro" que cubriría la totalidad de los riesgos de la concesión, en contra, precisamente, de lo que establece en su definición con respecto al riesgo operacional, pues no se produciría la correcta traslación de los riesgos al concesionario.

Debido a esta excepcionalidad, tanto la doctrina como la jurisprudencia ha declinado la posibilidad de que "*las pérdidas basadas en cálculos económicos previstos erróneamente ab origine, ofertas mal realizadas, o la crisis económica*"[97] sean causas de aplicación de la cláusula de reequilibrio económico-financiero.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("LRJSP") introdujo una modificación a la responsabilidad patrimonial de la Administración, entendida ésta como "*la obligación de la Administración de indemnizar al concesionario por la extinción anticipada o resolución de la concesión*"[98].

---

[95] Torre de Silva y López de Letona, J., «El impacto del…», op. cit., p. 675. Esta cláusula se ha aplicado la contratación pública de una manera restrictiva, si bien cabe mencionar que se admitió específicamente en el reconocido caso de las concesiones el Arrêt del Consejo de Estado francés de la Compañía General Francesa de Tranvías de 1910: "*Es de esencia misma de todo contrato de concesión el buscar y realizar, en la medida de lo posible, una igualdad entre las ventajas que se conceden y las obligaciones que le son impuestas. Las ventajas y las obligaciones deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles. En todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige. Es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión*".

[96] FJ. núm. 4 de la Sentencia de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del TS de 17 de julio de 1991.

[97] Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento…» *op. cit.*

[98] Fernández Acevedo, R., «En torno a la controvertida compatibilidad del concepto de concesión con la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en caso de resolución», p. 17. En torno al concepto de RPA, el autor admite que "*pese a la identidad terminológica, ciertamente no muy afortunada, no debe confundir esta RPA con la responsabilidad patrimonial de la Administración de carácter extracontractual, también denominada responsabilidad aquiliana, cuyo régimen jurídico habrá que buscar en las nuevas Leyes 40/2015, de 1*

Antes de esta reforma, se establecía que las pérdidas que podían ocasionar el incumplimiento de las obligaciones del concesionario, o la declaración de insolvencia y liquidación de contratista, obligaban a las Administraciones Públicas a devolver al concesionario el importe de las inversiones realizadas, salvo la parte que ya se hubiera amortizado[99]. Este supuesto, claramente generoso para los concesionarios[100], colocaba a las Administraciones Públicas en una situación desventajosa y perjudicial, pues no se consigue el objetivo pretendido con la formulación de la concesión, que era, precisamente que la misma fuera financiada por el sector privado, a largo plazo y, que no computase como endeudamiento o déficit en virtud del SEC-10[101].

El régimen anterior a la LRJSP se aplicaba sin tener en cuenta si la causa de resolución provenía del abandono, renuncia unilateral, incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones que había adquirido mediante el contrato de concesión, declaración de concurso o de declaración de insolvencia del concesionario por falta de rentabilidad de la inversión[102]. Ante esta situación, la LRJSP introdujo modificaciones relativas a la resolución de los contratos de concesión con el fin de trasladar el riesgo al concesionario, impidiendo así garantizar un reembolso mayoritario de la inversión al contratista en caso de resolución, ajustando el ordenamiento jurídico español a la norma comunitaria[103].

Por otra parte, autores como Fernández Acevedo consideran que esta reforma podía suponer "*un importante incentivo para la elaboración de cálculos más rigurosos de las inversiones necesarias en las concesiones*" [104] puesto que el contratista ya no posee garantía alguna de que la vaya a recuperar, lo que probablemente conlleve una administración del negocio más diligente y eficiente.

---

de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."

[99] Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento…», *op. cit*. El autor describe que el abono del importe devuelto por las Administraciones Públicas por la inversión realizada por el concesionario, se hacía en concepto de expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de los bienes necesarios para la explotación de la concesión.

[100] Fernández Acevedo, R., «En torno a la controvertida…», *op. cit*., p. 18.

[101] Fernández Acevedo, R., «Mantenimiento del equilibrio económico y responsabilidad patrimonial como técnicas de moderación del riesgo concesional». En «Contratos administrativos, equilibrio económico-financiero e a taxa interna de retorno: a lógica das concessoes e parcerias público-privadas». Fórum editora, Brasil, 2016. p. 255.

[102] Fernández Acevedo, R., «En torno a la controvertida…», *op. cit*., p. 19.

[103] Ruíz García, E., «El control interno de la gestión económico-financiera de la concesión de obras y concesión de servicios locales», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 71, 2018, p. 43.

Según el Considerando 19 de la Directiva 2014/23/UE, si se garantiza al concesionario la recuperación de la totalidad de las inversiones realizadas pues desaparecería cualquier tipo de riesgo para el concesionario, y no debería considerarse concesión a efectos de dicha norma. Así, si la Administración Pública reembolsara al contratista la mayoría de la inversión realizada y los costes se eliminaría el riesgo, pues existía garantía de aseguramiento del beneficio del concesionario.

[104] Fernández Acevedo, R., «En torno a la controvertida…», *op. cit*., p. 24.

Los casos en los que se da la ruptura del equilibrio económico-financiero y, por tanto, procede realizar el reequilibrio son: la modificación contractual y las actuaciones de las Administraciones Públicas de carácter obligatorio para el concesionario que determinen la ruptura sustancial de la economía del contrato[105]. Además, cabe restablecer el equilibrio por hechos asociados a supuestos de fuerza mayor o riesgo imprevisible[106].

El primer caso, conocido como *ius variandi*, obliga a reestablecer el equilibrio económico del contrato en aquellos casos en los que se modifica el contrato de concesión mediante la potestad unilateral y exorbitante de las Administraciones Públicas, que conlleva una mayor onerosidad para el contratista[107].

En segundo lugar, regulado en el artículo 290.4 de la LCSP, se encuentra el caso de que sean las actuaciones de las Administraciones Públicas de carácter obligatorio para el concesionario, las que determinen la ruptura sustancial de la economía del contrato. Este supuesto se denomina *factum principis*, y se trata de decisiones imprevisibles de las Administraciones Públicas que perjudican al concesionario de manera directa[108] y que se adoptan fuera del ámbito propio de la relación contractual[109].

En cambio, no existirá derecho al restablecimiento cuando se hayan incumplido las previsiones de demanda recogidas en el estudio de la Administración o en el que se haya realizado por el concesionario, entendiendo que esos supuestos entran en el riesgo y ventura contractuales[110]. Este estudio de viabilidad, regulado en los artículos 285.2 de la LCSP y 247 de la LCSP, deberá contener entre otras, "*las previsiones sobre demanda de uso e incidencia económica y social de las obras en su área de influencia y sobre la rentabilidad de la concesión*"[111]. Además, éste deberá pronunciarse sobre los riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de las obras y el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario, para la evaluación del

---

[105] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», op. cit., p. 1663. En cuanto al carácter tasado de estos supuestos, la sentencia del Tribunal Supremo núm. 449/2012, de 28 de enero de 2015, precisa que: "*en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas tasadas excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración ("ius variandi" o "factum principis"), o por hechos que se consideran "extra muros" del normal "alea" del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible.*"

[106] Torre de Silva y López de Letona, J., «El impacto del…», *op. cit.*, p. 674.

[107] Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento…» *op. cit*. Cabe mencionar que, las causas de fuerza mayor a efectos de reequilibrio económico-financiero serán las enumeradas en el artículo 239 de la LCSP, para el contrato de obras.

[108] *Vid*. Dictamen del Consejo de Estado núm. 632/1994, de 19 de mayo de 1994.

[109] *Vid*. Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 61/2008, de 31 de marzo de 2009.

[110] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», *op. cit.*, p. 1664.

[111] Artículo 247.2 c) de la LCSP.

riesgo operacional[112], así como los criterios necesarios para valorar la tasa de descuento[113].

Asimismo, estos estudios de viabilidad han de ser objeto de algún mecanismo de control externo para garantizar que se ajustan a la realidad del mercado. La crisis económica demostró que la inexactitud de los estudios de viabilidad desarrollados por las Administraciones Públicas con escasa participación de los licitadores ha llevado a la denuncia de la concesión por parte del concesionario que se veían incapaces de obtener los resultados previstos y solicitaban el reequilibrio económico-financiero de la concesión, en aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible[114].

El Consejo de Estado entiende que un correcto estudio de viabilidad evitará la implementación de concesiones no viables y que terminan en procedimientos de liquidación concursal de las concesionarias y resoluciones anticipadas con un coste muy elevado para las arcas públicas, en cuanto que tiene que responder a la responsabilidad patrimonial prevista en el caso de rescate o resolución anticipada de la concesión[115].

En último lugar, cabe señalar la novedad introducida por el artículo 290.6 de la LCSP, que recoge el derecho del contratista a desistir del contrato si le resulta "*excesivamente oneroso*". Esta causa de resolución solo procede en caso de que la excesiva onerosidad derive de la aprobación de una disposición de carácter general, con posterioridad a la celebración del contrato, por una Administración Pública distinta de la concedente; o bien, cuando el concesionario esté obligado legal o contractualmente a incorporar avances técnicos que las mejoren y cuya disponibilidad en el mercado no existiera al formalizar el contrato[116].

Este precepto aclara que se entenderá que el contrato ha devenido "excesivamente oneroso" cuando esas circunstancias impliquen un incremento neto actualizado de los costes de, al menos, el 5 % del importe neto de la cifra de negocios de la concesión por el periodo resultante hasta su terminación y para dicho incremento deberán deducirse los posibles ingresos adicionales.

No obstante en caso de desistimiento, la resolución no dará derecho a indemnización alguna a ninguna de las partes del contrato. De la literalidad del precepto se entiende que debe existir una aceptación del desistimien-

[112] La Directiva 2104/23/UE obliga a incluir el riesgo operacional en el estudio de viabilidad con el fin de obtener una mayor seguridad respecto al reparto de los riesgos, especificando que estos deberán ser asumidos por el concesionario, salvo que nos encontremos con riesgos imprevisibles que queden fuera del riesgo operacional.

[113] *Vid*. Artículo 247.2 de la LCSP.

[114] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», *op. cit.*, p. 1650.

[115] El Consejo de Estado en su dictamen núm. 1116/2015 al Anteproyecto de la LCSP se pronuncia sobre los mecanismos de control externo de los estudios de viabilidad "pues la experiencia ha demostrado que, si los mismos se hubieran realizado con el rigor necesario, se habría evitado uno de los grandes problemas con los que se enfrenta la contratación pública en nuestros días, esto es, la inviabilidad de una serie de obras públicas (en especial vías públicas), con las subsiguientes aperturas de procedimientos de liquidación concursal de concesionarias y resoluciones anticipadas de este tipo de contratos".

[116] Artículo 290.6 de la LCSP.

to, pues si no, se darían los abandonos del servicio, que el legislador trata siempre de evitar[117].

Por último, cabe señalar que la jurisprudencia ha declarado válidas las cláusulas contractuales en la que se disponga la renuncia a la indemnización por parte del concesionario en el supuesto de que la propia Administraciones Públicas prescinda del servicio objeto de la concesión, sin que esto provoque la ruptura del equilibrio económico financiero. Esta argumentación jurisprudencial se basa en la libertad de pactos y en lo establecido en el artículo 6.2 CC[118].

IV. CONCLUSIÓN

La Directiva 2014/23/UE, y por consiguiente, la LCSP no limitan las concesiones de servicios a la prestación de servicios públicos, permitiendo que también los contratos de servicios puedan llevar a cabo dichas prestaciones aplicándose las normas relativas al régimen sustantivo del servicio público.

El fundamento de las nuevas concesiones reside, actualmente, en parámetros meramente económicos: la traslación del riesgo operacional al concesionario, sin asegurar que éste pueda recuperar la totalidad de la inversión realizada en el negocio. Así, la utilidad de la concesión para las Administraciones Públicas pasa a ser puramente financiera, pues el concesionario se convierte en financiador de las mismas, permitiendo que la inversión no compute como déficit y deuda pública, según la SEC-10.

Pero, cabe preguntarse ¿qué relación existe entre la Directiva 2014/23/UE y sus trasposiciones nacionales y las normas contables? ¿existe, coordinación entre estas normas de tal manera que la inversión de una concesión correctamente adjudicada no impute como déficit público y deuda pública? Parece cierto que, en cuanto a clases de riesgo, la Directiva 2014/23/UE ha tratado de expresar lo dispuesto en las reglas contables, pero la relación paralela y no jerárquica que existe entre ambas normas no asegura que la interpretación de los conceptos recogidos en las mismas vayan a permanecer unificados, eliminando el hecho de que esta coordinación sea total.

Por otra parte, este fundamento financiero reduce los incentivos del sector privado a contratar con el sector público por vía de la concesión, pues se exige que el concesionario asuma más riesgos, evitando que las Administraciones Públicas tengan que soportar las consecuencias económicas del negocio si éste se frustra, a pesar de que los servicios que provean son titularidad de los poderes públicos.

---

[117] Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley…», *op. cit.*, p. 1665.

[118] *Vid.* La Sentencia del TS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª, núm. 144/1999 de 24 de mayo de 2004.

Dada la inexistencia de antecedentes legales y jurisprudenciales de riesgo operacional, la Directiva 2014/23/UE y la LCSP deberían haber concretado los elementos necesarios que facilitaran su correcta delimitación, en aras de una mayor seguridad jurídica. Por esta razón, desde mi punto de vista, la duda más relevante recae sobre el concepto de riesgo de suministro o disponibilidad y lo que diferencia el riesgo operacional del principio general de contratación pública de riesgo y ventura. Es clara la exigencia, por parte de la jurisprudencia europea, de que el riesgo operacional conlleve un nivel de riesgo superior al del principio de riesgo y ventura para poder calificar un contrato como concesión. Se ha interpretado, por parte de la doctrina que el riesgo de oferta o suministro quiere subrayar precisamente este *plus* de riesgo a asumir, sin embargo, no queda claro cuál es la entidad o definición del mismo.

Es por ello, que el riesgo de suministro no puede implicar, meramente que el concesionario asuma el riesgo de no prestar el servicio o de que no se pueda disponer de la obra, pues este riesgo es inherente a cualquier tipo de contratante, ya sea en una relación pública o privada. Este riesgo de suministro debe implicar que el concesionario asuma el riesgo de que, por circunstancias ajenas a él se deba denegar el uso del servicio, porque, por ejemplo se agote el servicio por incremento de la demanda o no se cumplan los estándares de calidad de una obra. La defensa de que el riesgo operacional va más allá del principio de riesgo y ventura que asume todo contratista se basa en que el concesionario debe asumir el riesgo de que, aun cumpla éste diligentemente las condiciones pactadas, se tenga que negar el uso de la obra o del servicio o no se cumplan los estándares de calidad y disponibilidad, por no ser la demanda la prevista.

La LCSP, en su artículo 245.1 prevé que las "*obras se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario quien, además asumirá el riesgo operacional de la concesión*", pero va a ser muy necesaria la labor interpretativa de los tribunales para poder delimitar las zonas grises en las que se encuentran estos términos. Esta transferencia del riesgo operacional debe llevarse a cabo individualmente en cada contrato de concesión, por los poderes adjudicadores, tomando en consideración las circunstancias que rodeen al contrato y debe ser idónea para la explotación del mismo. No caben por tanto fórmulas generales, si no que cada concesión deberá ser analizada *ad casum*, por la amplia diversidad de factores y peculiaridades que intervienen en estas operaciones.

Con todo, nos encontramos ante la desnaturalización del concepto de concesión por razones puramente financieras y contables, pues la concesión se empleará para que los gastos y costes de las Administraciones Públicas se reflejen "de otro modo" en la contabilidad pública. Por este motivo, se deberá invertir más tiempo y recursos económicos en los procedimientos de aprobación y estudios de viabilidad de los proyectos y adjudicación de concesiones, así como en el control por parte de las Administraciones Públicas de la correcta ejecución de la concesión, garantizando el principio de eficiencia, para poder garantizar el cumplimiento del fin de los contratos.

Además, deben preverse técnicas de reequilibrio o ajuste financiero del proyecto basados en informes o mecanismos de control, que favorezcan a la consecución de los objetivos de la concesión, en beneficio de la Administración Pública, la entidad privada contratante, pero sobre todo, de la ciudadanía.

Desde el punto de vista estratégico, debe tenerse en cuenta que la atribución de un nivel de riesgo excesivo a los concesionarios puede ser contraproducente pues las entidades privadas perderán el interés en este tipo de negocios, o pueden dejar de ofertar proyectos que satisfagan el interés general, y que sean rentable para todas las tres partes involucradas en la relación. Sin embargo, también es cierto que asumiendo el concesionario de manera efectiva el riesgo operacional, éste se verá forzado a realizar los estudios exhaustivos de mercado, requeridos para analizar la rentabilidad de los proyectos, haciendo incluso más fiable la adjudicación de la concesión. A la luz de esto último, ha de mencionarse que una correcta distribución de los riesgos es una tarea ciertamente compleja, pero su concreción condicionará desde un punto de vista no solo jurídico, si no empresarial, el funcionamiento real de las concesiones.

Por último, cabe mencionar que la LCSP contiene una cláusula de derecho de desistimiento para los supuestos de onerosidad extraordinaria sobrevenida como consecuencia del *ius variandi* o de un *factum principis* o de la aplicación de la cláusula de progreso. Se entiende que esta cláusula se constituye como un mecanismo para suprimir pretensiones de restablecimiento del equilibrio financiero, pero, aún así, plantea diversas dudas, pues implica que el concesionario deberá asumir un riesgo que le será difícilmente soportable sin recibir contraprestación alguna, sobre todo en el contexto económico y social que vivimos, caracterizado por avances tecnológicos que podrán trastornar el cauce y pervivencia de muchos contratos de concesión.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1. Normativa

— Comunicación interpretativa de la Comisión Europea sobre las concesiones en el Derecho comunitario, publicada en el DOCE C 121 de 29 de abril de 2000.
— Constitución Española de 1978.
— Decisión de EUROSTAT 18/2004 de 11 de febrero sobre déficit y deuda: el tratamiento de las asociaciones público-privada.
— Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
— Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

— Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.
— Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
— Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
— Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
— Reglamento 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

5.2. Resoluciones judiciales

— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2011, de 3 de marzo.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/1984, de 24 de junio.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2011, de 8 de julio.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 96/2002, de 25 de abril.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1981, de 16 de noviembre.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 109/2003, de 5 de junio.
— Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 53/2014, de 10 de abril.
— Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2011, relativa al Asunto C-348/10, *Norma-A SIA y Dekom SIA contra Latgales planošanas regions.*
— Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de marzo de 2011, relativa al Asunto C-274/09, *Privater Rettungsdienst*.
— Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de septiembre de 2009, relativa al Asunto C-206/08, *Eurawasser*.
— Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de octubre de 2005, relativa al Asunto C-234/03.
— Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de octubre de 2005, relativa al Asunto C-458/03, *Parking Brixen*.
— Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, núm. 449/2012, de 28 de enero de 2015.
— Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, núm. 144/1999, de 13 de mayo de 2005.

— Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª, núm. 144/1999, de 24 de mayo de 2004.
— Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de julio de 1991.
— Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 685/2015, de 17 de julio.

5.3. Dictámenes e Informes

— Dictamen del Consejo de Estado núm. 1116/2015, de 10 de marzo, sobre el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público.
— Dictamen del Consejo de Estado núm. 662/2004, de 15 de abril.
— Dictamen del Consejo de Estado núm. 632/1994, de 19 de mayo.
— Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 12/2010, de 23 de julio.
— Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 69/2009, de 23 de julio.
— Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 61/2008, de 31 de marzo.
— Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 2/2006, de 24 de marzo.
— Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de 10 de diciembre de 2018, en relación con las consecuencias de la alteración sobrevenida de las condiciones salariales de los trabajadores de una empresa contratista de servicios por causa del cambio en el convenio colectivo aplicable durante la ejecución del contrato público.

5.4. Obras doctrinales

Aliaga Moreno, I., «La regulación de las concesiones de obras y servicios en las nuevas Directivas europeas. Visión crítica de la regulación en Navarra». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2015, núm. 45, pp. 260-311.

Banco de España, «Principales efectos de la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010) en las Cuentas Financieras de la Economía Española», 15 de octubre de 2014, p. 5.

Calatayud Prats, I., «La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 1, 2017, pp. 107-152.

Calatayud Prats, I., «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento del contratista de las concesiones de obra y Servicio público: la liquidación del contrato (RPA) y la indemnización de daños y perjuicios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, 2017, Iustel. Recuperado el 7 de marzo de 2019 de: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507100.

Calvo González, F. J., "La concesión de servicio público: un estudio sobre su secuestro y su caducidad", *Noticias jurídicas*, 2016. Recuperado el 7 de marzo de 2019 de: http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11441-la-concesion-de-servicio-publico:-un-estudio-sobre-su-secuestro-y-su-caducidad/

Coyle Fernández, C. M., «Nueva Directiva sobre Adjudicación de Concesiones: ¿excluye las basadas en la transferencia del riesgo de disponibilidad?», *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 884, 2014, p. 5.

Fernández Acevedo, R., «En torno a la controvertida compatibilidad del concepto de concesión con la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en caso de resolución». Recuperado el 10 de marzo de 2019 de: http://www.ius-ublicum.com/repository/uploads/27_11_2017_17_11-Acevedo_2017.pdf

Fernández Acevedo, R., «Mantenimiento del equilibrio económico y responsabilidad patrimonial como técnicas de moderación del riesgo concesional». En «Contratos administrativos, equilibrio económico-financiero ea taxa interna de retorno: a lógica das concessoes e parcerias público-privadas», *Fórum editora*, Brasil, 2016. pp. 253-282.

García Pelayo, M., «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979.

García Rosa, M., «El nuevo contrato de concesión de servicios: claves para su fiscalización». *Auditoría Pública*, núm. 71, 2018, pp. 91-100.

Gimeno Feliú, J. M., «La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 4, 2017, pp. 7-30.

González de Olano, G. y Navarro Manich, J. A., «Comentarios a la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión», *Actualidad Jurídica Uría y Menéndez,* núm. 37, 2014, p. 44-57.

González García, J., «Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria», *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2007.

Hernández González, F. L., «La nueva Directiva de concesiones. Un largo viaje con final esperado, en Las nuevas directivas de contratación pública: Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo», en *Observatorio de los Contratos Públicos*, 2015, Número Monográfico especial, Aranzadi, Zaragoza pp. 169-240.

Huergo Lora, A., «El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Documentación Administrativa*, 2017.

Huergo Lora, A., «Skin in the game: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018, Iustel. Recuperado el 14 de abril de http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508472

Laguna de Paz, J. C., «Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pp. 41-68.

Lazo Vitoria, X., «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 154, 2013, pp. 137-174.

Lazo Vitoria, X., «El riesgo operacional ¿una nueva era para los contratos de concesión?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018 Iustel. Recuperado el 4 de abril de http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508956

López Mora, M.ª, «El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional», Atelier, Barcelona, 2019.

Luna Quesada, J., «El control municipal de las concesiones administrativas: el caso de los servicios e instalaciones deportivas», *Auditoría Pública*, 2014, núm. 62, pp. 63-81.

Magide Herrero, M., «Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión», *Actualidad jurídica Uría Menéndez,* núm. 46, 2017 pp. 40-55.

Mestre Delgado, J. F. y Manent Alonso, L., «La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos», *Tirant lo Blanch*, 2018, Valencia.

Míguez Macho, L., «La distinción entre las concesiones de servicios y otros contratos públicos a la luz de la Directiva 2014/23/UE: repercusiones para el derecho español, en Las nuevas directivas de contratación pública: Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo», en *Observatorio de los Contratos Públicos*, 2015, Número Monográfico especial, Aranzadi, Zaragoza, pp. 395-409.

Razquin Lizarraga, J. A., «La Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 58, 2014 pp. 95-158.

Recuerda Girela, M. A., «Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público», Civitas, 2017, Pamplona.

Ruíz García, E., «El control interno de la gestión económico-financiera de la concesión de obras y concesión de servicios locales», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 71, 2018 p. 41-54.

Santamaría Pastor, J. A., «Contratos del sector público y Derecho de la Unión», Revista de Administración Pública, núm. 200, 2016, pp. 83-102.

Tornos Mas, J., «La tarifa como forma de retribución de los concesionarios: una figura constitucional y necesaria», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, pp. 22 a 29.

Torre de Silva y López de Letona, J., «El impacto del concepto de riesgo operacional sobre las solicitudes de reequilibrio de concesiones administrativas. A propósito del dictamen del Consejo de Estado 660/2014», en *Anuario de Derecho Administrativo 2017*, Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo, Civitas, 2017.

Villar Rojas, F. J., «Las tarifas por la prestación de servicios públicos: ¿una categoría inconstitucional?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017. Recuperado el 17 de abril de 2019 de http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507858.

Jorge Arce Blanco*

Competencias de la Policía Municipal de Madrid en el ámbito de la Policía Administrativa, Ordenanzas Municipales y Bandos

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—INTRODUCCIÓN.—I. LA POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID Y EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL.—1.1. Constitución Española de 1978.—1.2. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.—1.3. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.—1.4. Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.—1.5. Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.—II. POLICÍA ADMINISTRATIVA, ORDENANZAS Y BANDOS.—2.1. Derecho administrativo.—2.2. Potestad Reglamentaria, Ordenanzas Municipales y Bandos.—2.3. Potestad sancionadora.—2.4. Procedimiento de aprobación de ordenanzas y reglamentos.—2.5. Policía Administrativa.—III. HABILITACIÓN Y COMPETENCIAS RECOGIDAS EN LA LEY 22/2006, DE 4 DE JULIO, DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID.—3.1. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.—IV. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MADRID.—4.1. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.—V. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL EN LA CIUDAD DE MADRID.—5.1. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.—VI. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DEL MEDIO AMBIENTE.—6.1. Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de la Ciudad de Madrid 24/07/1985. —6.2. Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica de la Ciudad de Madrid 25/02/2011.—6.3. Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos de la Ciudad de Madrid 24/03/2009.—VII. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA.—7.1. Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos.—7.2. Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante 27/03/2003.—7.3. Ordenanza de Consumo de la Ciudad de Madrid

* Policía del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid. Graduado en Derecho. Graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

30/03/2011.—7.4. Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior 30/01/2009. VIII. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.—8.1. Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.—8.2. Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración 30/07/2013.—8.3. Ordenanza de apertura de actividades económicas 28/02/2014.—8.4. Ordenanza por la que se regula la asignación de un código identificativo a los locales con puerta de calle y las agrupaciones de locales ubicados en el término municipal de Madrid 28/04/10.—IX. CONCLUSIONES.—X. GLOSARIO DE ABREVIATURAS.—XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

La Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, entre otras funciones, como se específica en el artículo 11.a) de la Ley de Coordinación de Policía Local de la Comunidad de Madrid debe "ejercer la policía administrativa en relación al cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones, así como de otras normas autonómicas y estatales, dentro del ámbito de sus competencias" (LCPLCM, 1/18).

Para poder analizar las competencias más destacables que tiene Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid en el ámbito de Policía Administrativa, Ordenanzas Municipales y Bandos vamos a realizar un recorrido normativo desde la normativa estatal hasta la autonómica llegando hasta la Municipal del Ayuntamiento de Madrid, en particular, con su régimen especial.

Vamos a adentrarnos dentro de las competencias más significativas dentro del ámbito de la Seguridad Vial, Medio Ambiente, Convivencia Ciudadana y Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Con todo ello vamos a conocer de manera pormenorizada las funciones de Policía Municipal de Madrid en el aspecto administrativo y de qué forma actúan y trabajan los Policías Municipales del Ayuntamiento de Madrid.

PALABRAS CLAVE: policía administrativa, ordenanzas municipales, bandos, Policía Municipal de Madrid.

ABSTRACT

The Municipal Police of the Madrid City Council, among other functions, as specified in Article 11 a) of the Local Police Coordination Law of the Community of Madrid must "exercise the administrative police in relation to compliance with ordinances, sides and other provisions, as well as other regional and state regulations, within the scope of their powers" (LCPLCM, 1/18).

In order to analyze the most outstanding competencies that the Municipal Police of the City Council of Madrid have in the field of Administrative Police, Municipal Ordinances and Bandos, we will take a normative route from the state regulations to the regional regulations, reaching the Municipal of the City Council of Madrid, in particular, with its special regime.

We will enter into the most significant competences within the scope of Road Safety, Environment, Citizen Coexistence and Public Shows and Recreational Activities.

With all this we will know in detail the functions of the Municipal Police of Madrid in the administrative aspect and how they act and work the Municipal Police of the City of Madrid.

KEYWORDS: Administrative Police, municipal ordinances, bandos, Municipal Police of Madrid.

INTRODUCCIÓN

Las competencias en materia administrativa en Policía Municipal de Madrid están incluidas en todo tipo de intervenciones que realice un agente. Una denuncia de tráfico, una inspección de un local, una manifestación en vía pública, quejas por ruidos… Así podríamos estar mencionando multitud de situaciones en las que un agente de policía en mayor o menor medida tiene que hacer uso de normativa y ajustarse al procedimiento administrativo.

Por ese motivo es importante analizar toda la jerarquía normativa que existe en el ámbito policial desde el nivel estatal, pasando por el autonómico y llegando al local, para poder entender los trámites y competencias que disponen los Cuerpos de Policía Local.

El caso del Ayuntamiento de Madrid, al igual que sucede con el de Barcelona son casos singulares, dado que tienen unas leyes de régimen especial para su actuación. Más adelante podremos abarcar el contenido de las mismas.

La actuación de la Policía Municipal, y demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se debe ajustar a derecho y seguir un orden jerárquico normativo. Vamos a analizar normativa estatal y autonómica a través de Leyes y Leyes Orgánicas y sus reglamentos y en el ámbito municipal a través de Ordenanzas.

De forma particular vamos a mostrar cómo debe ajustarse la actuación de Policía Municipal de Madrid conforme a ciertas instrucciones propias del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.

I. LA POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID Y EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

1.1. Constitución Española de 1978

Nuestra norma fundamental surge tras un cambio de régimen. El 15 de junio de 1977 se celebran las primeras elecciones para conformar las Cortes Generales. Formadas las dos cámaras se eligió una Comisión Constituyente, donde todas las fuerzas políticas, participaron en la elaboración del nuevo texto obteniendo amplia mayoría. El 6 de diciembre de 1978 se celebra referéndum sobre el texto elaborado, obteniendo una mayoría de

votos de más del 85 %. El 27 de diciembre de 1978 se sanciona por parte de su Majestad el Rey D. Juan Carlos I en sesión conjunta Congreso y Senado. "Se publica el día 29 de diciembre de 1978 en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor ese mismo día" (Congreso, 2019).

El preámbulo de la CE no tiene carácter normativo, pero sirve como base para la elaboración del texto completo y analizar el contenido fundamental a tratar. Dicho contenido tiene los siguientes objetivos:

— "Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo" (CE, 1978).
— "Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular" (CE, 1978).
— "Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones" (CE, 1978).
— "Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida" (CE, 1978).
— "Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra" (CE, 1978).

En su título preliminar, artículo 9.3, se recogen los Principios Constitucionales Básicos indicando que "la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadores no favorables o restrictivas de derecho individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos" (CE, 1978).

Se entiende por:

— Legalidad: es la vinculación a la ley por parte de todos los poderes del Estado. Se recoge en el artículo 9.1 "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (CE, 1978).
— Jerarquía normativa: donde existe una norma de rango superior y otras de rango inferior, supeditadas a las superiores.
— Publicidad de las normas: Toda norma debe ser publicada y puesta a conocimiento de la ciudadanía. Así se establece en el Código Civil artículo 2.1 "Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, si en ellas no se dispone otra cosa" (CC, 1889). A su vez los ciudadanos tienen que tener presente que "la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. El error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen", artículo 6.1 (CC, 1889).

— "Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales" (CE, 1978): no se permite aplicar una norma a sucesos acaecidos a posteriori, salvo que sean favorables.
— Responsabilidad de los poderes públicos: todos los poderes públicos deben velar por el buen funcionamiento de todos los servicios públicos, excepto en casos de fuerza mayor.
— Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: los poderes públicos no deben dictar actos arbitrarios que generen algún tipo de desigualdad.
— Seguridad jurídica: el ciudadano debe tener constancia de si su conducta se ajusta a la norma establecida.

Sentando las bases de los Principios Constitucionales básicos que deben seguir todos los poderes públicos, debemos establecer los principios de actuación que deben seguir las Administraciones Públicas, para posteriormente analizar con profundidad las competencias en Policía Administrativa, Ordenanzas Municipales y Bandos de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid. Para ello "la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho." Artículo 103 (CE, 1978).

Es reseñable destacar el artículo 104 (CE, 1978) donde indica que:

> "1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
> 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

Dicha normativa, que analizaremos posteriormente, es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Antes de finalizar este apartado debemos conocer dos artículos que dan base a las competencias a nivel autonómico y local. Siendo los siguientes:

— Artículo 149.1.29 en relación a la seguridad pública, se da la posibilidad a las Comunidades Autónomas de crear sus propias policías, según se disponga en sus Estatutos (CE, 1978).
— Artículo 148.1.22 se concede a las CCAA la competencia en "la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica" (CE, 1978).

Una vez configurada la base normativa de las competencias asumibles por parte de PMM, vamos a profundizar en el contenido de la LOFCS, en el siguiente apartado.

1.2. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La LOFCS surge del mandato establecido en el artículo 104 de la CE. En el preámbulo de la citada LO, se específica el contenido de la misma estableciéndose las funciones de las FCS, los principios básicos de actuación, la policía judicial, la cooperación recíproca y coordinación entre las diferentes FCS, la organización policial y promoción profesional.

El Título V "De las Policías Locales" específica que "los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica." Artículo 51 (LOFCS, 2/86).

La naturaleza jurídica de los Cuerpos de Policía Local son la de "Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada", artículo 52 (LOFCS, 2/86).

El artículo 53 (LOFCS, 2/86) establece las funciones que deberán ejercer los Cuerpos de Policía Local: "d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia" (LOFCS, 2/86).

Específicamente podemos encontrar en el artículo 53.d) las funciones de Policía Administrativa, pero hay que destacar que todas las actuaciones que realizan los miembros de las FCS conllevan trámites administrativos, sin los cuales el procedimiento en cuestión carece de validez. Por ejemplo, una detención de una persona por un robo con fuerza trae consigo una serie de protocolos de actuación en el ámbito de la detención y puesta a disposición judicial, pero todos esos protocolos llevan consigo trámites administrativos (lectura de derechos, reseña, contacto con abogado…).

A continuación, vamos a establecer la competencia en materia de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid, recogida en Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

1.3. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Dentro de las competencias que pueden asumir las CCAA, se encuentra la coordinación de las policías locales (CE, 1978). El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 26.1.28 (LOEACM, 3/83) adquiere como competencia exclusiva la "coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica", esa LO es la LOFCS 2/86.

En el 2018 se ha derogado la Ley 4/92 de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, por la actual LCPLCM 1/18. Dicha derogación normativa, busca actualizar las funciones y competencias al siglo XXI.

1.4. Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid

El preámbulo de la LCPLCM indica que "la presente Ley encuentra amparo competencial en el artículo 148.1.22 de la Constitución, así como el artículo 26.1.28 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que le atribuyen la competencia sobre coordinación y demás facultades en relación con los policías locales en los términos que establezca la Ley Orgánica" (LCPLCM, 1/18).

Esta Ley se aplica a todos los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad de Madrid. Los Cuerpos de Policía, por "razón histórica podrán recibir el nombre de Policía Municipal". Artículo 4 (LCPLCM, 1/18).

Las funciones de los Cuerpos de Policía Local, vienen recogidas en el artículo 11 (LCPLCM, 1/18):

"a) Ejercer la policía administrativa en relación al cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales, así como de otras normas autonómicas y estatales, dentro del ámbito de sus competencias.
b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano y en las vías de titularidad municipal, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros Cuerpos de funcionarios creados en los respectivos ayuntamientos, así como participar en la educación vial.
c) Instruir atestados por accidentes de circulación y delitos contra la seguridad vial dentro del casco urbano y en las vías de titularidad municipal.
d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de protección del medio ambiente cuando las funciones de vigilancia sean competencia municipal, bien originaria o delegada.
e) Proteger a las autoridades de las corporaciones locales y la vigilancia o custodia de los edificios e instalaciones de titularidad municipal.
f) Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de policía judicial, en el marco determinado en la normativa vigente y los protocolos de actuación y los acuerdos de colaboración suscritos con el Estado.
g) Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
h) Efectuar las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos o su comprobación.
i) Vigilar los espacios públicos, ejercer las funciones de policía de proximidad y proteger los entornos socio escolares y a los colectivos vulnerables.
j) Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de las víctimas de la violencia de género, y cooperar con los servicios y otros agentes sociales en el desarrollo de sus funciones.

k) Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
l) Cooperar en la resolución de los conflictos privados, cuando sean requeridos para ello.
m) Instruir los atestados policiales en caso de siniestros laborales, cualquiera que sea su resultado y de la investigación de los delitos de riesgo en materia de seguridad e higiene en el trabajo, dentro del término municipal, dando traslado de los mismos a la autoridad competente, sea judicial o laboral, colaborando con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante los oportunos protocolos de actuación y acuerdos de colaboración suscritos al efecto.
n) Actuar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en materia de violencia de género, protección del menor, delitos de odio y otras de carácter social.
ñ) Además de las funciones establecidas en los puntos anteriores, en virtud de convenio entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, los Cuerpos de policía local podrán ejercer en su término municipal las siguientes funciones:

1.º Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos administrativos de la Comunidad de Madrid.
2.º Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad de Madrid, denunciando toda actividad ilícita.
3.º Adoptar las medidas necesarias en orden a garantizar la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad de Madrid.
4.º Ejercer en su término municipal la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales" (LCPLCM, 1/18).

Como hemos podido analizar, los Cuerpos de Policía Local cuentan con una infinidad de funciones dentro de su ámbito territorial y competencial. La normativa subrayada destaca todas las competencias que inexcusablemente necesitan realizar trámites administrativos.

1.5. Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid

Este reglamento está a la espera de ser completamente modificado, por la aprobación de la LCPLCM 1/18. Mientras tanto los artículos que no contradigan dicha Ley, siguen en vigor.

II. POLICÍA ADMINISTRATIVA, ORDENANZAS Y BANDOS

2.1. Derecho administrativo

Podemos definir el Derecho administrativo como "aquella parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando las relaciones jurídicas con el administrado" (Garrido, 2010).

Zanobini define el Derecho administrativo como "aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos" (Parada, 2019).

Características que tiene el Derecho administrativo:

— Es un Derecho público.
— Está compuesto por normas que regulan las relaciones entre la Administración y los particulares.

El Derecho administrativo se manifiesta a través de las fuentes del Derecho, es decir, de donde proviene el Derecho. Para ello tenemos que analizar el artículo 1 del CC (CC, 1889):

> "1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
>
> 2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
>
> 3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada.
>
> Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.
>
> 4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
>
> 5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».
>
> 6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
>
> 7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido" (CC, 1889).

Por tanto, las fuentes del Derecho administrativo imponen que se ordenen jerárquicamente, garantizando así el principio de seguridad jurídica. Por un lado, tenemos el Principio de Jerarquía donde una norma está por

encima o por debajo para ser aplicada y por otro lado está el Principio de Competencia donde se determina qué Administración es competente en una determinada materia.

Garrido Falla (Garrido, 2010) establece los siguientes criterios en el orden jerárquico de aplicación de las fuentes directas en el Derecho administrativo:

— Primacía del Derecho escrito. Es decir, las fuentes no escritas quedan por debajo de las escritas.
— Criterio de jerarquía. Se establece como norma superior la Constitución.

Se deben tener presente dos reglas:

— La jerarquía del órgano del que emana la norma marca el valor formal de la misma.
— Las normas reglamentarias no pueden contradecir el Derecho estatal.

Gráfico 1. Pirámide de kelsen o jerarquía normativa

En relación a la clasificación de la jerarquía normativa indicada en el gráfico anterior, vamos a explicar, la normativa que se encuentra por debajo de la CE, hasta llegar al fondo del estudio en relación a Ordenanzas, Reglamentos y Bandos.

— Leyes Orgánicas: vienen recogidas en el artículo 81 indicando que "son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos

de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución" (CE, 1978). Se necesita un amplio consenso para su aprobación, modificación o derogación.

— Leyes ordinarias: son aquellas que no reglamentan materias reservadas por la Constitución a otro tipo de norma.
— Leyes Marco: reguladas en el artículo 150.1 "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal" (CE, 1978).
— Leyes de Armonización: son leyes que puede dictar el Estado para armonizar normativa existente evitando políticas no homogéneas, artículo 150.3 (CE, 1978).
— Leyes de Transferencia: "el Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" (CE, 1978) artículo 150.2.
— Leyes de bases: vienen reguladas en el artículo 82 indicando que "1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior. 2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos en uno solo" (CE, 1978).
— Leyes Autonómicas: son normas emanadas por las Asambleas legislativas de las CCAA en materia de su competencia.
— Disposiciones normativas con rango de ley: en este caso el Gobierno puede emitir normas con rango de ley. Conforme Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno los Decretos que se aprueben en Consejo de Ministros se denominaran Real Decreto. Existen dos tipos:

    - Decretos Legislativos: "Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos". Artículo 85 (CE, 1978)
    - Decretos-Ley: recogidos en el artículo 86 (CE, 1978) "1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos y deberes y libertadas de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general."

— Tratados Internacionales: los mismos vienen regulados en los artículos del 93 al 96 de la CE. Los mismos deberán ser ratificados por las

Cortes Generales y una vez se publiquen formarán parte del ordenamiento jurídico español.

— Reglamentos: tienen rango inferior a la ley y son aprobados por el Gobierno y la Administración para regular la relación de la Administración con los administrados y limitar la actuación de la Administración. Podemos encontrar:

  - Reglamentos estatales.
  - Reglamentos autonómicos.
  - Reglamentos locales. Estos son los que vamos a entrar en detalle a analizar, aquí podemos encuadrar las ordenanzas.

2.2. Potestad Reglamentaria, Ordenanzas Municipales y Bandos

El Profesor Parada (Parada, 2019) define el Reglamento como "norma escrita con rango inferior a la Ley dictada por una Administración pública". Por tanto, se considera que las Administraciones públicas tienen potestad reglamentaria. Podemos realizar la siguiente clasificación de los Reglamentos (Parada, 2019):

— Por su relación con la Ley.

  - Ejecutivos: son los que amplían las disposiciones de una Ley detallando su contenido.
  - Independientes: son los que regulan materias no incluidas en ninguna Ley.
  - De necesidad: son los que se dictan de manera extraordinaria o urgente. Según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga la potestad al Alcalde de "adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno" (LRBRL, 7/85) artículo 21.1.m).

— Atendiendo a la materia.

  - Administrativos: sirven para regular la actividad interna de la Administración.
  - Normativos: regulan las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

— Por su origen: según la Administración que los dicta AGE, CCAA, EELL.

La potestad reglamentaria y a quien corresponde viene recogido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En su artículo 128 (LPACAP, 39/15) dice "1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local" (LPACAP, 39/15).

La potestad reglamentaria en el ámbito local viene regulada en el artículo 4 (LRBRL, 7/85) indicando que "en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: a) las potestades reglamentarias y de autoorganización".

A su vez el artículo 84.1 (LRBRL, 7/85) reseña que "las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y bandos.
b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.
c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable.
d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad.
e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo."

El artículo 22 (LRBRL, 7/85) otorga el ejercicio de la potestad reglamentaria al Pleno para la aprobación del Reglamento Orgánico, de las Ordenanzas y la aprobación de planes urbanísticos. Para los Municipios de Gran Población se puede delegar en las Comisiones del Pleno, según el artículo 123 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, lo siguiente:

"d) La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.
k) La determinación de las formas de gestión de los servicios.
m) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y defensa jurídica del Pleno.
ñ) El planteamiento de conflictos de competencia con otras EELL."

La atribución de dictar Bandos corresponde al Alcalde, no pudiendo ser delegada, en el artículo 21.1.e) (LRBRL, 7/85). Los mismos carecen de carácter normativo y son un simple recordatorio de tareas o deberes hacia los administrados. En el Ayuntamiento de Madrid el último Bando emitido por el Alcalde de Madrid, el Excelentísimo D. José Luís Martínez-Almeida Navasqüés, es de fecha 8 de octubre de 2019, publicado en el Boletín

Oficial del Ayuntamiento de Madrid n.º 8500, de 10 de octubre de 2019, donde se anima a los ciudadanos a acudir a los festejos con motivo del Día de la Fiesta Nacional.

En materia tributaria las EELL tendrán autonomía para poder fijar y exigir tributos según la legislación vigente a través de las Ordenanzas fiscales. Artículo 106 (LRBRL, 7/85).

2.3. Potestad sancionadora

El Diccionario del Español Jurídico define la potestad sancionadora como la "potestad de la Administración para imponer sanciones a los ciudadanos por la comisión de las infracciones administrativas que estén previstas como tales en la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido".

El Alcalde tiene atribución para "sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos". Artículo 21.1.n) (LRBRL, 7/85).

Los principios de la potestad sancionadora los podemos encontrar en la Ley 40/2015, de 1 octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, Capítulo III. "Principios de la potestad sancionadora", artículos del 25 al 31:

— "Principio de legalidad. Artículo 25 (LRJSC, 40/15).

  - La potestad sancionadora de las AAPP será si se reconoce por una norma con rango de Ley.

— Irretroactividad. Artículo 26 (LRJSC, 40/15).

  - Las disposiciones sancionadoras favorables, tendrán efecto retroactivo si favorecen al infractor.

— Principio de tipicidad. Artículo 27 (LRJSC, 40/15).

  - Solo constituyen infracciones administrativas los hechos tipificados en el ordenamiento jurídico.
  - Las infracciones administrativas se clasificarán en leves, graves y muy graves."

— Responsabilidad. Artículo 28 (LRJSC, 40/15). La responsabilidad puede recaer en las personas físicas o jurídicas que cometan el hecho constitutivo de infracción.

— Principio de proporcionalidad. Artículo 29 (LRJSC, 40/15).

- Las sanciones administrativas no pueden implicar privación de libertad.
- Las sanciones tienen que prever que la comisión de la infracción no debe ser más beneficiosa que el cumplimiento de la norma.
- Las AAPP deben adecuar la gravedad del hecho a la graduación de la sanción, observando:

  – El grado de culpabilidad.
  – La persistencia en la conducta infractora.
  – La naturaleza de los perjuicios causados.
  – La reincidencia (dentro de un año, más de una infracción).
  – Se debe castigar la sanción más grave, en caso de concurrencia.

— Prescripción. Artículo 30 (LRJSC, 40/15). Si las leyes no fijan plazos de prescripción, serán los siguientes:

Gráfico 2. Cuadro prescripciones LRJSP 40/15

— Concurrencia de sanciones. Artículo 31 (LRJSC, 40/15)

- "No podrá sancionarse hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento".

El Título XI de (LRBRL, 7/85) en su artículo 139 nos indica la tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias, estableciendo que "para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas".

La clasificación de las infracciones a las ordenanzas locales en relación al artículo 139, se recogen en el artículo 140 (LRBRL, 7/85):

— Infracciones muy graves:

- Perturbación grave de la convivencia.
- El impedimento del uso de un servicio público
- Obstrucción de un servicio público.
- Deterioro grave y relevante de equipamientos e instalaciones.

— Infracciones graves y leves:

- Serán el resto según sea la intensidad de la perturbación, del uso del servicio público y de los daños ocasionados.

2.4. Procedimiento de aprobación de ordenanzas y reglamentos

En cuanto a los reglamentos, dentro de la normativa local, no hay regulación existente. La aprobación de las ordenanzas se ajustará a lo establecido en el artículo 49 (LRBRL, 7/85):

"a) Aprobación inicial por el Pleno.
b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias.

Si no se presenta ninguna reclamación o sugerencia, se entiende definitivo el acuerdo que antes era provisional."

Tenemos que tener presente la Ley 39/15, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas, a la hora de realizar la iniciativa para dictar ordenanzas o reglamentos a través del Principio de buena regulación. Artículo 129 (LPACAP, 39/15):

> "Dicha iniciativa debe actuar conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Todo ello justificado en un interés general, regulando unas necesidades, tras constatar que no haya otra medida menos restrictiva de derechos, o que impongan menos obligaciones."

Toda norma debe ser publicada en el boletín oficial, artículo 131 (LPACAP, 39/15), y con carácter previo a la elaboración del proyecto se debe realizar una consulta pública a través del portal web a los sujetos interesados (LPACAP, 39/15) artículo 133.

2.5. Policía Administrativa

Entendemos Policía Administrativa como "el conjunto de medidas coactivas que utiliza la Administración para que los particulares ajusten su actividad a un fin de utilidad pública" (Garrido, 2010).

Como hemos analizado anteriormente en el artículo 53.d) (LOFCS, 2/86) y el artículo 11.a) (LCPLCM, 1/18) corresponde a las Policías locales la "función de Policía Administrativa en lo relativo a Ordenanzas, Reglamentos, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia."

En el siguiente capítulo vamos a analizar específicamente las competencias habilitadas por las Cortes Generales a la Ciudad de Madrid a través de un Régimen Especial mediante la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

III. HABILITACIÓN Y COMPETENCIAS RECOGIDAS EN LA LEY 22/2006, DE 4 DE JULIO, DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID

3.1. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

Las Cortes Generales han aprobado dos leyes, una para Madrid y otra para Barcelona, dado la peculiaridad de las dos ciudades con el fin de dotarlas de mayores competencias para ejercer una eficiente gestión de ambos municipios.

El preámbulo de la Ley 22/2006, de Capitalidad del Régimen de Madrid, indica que: "Las singularidades de Madrid reclaman un tratamiento legal especial que haga posible un gobierno municipal eficaz. Ese es el objeto de la presente Ley. Con ese fin se aborda un tratamiento integrado de los distintos factores que singularizan a Madrid, tanto de los que derivan de su condición capitalina como de los que provienen de su condición de gran ciudad. De esta manera, la presente Ley desarrolla las previsiones establecidas al respecto tanto por el texto constitucional, como por el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid" (LCREM, 22/06).

En el Título III de la mencionada ley se recogen las competencias municipales que el Ayuntamiento de Madrid tiene tanto de carácter propio, como delegado.

El artículo 32 indica que "1. Las competencias del Ayuntamiento de Madrid son propias o atribuidas por la Administración General del Estado en régimen de delegación o de encomienda de gestión. 2. Asimismo, son competencias del Ayuntamiento de Madrid las que le transfiera o delegue la Comunidad de Madrid en aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto

Local, en relación con los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003, 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid" (LCREM, 22/06).

Todas las competencias son propias según se recoge en la legislación de municipios de gran población y régimen local. Artículo 33 (LCREM, 22/06).

EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En materia de seguridad pública le corresponden las siguientes competencias al Ayuntamiento de Madrid:

> "1. La protección y custodia de autoridades, edificios, instalaciones, dependencias, infraestructuras y equipamientos municipales, así como la colaboración con las Administraciones competentes en materia de seguridad.
>
> 2. En colaboración con las Administraciones competentes, la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana y tratar de garantizarla en lo referente a aquellos actos que ocasionen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública.
>
> 3. El ejercicio de las competencias que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal.
>
> 4. La policía municipal ejercerá las competencias que en materia de policía judicial le atribuye la normativa estatal." (LCREM, 22/06) artículo 35.

EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL

La normativa que regula las competencias en materia de seguridad vial es el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial. Además la (LCREM, 22/06) en su artículo 38 reseña que:

> "En los términos de la presente Ley y de la legislación sobre tráfico, circulación y seguridad vial, el Ayuntamiento de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos, sin perjuicio de las competencias que por razones de seguridad ciudadana correspondan a otras Administraciones en los mismos ámbitos territoriales."

Artículo 39. Ordenación local del tráfico. (LCREM, 22/06)

"1. El Ayuntamiento de Madrid regulará los distintos usos de las vías y los espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos, así como dicho tránsito y circulación, con la finalidad de armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada con la garantía de la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados."

Por tanto, el Ayuntamiento tiene competencia para regular el uso de todas las vías que discurren por el término municipal de la Ciudad de Madrid y en concreto como indica el artículo 40, "la policía administrativa preventiva de la seguridad vial en toda clase de vías urbanas, incluyendo la ordenación, señalización y dirección del tráfico y el uso de las vías, la vigilancia y protección del mobiliario urbano público y las señales de ordenación de la circulación y la instrucción de atestados en caso de accidentes de circulación." (LCREM, 22/06).

Los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico pueden adoptar las medidas cautelares recogidas en el artículo 41 de la (LCREM, 22/06), con las siguientes peculiaridades:

"Cuando así lo demande la seguridad vial y la efectividad de la ordenación del uso de las vías y los espacios públicos, el Ayuntamiento de Madrid, en los términos regulados por Ordenanza municipal, puede adoptar, observando el principio de proporcionalidad, las siguientes medidas:

1.ª La inmovilización de toda clase de vehículos, en los siguientes supuestos:

a) Incumplimiento de las normas de estacionamiento, incluidas las que limiten éste en el tiempo, hasta la identificación del conductor.
b) Superación de los niveles máximos permitidos de emisión de gases, humos y ruidos permitidos por las ordenanzas municipales según el tipo de vehículo, hasta tanto no sean subsanadas las causas del incumplimiento de dichos niveles.
c) Incumplimiento de la obligación de solicitud de registro de transferencia de la titularidad del vehículo dentro del plazo establecido a este fin por las normas de aplicación.
d) Circulación sin cobertura del preceptivo seguro, sin perjuicio de las competencias sancionadoras de la Administración competente en materia de responsabilidad civil y seguros en la circulación de vehículos a motor.

2.ª La retirada de toda clase de vehículos y su posterior depósito en las dependencias habilitadas al efecto, en los siguientes supuestos:

a) Cuando obstaculicen o dificulten la circulación.

b) Cuando pongan en peligro la circulación o supongan un riesgo para las personas o los bienes.
c) Estacionamiento indebido en las zonas de estacionamiento restringido.
d) La actividad de ofrecimiento en venta del propio vehículo o la realización de cualquier negocio jurídico no autorizado en vehículos estacionados en la vía pública.

Los gastos derivados de la inmovilización o retirada del vehículo son por cuenta del titular, siendo su abono o la garantía de su pago requisito previo para el alzamiento de la medida.

3.ª La realización de las pruebas, reglamentariamente establecidas, para determinar el grado de intoxicación alcohólica, por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, de acuerdo con la legislación aplicable.

4.ª La limitación de la circulación de determinados vehículos, la suspensión de la misma y el cierre de vías urbanas cuando sea necesario para preservar la seguridad, el medio ambiente o la protección del patrimonio, de acuerdo con la legislación aplicable.

5.ª Los agentes de la autoridad podrán denunciar al titular del vehículo en el caso de que sea residente en Madrid si incumpliera la obligación de acreditar, junto a la documentación preceptiva del vehículo, el documento que justifique el pago o la exención, en su caso, del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica" (LCREM, 22/06).

IV. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MADRID

4.1. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Como hemos explicado anteriormente y así se refleja en el preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, reseña que: "la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho" (LOPSC, 4/15).

"Las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas", artículo 5 (LOPSC, 4/15).

Uno de los artículos más importantes, que día a día surge en la labor policial, es el artículo 16 "identificación de personas" (LOPSC, 4/15), dado que en muchas ocasiones es necesario identificar a personas, con la finalidad de denunciar infracciones a la normativa vigente, además de realizar una función de prevención del delito y su posible indagación. Así que los supuestos son los siguientes:

> "a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.
>
> b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.
>
> En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

Puede darse la situación de que la persona que haya que identificar carezca de documento que acredite ser quien es y sea imposible asegurar y cerciorarnos de la identidad del sujeto, bien por vía telefónica, móvil… En este caso y sin superar las 6 horas de plazo, se puede trasladar a dicha persona, a efectos de identificación, a las dependencias más próximas. Una vez finalizada la misma, se entregará un volante, a la persona afectada, con los motivos de dicho desplazamiento, la hora de entrada y salida y los agentes actuantes. Los agentes deberán rellenar un libro registro con dicha intervención.

En caso de que dicha persona se niegue a identificarse o en casos de resistencia se estará a lo indicado en el Código Penal.

El grueso de actividades relacionadas con la LOPSC en Policía Municipal de Madrid se pueden encuadrar en cinco grandes grupos (Datos Estadísticos, 2019) (los datos relacionados a continuación es el total de las intervenciones realizadas en los 21 distritos de la Ciudad de Madrid):

- Relacionadas con las personas: con un total de 328 intervenciones. Podemos encontrar intervenciones como desobediencias leves, resistencia a la autoridad, desórdenes públicos, obstaculizar servicios de emergencia…
- Relacionadas con el patrimonio: con un total de 612 intervenciones. En este apartado se denuncian causar desperfectos al mobiliario público, ocupación de cualquier inmueble o su permanencia, escalamiento de monumentos o edificios sin autorización…
- Por tenencia de armas: con un total de 684 intervenciones.
- Por tenencia de drogas: con un total de 559 intervenciones.
- Por consumo de drogas: con un total de 185 intervenciones.

En cuanto a los datos recogidos, anteriormente, podemos destacar las denuncias interpuestas por armas y drogas (tenencia y consumo).

El artículo 36 "infracciones graves" (LOPSC, 4/15);

Son infracciones graves:

"10. Portar, exhibir o usar armas prohibidas, así como portar, exhibir o usar armas de modo negligente, temerario o intimidatorio, o fuera de los lugares habilitados para su uso, aun cuando en este último caso se tuviera licencia, siempre que dichas conductas no constituyan infracción penal.

12. La fabricación, reparación, almacenamiento, circulación, comercio, transporte, distribución, adquisición, certificación, enajenación o utilización de armas reglamentarias, explosivos catalogados, cartuchería o artículos pirotécnicos, incumpliendo la normativa de aplicación, careciendo de la documentación o autorización requeridas o excediendo los límites autorizados cuando tales conductas no sean constitutivas de delito, así como la omisión, insuficiencia, o falta de eficacia de las medidas de seguridad o precauciones que resulten obligatorias.

16. El consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares.

17. El traslado de personas, con cualquier tipo de vehículo, con el objeto de facilitar a éstas el acceso a drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya delito.

18. La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal.

19. La tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos" (LOPSC, 4/15).

El artículo 37 "infracciones leves" (LOPSC, 4/15);

Son infracciones leves:

"4. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.

12. La negativa a entregar la documentación personal legalmente exigida cuando se hubiese acordado su retirada o retención.

17. El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana" (LOPSC, 4/15).

Prescripción infracciones (artículo 38) y Prescripción sanciones (artículo 39) (LOPSC, 4/15)

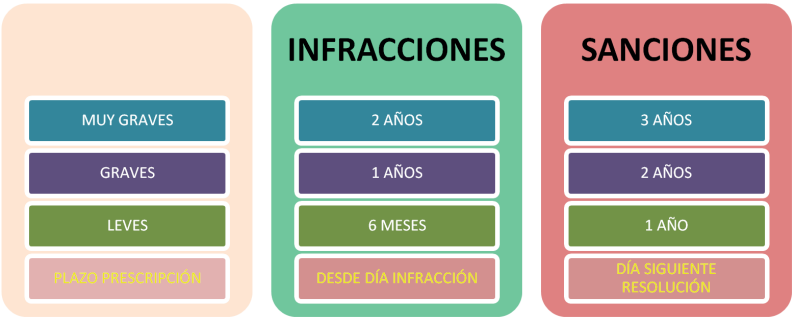


Gráfico 3. Prescripciones LOPSC 4/15

V. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL EN LA CIUDAD DE MADRID

5.1. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

Las competencias de los municipios, en el ámbito de la Seguridad Vial, vienen recogidas en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en adelante LSV. Así se indica que:

Corresponde a los municipios:

"a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

c) La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiem-

po o excedan de la autorización concedida, hasta que se logre la identificación de su conductor.

La retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo. Las bicicletas sólo podrán ser retiradas y llevadas al correspondiente depósito si están abandonadas o si, estando amarradas, dificultan la circulación de vehículos o personas o dañan el mobiliario urbano.

Igualmente, la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los términos que reglamentariamente se determine.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.

e) La realización de las pruebas a que alude el artículo 5.o) en las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine.

f) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

g) La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales" (LSV, 6/15).

Hay que descartar que todos los vehículos que circulen por "las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, así como los privados utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios" artículo 2 (LSV, 6/15), deben haber obtenido la correspondiente autorización administrativa. Artículo 1 del Real Decreto 2822/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

El Reglamento General de Vehículos recoge todo lo relacionado con autorizaciones de los vehículos, condiciones técnicas, placas de matrícula y elementos del vehículo.

Lo relacionado con los conductores se regula en el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. Se reglamenta todo lo relacionado con "las autorizaciones administrativas para conducir, las pruebas y enseñanza de la conducción, los permisos expedidos por las Escuelas y Organismos militares y de la Dirección de la Policía y de la Guardia Civil." (RGC, 818/09).

Todo procedimiento sancionador como se indica en el artículo 3 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, "se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o mediante denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico. Asimismo, se podrá incoar un procedimiento por

la autoridad competente como consecuencia de denuncia formulada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos mencionados" (RPSTSV, 320/94).

Por otro lado existen denuncias de carácter obligatorio y voluntario artículo 4 (RPSTSV, 320/94), podemos encontrar:

> "1. Los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial (artículo 75, apartado 2, del Texto articulado).
>
> 2. Cualquier persona podrá, igualmente, formular denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o de sus Reglamentos" (RPSTSV, 320/94).

La competencia sancionadora en vías urbanas corresponde al Alcalde, pudiendo delegarse, excepto las infracciones de seguro de responsabilidad civil y la inspección técnica, así queda recogido en el artículo 84 (LSV, 6/15). En el Ayuntamiento de Madrid se encuentra delegada, dicha competencia, en el concejal del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, el Ilustrísimo D. Francisco de Borja Carabante Muntada. Dicha Área gestiona las siguientes competencias en materia de tráfico: "gestión y vigilancias de la movilidad, retirada de vehículos y multas de tráfico, transporte y aparcamientos, control ambiental y planificación de la movilidad" (AJGMAM, 2019).

El contenido de las denuncias será el siguiente, artículo 87 (LSV, 6/15):

- La identificación del vehículo infractor.
- La identidad del denunciado, si se conoce.
- Descripción sucinta del hecho, indicando lugar o tramo, fecha y hora.
- Nombre, apellidos y domicilio del denunciante o número de agente.
- En caso de notificación en el acto:

  a) La infracción presuntamente cometida, la sanción que pueda corresponder y la pérdida de puntos si la lleva aparejada.
  b) El órgano competente para imponer la sanción y la norma incumplida.
  c) En caso de no proceder al abono en el acto, se indicará que se iniciar el procedimiento sancionador y dispone de 20 días naturales para efectuar el pago, acogiéndose a la reducción del 50 %, o formular alegaciones.

El pago realizado de forma voluntaria se considera como procedimiento sancionador abreviado, artículo 94 (LSV, 6/15) y conlleva:

"a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.

b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.

c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.

d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.

f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.

g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos."

En caso de no abonar voluntariamente o proceder a alegar dicha denuncia se iniciará el procedimiento sancionador ordinario recogido en el artículo 95 (LSV, 6/15).

El legislador otorga valor probatorio a las denuncias de los agentes de la autoridad encargados en la vigilancia del tráfico en el ejercicio de sus funciones, salvo prueba en contrario, artículo 88 (LSV, 6/15).

En el ámbito municipal del Ayuntamiento de Madrid debemos tener en cuenta la Ordenanza de Movilidad Sostenible de fecha 5 de octubre de 2018, en adelante OMS. La reciente Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento aglutina toda la normativa en materia de tráfico y seguridad vial. Para ello la disposición de su articulado se divide en los siguientes libros (OMS, 2018):

— Libro primero. Circulación y aparcamiento.
— Libro segundo. Modos de transporte y vehículos.
— Libro tercero. Transporte y otros servicios.
— Libro cuarto. Disciplina viaria.

En materia de transportes terrestre se encuentra recogido la normativa en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. La competencia en materia de transporte la tienen cedidas las Comunidades Autónomas y a su vez es ejercida en la Ciudad de Madrid mediante sus agentes de la autoridad encargados en la vigilancia y control del tráfico.

El artículo 32 de la (LOTT, 16/87) en su apartado 2 reseña que: "los miembros de la inspección del transporte terrestre, en casos de necesidad para un eficaz cumplimiento de su función, podrán solicitar el apoyo necesario de las unidades o destacamentos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autónomas o Locales". En particular dicha colaboración

se está realizando con personal técnico de la Comunidad de Madrid para el control de los VTC, control del peso de los vehículos, control del tacógrafo… Existe un acta preestablecido para denuncias sobre la LOTT.

El importe de las infracciones que pueden ser sancionadas serán los siguientes, artículo 80 (LSV, 6/15):

— Infracciones leves: hasta 100 €.
— Infracciones graves: 200 €.
— Infracciones muy graves: 500 €.
— Otro tipo de infracciones pueden ser sancionadas con los siguientes importes:

  - Conducir con una tasa superior en alcohol establecida o presencia de drogas en el organismo: 1.000 €.
  - No identificar al conductor responsable de la infracción conlleva el doble de la prevista si es leve, y el triple si es infracción grave o muy grave.
  - Conducir con inhibidores de radar u otro mecanismo: 6.000 €.
  - Las empresas que instales inhibidores de radar, causar daños en la vía o retirada de señalización, el incumplimiento del régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza conlleva multa de entre 3.000 y 20.000 €.

"Pueden graduarse la cuantía de las multas pudiéndose incrementar en un 30 %, atendiendo a la gravedad y trascendencia de los hechos". Artículo 81 (LSV, 6/15).

Plazo de prescripción infracciones y sanciones en materia de tráfico y seguridad vial, artículo 112 (LSV, 6/15).

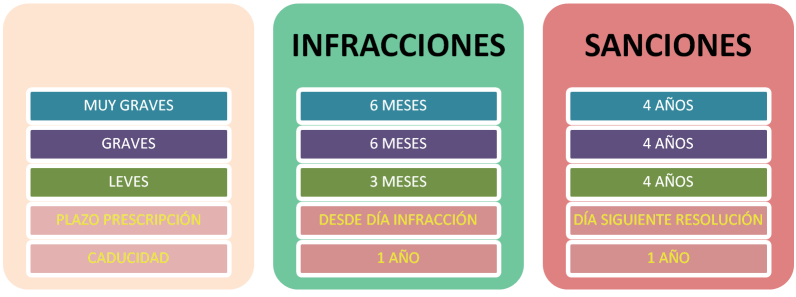


Gráfico 4. Prescripción infracciones y sanciones LSV 6/15

En relación a los accidentes de tráfico en la Ciudad de Madrid en diciembre de 2019 obtenemos que los sufridos con víctimas son de 883 y sin víctimas de 1027 (Datos estadísticos, 2019).

Policía Municipal de Madrid tiene la competencia de educación vial en todo el término municipal. Las acciones formativas abarcan todas las etapas educativas y se realizaron un total de 1013 en diciembre de 2019 (Datos estadísticos, 2019).

En relación a las personas detenidas e investigadas por alcoholemia, en diciembre de 2019 se realizaron 265 aperturas de atestados por personas detenidas o investigadas (Datos estadísticos, 2019).

Todas las denuncias realizadas por los Agentes de Policía Municipal de Madrid, en materia de tráfico y seguridad vial, a excepción de denuncias a la LOTT, emisiones de ruidos y el seguro de responsabilidad civil se realizarán por el boletín de denuncias de ordenanzas.

VI. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DEL MEDIO AMBIENTE

6.1. Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de la Ciudad de Madrid 24/07/1985

> "La protección del medio ambiente constituye, en nuestros días, una preocupación unánimemente sentida por todas las esferas de la Administración y la generalidad de los ciudadanos. En armonía con este principio básico, el artículo 45 de nuestra Constitución proclama el derecho que todos tenemos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, en paralelo, el deber, que también alcanza a todos, de conservarlo. El mismo artículo señala como obligación de los poderes públicos la de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente" (OGPMAU, 1985).

Así inicia el preámbulo de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

El párrafo anterior data de 1985, pero se puede aplicar aún más si cabe en nuestros días. En el año en el que estamos se hace de vital importancia proteger el medio ambiente para que podamos disfrutar del mismo y nuestros descendientes también lo puedan hacer.

La estructura de la OGPMAU es la siguiente:

- Libro I. Protección de la atmósfera frente a la contaminación por formas de la materia.
- Libro II. (Sustituido) por Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la contaminación por formas de energía.
- Libro III. (Derogado) por Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos.
- Libro IV. Protección de zonas verdes.

— Libro V. (Derogado) por Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua de la Ciudad de Madrid. (OGPMAU, 1985).

A continuación, vamos a ir desgranando las principales competencias recogidas en las ordenanzas anteriormente reseñadas.

En base a las emisiones producidas por los vehículos más contaminantes se establece en el artículo 62 (OGPMAU, 1985) que "la Policía Municipal notificará la obligación de pasar por el 2.º Centro de Vehículos a todos los vehículos, con motor de encendido por chispa o con motor Diésel, que, a su juicio, produzcan emisiones de escape que superen los límites establecidos en la presente Ordenanza. A estos efectos, no se tomarán en consideración las emisiones de escape momentáneas que se produzcan como consecuencia de la puesta en marcha, aceleraciones y cambios de velocidad".

Con fecha 10 de diciembre de 2018, el Ayuntamiento de Madrid aprobó el Protocolo de alta contaminación creando los siguientes escenarios:

> "Escenario 1: (primer día de activación y 1 día de superación con nivel de preaviso). Limitación de velocidad a 70 km/h en la M-30 y los accesos a Madrid dentro de la M-40. Recomendación del uso del transporte público.
>
> Escenario 2: (2 días consecutivos con superación del nivel de preaviso o 1 día con superación del nivel de aviso). Prohibición de estacionar en las plazas y horarios del SER. Solo pueden aparcar los vehículos CERO y, como novedad, los ECO. Prohibición de circular a los vehículos, incluidos ciclomotores y motocicletas, sin etiqueta ambiental de la DGT en la almendra central y en la M-30. En el caso de la almendra central suponen un 13,4 % de los desplazamientos. Medidas del escenario anterior.
>
> Escenario 3: (3 días consecutivos con superación del nivel de preaviso o 2 días consecutivos con superación del nivel de aviso). La prohibición de circular a los vehículos sin etiqueta, incluidos ciclomotores y motocicletas, se extiende a toda la ciudad. Supone una reducción del 17,7 % de la circulación en toda la ciudad. Se recomienda la no circulación a los taxis que no estén en servicio, excepto los vehículos CERO y ECO. Medidas del escenario anterior.
>
> Escenario 4: (4 días consecutivos con superación del nivel de aviso). En la M-30 y su interior la limitación de circulación se extiende a los vehículos con etiqueta B, que suponen entre un 47 y un 49 por ciento de los recorridos en esos ámbitos. Prohibición de circular a los taxis libres, excepto los que tengan etiqueta CERO o ECO. Medidas del escenario anterior.
>
> Escenario 5 (Alerta): (1 día de nivel de alerta). Coincide con el nivel de alerta marcado por la Unión Europea al que nunca se ha llegado en Madrid. Solo podrán estacionar en el SER los vehículos CERO.
>
> A las medidas anteriores, se suma la prohibición en toda la ciudad de circular a los vehículos sin distintivo ambiental y a los B y C." (Protocolo Alta Contaminación Madrid 2018).

Los agentes de Policía Municipal y Agentes de Movilidad de Madrid controlarán cada escenario, procediendo a denunciar a los conductores de los vehículos que incumplan dichas restricciones.

6.2. Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica de la Ciudad de Madrid 25/02/2011

En sustitución del Libro II de la OGPMAU se encuentra la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica, de fecha 25 de febrero de 2011, (OPCAT, 2011)

El objetivo de la OPCAT es "regular el ejercicio de las competencias que en materia de la protección del medio ambiente y la salud pública corresponden al Ayuntamiento en orden a la protección de las personas y los bienes contra las agresiones derivadas de la contaminación acústica y térmica" artículo 1 (OPCAT, 2011).

Debemos conocer los tres períodos en que se divide el día para poder determinar el ruido máximo de emisión. Así el artículo 5 de la (OPCAT, 2011) establece los siguientes horarios:

- Diurno: 12 horas continuas entre las 07:00 hasta las 19:00 horas.
- Vespertino (tarde): de 19:00 a 23:00 horas.
- Nocturno: entre las 23:00 y las 07:00 horas. En días festivos dicho horario se amplía a 9 horas (de 23:00 a 08:00 horas).

Si hay un incumplimiento de la calidad acústica se podrán declarar "Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE)" artículo 10 (OPCAT, 2011).

En relación a quejas vecinales producidas por ruidos molestos podemos encontrar las siguientes, recogidas en la OPCAT.

> "Capítulo VIII. Condiciones exigibles a usuarios de vía pública, actividades domésticas y relaciones vecinales.
>
> Sección 1.ª Alarmas, megafonía y actuaciones musicales
>
> Artículo 37. Tipos de alarmas.
>
> a) Grupo 1: Aquéllas que emiten sonido al medio ambiente exterior, salvo las instaladas en vehículos.
>
> b) Grupo 2: Las que emiten sonido a ambientes interiores comunes o de uso público compartido.
>
> c) Grupo 3: Aquéllas cuya emisión sonora se produce en un local especialmente designado para el control y vigilancia de las alarmas.
>
> Artículo 38. Condiciones técnicas y de funcionamiento de las alarmas.
>
> 3. Se prohíbe el accionamiento voluntario de los sistemas de alarma, salvo en las pruebas que se realicen para la comprobación de su correcto funcionamiento. No podrá hacerse más de una comprobación rutinaria al

mes y esta habrá de practicarse entre las 11 y 14 horas y entre las 17 y 20 horas, por un período no superior a 5 minutos.

4. Las alarmas de los grupos 1 y 2 cumplirán con los siguientes requisitos de funcionamiento:

a) La duración máxima de funcionamiento continuo del sistema sonoro no podrá exceder, en ningún caso, de 60 segundos.

b) Sólo se permiten sistemas que repitan la señal de alarma sonora un máximo de tres veces, separadas cada una de ellas por un período mínimo de 30 segundos y máximo de 60 segundos de silencio, si antes no se produce la desconexión.

c) Si una vez terminado el ciclo total, no hubiese sido desactivado el sistema, éste no podrá entrar de nuevo en funcionamiento.

Artículo 39. Límites de emisión de las alarmas.

1. El funcionamiento de las alarmas respetará los siguientes límites de emisión:

— Alarmas del Grupo 1: 85 dBA, medidos a 3 metros de distancia y en la dirección de máxima emisión sonora.
— Alarmas del Grupo 2: 80 dBA, medidos a 3 metros de distancia y en la dirección de máxima emisión sonora.
— Alarmas del Grupo 3, los niveles sonoros transmitidos por su funcionamiento a locales acústicamente colindantes no deberán superar los valores máximos autorizados por la Ordenanza u otras limitaciones impuestas por la normativa vigente.

Artículo 40. Megafonía y otros dispositivos sonoros en el medio ambiente exterior.

1. Con carácter general, salvo situaciones de emergencia o consolidadas por los usos tradicionales de la población, con el fin de evitar la superación de los límites señalados en la presente Ordenanza y las molestias a los vecinos, se prohíbe el empleo en el medio ambiente exterior de aparatos de megafonía o de cualquier dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso, distracción y análogos, cuya utilización no haya sido previamente autorizada.

2. El órgano municipal competente podrá autorizar el empleo de tales dispositivos sonoros, en la totalidad o parte del término municipal, cuando concurran razones de interés general o de especial significación ciudadana.

Artículo 41. Actuaciones musicales en el medio ambiente exterior.

1. Las actuaciones musicales en la vía o espacios públicos no estarán sometidas a autorización administrativa en lo que se refiere al ámbito de aplicación de esta Ordenanza, sin perjuicio de que no podrán ocasionar molestias que impidan el descanso de los vecinos o el normal desenvolvimiento de las actividades propias del local receptor, ni afectar a los objetivos de calidad acústica que se establezcan por la normativa de ruido.

2. No se permitirán en el medio ambiente exterior actuaciones que empleen elementos de percusión, amplificación o de reproducción sonora,

salvo aquellas que puedan autorizarse en zonas especialmente delimitadas, previa comprobación de que no produzcan perturbación de la convivencia vecinal" (OPCAT, 2011).

Sección 2.ª Otras actividades en el medio ambiente exterior

Artículo 42. Obras y trabajos en el medio ambiente exterior y edificaciones.

Todas las obras que se realicen en vía pública o edificio, no se podrán realizar de lunes a viernes entre las 22 y las 7 horas o en sábados y festivos entre las 22 y las 9 horas, salvo urgencia, seguridad o peligro.

Artículo 44. Recogida de residuos urbanos y labores de limpieza viaria.

3. La recogida de contenedores de vidrio y retirada o instalación de contenedores de escombros, solo podrá realizarse en días laborables fuera del horario comprendido entre las 23:00 y 08:00 horas. Salvo autorización del Ayuntamiento o en caso de urgencia.

Artículo 45. Comportamientos ciudadanos en el medio ambiente exterior.

Queda prohibido:

a) Gritar o vociferar.

Explotar petardos o elementos pirotécnicos fuera de los lugares y ocasiones autorizados.

c) Utilizar aparatos de reproducción sonora sin el uso de auriculares y funcionando a elevado volumen.

d) Permanecer en horario nocturno en concurrencia con otras personas o grupos de personas, reunidas en la vía o espacios públicos, o en espacios exteriores de titularidad privada y uso público, cuando exista autorización produciendo, a consecuencia de la actuación colectiva, ruidos que ocasionen molestias y perturben el descanso y la tranquilidad de los vecinos." (OPCAT, 2011).

Sección 3.ª Fuentes sonoras de carácter doméstico y relaciones vecinales

Artículo 46. Aparatos e instalaciones domésticos.

Todos los propietarios y usuarios deben instalar y ajustar dichos aparatos con el fin de no perturbar la buena convivencia.

Artículo 47. Comportamiento en el interior de viviendas o locales particulares.

1. El comportamiento en el interior de las viviendas debe mantenerse dentro de los límites tolerables de la buena convivencia vecinal, así como respetar los valores máximos de transmisión autorizados por la presente ordenanza.

2. Queda prohibido:

a) Gritar o vociferar.

b) Efectuar mudanzas, desplazamiento de muebles desde las 21 hasta las 08:00 horas, en días laborables y desde las 21:00 hasta las 09:30 horas, los sábados, domingos y festivos.

c) Realizar fiestas en locales o domicilios particulares que excedan de lo tolerable, debido al número de personas congregadas, al elevado volumen de la música, a la práctica de baile u otros comportamientos que generen ruidos de impacto, en particular en horario nocturno.

d) Realizar ensayos o interpretaciones musicales o emitir música, a elevado volumen, en horario nocturno.

Artículo 48. Animales domésticos.

Los propietarios o tenedores de animales domésticos deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que esto produzcan ruidos que ocasione molestias al vecindario perturbando la convivencia" (OPCAT, 2011).

Lo que hemos analizado en las tres secciones anteriores son la mayoría de quejas demandadas y realizadas por los ciudadanos en relación a ruidos molestos y convivencia vecinal. Los ciudadanos solicitan una intervención rápida para solventar un problema que en ocasiones se convierte en un conflicto vecinal de difícil solución.

Existen dos vías de recepción de las quejas, por un lado, la llamada recibida en el teléfono 092 donde se asigna a una patrulla para acudir al lugar a requerimiento del ciudadano y por otro lado la personación del ciudadano en la Oficina de Atención del Ciudadano (OAC) sita en las 22 Unidades Integrales de Distrito, donde pueden interponer una queja o denuncia. Allí se abrirá un expediente para hacer un seguimiento de la denuncia interpuesta, para dar solución al vecino/a.

Los funcionarios competentes para la vigilancia y control y su actividad inspectora vienen recogidos en el artículo 49 (OPCAT, 2011):

"a) Los funcionarios técnicos del servicio municipal competente, cuando se requiera la utilización de instrumentos complejos, tales como fuentes de ruido, sonómetros analizadores o analizadores acústicos fuentes de ruido de impacto, analizadores de vibraciones o similares.

b) Además de los anteriores, los funcionarios municipales que hayan superado cursos específicos formativos de, al menos, 50 horas lectivas, organizados por el Ayuntamiento con sus propios medios o en colaboración con otras entidades (funcionarios de servicios especializados de la Policía Municipal, agentes ambientales o cualquier otro cuerpo de inspección legalmente habilitado), cuando se requiera el uso de sonómetros.

c) La Policía Municipal u otros agentes de la autoridad sin formación específica respecto de las comprobaciones que no precisen la utilización de instrumentos a los que se refieren los párrafos anteriores" (OPCAT, 2011).

"El resultado de la vigilancia, inspección o control se consignará en la correspondiente acta, boletín de denuncia o documento público que, firmado por el funcionario, gozará de presunción de veracidad y valor probatorio en cuanto a los hechos consignados en él, sin perjuicio de las demás pruebas que los interesados puedan aportar en defensa de sus respectivos intereses" (OPCAT, 2011) artículo 50.

6.3. Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos de la Ciudad de Madrid 24/03/2009

El libro III de la OGPMAU ha sido derogado por la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos de la Ciudad de Madrid, de fecha 24 de marzo de 2009, en adelante OLEPGR.

Como continuación del capítulo que estamos analizando sobre las competencias de medio ambiente, se hace necesario reglamentar el uso de los espacios públicos, su limpieza y la gestión de los residuos. Así en el artículo 3 (OLEPGR, 2009) indica que "1. El Ayuntamiento de Madrid es competente para la limpieza de las vías y espacios públicos y para la gestión y el tratamiento de los residuos urbanos o municipales generados y depositados en el municipio en la forma en que se establece en la presente Ordenanza y en los términos previstos en la legislación de residuos estatal y autonómica en la legislación de régimen local. 2. El ejercicio de las competencias municipales podrá hacerse efectivo, bien directamente por los propios servicios municipales o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación de régimen local."

Dentro del "Título II. Limpieza de la Red viaria, zonas verdes y otros espacios y en su Capítulo 2.º Actuaciones" (OLEPGR, 2009) no permitidas nos indica lo siguiente:

> "Artículo 13. Prohibición de ensuciar el espacio público.
>
> 1. Se prohíbe abandonar en la vía pública o, en general, en cualquier espacio público, cualquier tipo de residuo, así como realizar cualquier otra conducta que pueda ensuciar la vía o espacios públicos o ir en detrimento de su higiene y aseo.
>
> 2. Los residuos de pequeño tamaño, tales como colillas, cáscaras, chicles, papeles o cualquier otro residuo de entidad similar deberán ser depositados en las papeleras u otros elementos de mobiliario específicos para el depósito de residuos instalados a tal fin.
>
> 3. Se prohíbe cualquier manipulación de las papeleras que ocasione suciedad en el espacio público y, en particular, moverlas, volcarlas o arrancarlas, pintarlas, colocar en ellas carteles o pegatinas, o cualquier otro acto que las deteriore o las haga inutilizables para el uso a que están destinadas" (OLEPGR, 2009).

> "Artículo 14. Actuaciones prohibidas.
>
> Por su especial repercusión en el ornato e higiene de la ciudad, quedan expresamente prohibidas las siguientes conductas:
>
> a) Lavar o limpiar cualquier vehículo a motor en la vía pública, así como cambiar en la vía pública aceites u otros líquidos de los mismos o realizar cualquier reparación que pueda ensuciar la vía pública.

b) Arrojar a las vías y espacios públicos cualquier residuo desde los vehículos, ya estén parados o en marcha.
c) Depositar en las papeleras los residuos no destinados a las mismas.
d) Arrojar a la vía pública desde puertas, portales, ventanas, balcones o terrazas cualquier clase de residuos, o cualquier objeto que pudiera causar daños o molestias a las personas o las cosas, así como la limpieza y sacudida de alfombras, prendas o similares.
e) Ensuciar la vía pública por el riego de plantas.
f) Dar de comer a los animales ensuciando los espacios públicos.
g) Introducir cualesquiera materias encendidas o inflamables en papeleras, contenedores u otras clases de mobiliario urbano destinado a la recogida de residuos.
h) Escupir o satisfacer las necesidades fisiológicas en la vía pública o en cualquier otro espacio que no sea el destinado expresamente a tal fin.
i) Abandonar en la vía pública o zonas verdes los productos del barrido y limpieza de las mismas, producidos por los particulares.
j) Manipular, rebuscar o extraer residuos depositados en recipientes instalados en la vía pública.
k) Abandonar muebles, enseres, electrodomésticos y trastos viejos, bolsas, envases o similares en los espacios públicos.
l) Depositar directamente en los espacios públicos cualquier clase de escombros o residuos procedentes de obras de construcción, remodelación o demolición.
m) Almacenar fuera de los contenedores destinados a tal fin, material de construcción, arena, ladrillos, cemento o similares ya se encuentren éstos dentro o fuera de la valla protectora de las obras" (OLEPGR, 2009).

Además de todo lo reseñado anteriormente, la OLEPGR, prohíbe la realización de pintadas o grafitis, el reparto de publicidad ensuciando la vía pública, la obligación de la recogida de las deyecciones de los animales, entre otros.

El control y la inspección se detalla en el artículo 75 (OLEPGR, 2009), "el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza corresponderá al personal que tenga atribuidas dichas funciones adscrito al Área de Gobierno competente en materia de Medio Ambiente, así como a los agentes de la Policía Municipal".

La prescripción de infracciones y sanciones será la siguiente, artículo 80 (OLEPGR, 2009).

Gráfico 5. Prescripción infracciones y sanciones OLEPGR

El Libro IV de la OGPMAU regula la conservación y el uso de las zonas verdes. Se prohíbe el deterioro o manipulación de cualquier elemento dentro de una zona verde. Igualmente se regula el uso de las zonas verdes por parte de los perros, artículo 212 (OGPMAU, 1985) estableciendo que pueden estar sueltos, en los parques y jardines, si no se prohíbe lo contrario en horario de invierno de 19 a 10 horas del día siguiente y de 20 a 10 horas en horario de verano.

Para poder convivir de forma pacífica y que todos puedan hacer un uso adecuado de las zonas verdes, se prohíben la realización de actividades o juegos que puedan causar molestias o estropear el entorno.

Los expedientes iniciados por las OAC de PMM en diciembre 2019 han sido de 303 y se recogen todas las denuncias y quejas interpuestas por los ciudadanos, en relación a convivencia (Datos estadísticos, 2019).

VII. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA

En el apartado anterior hemos visto las competencias administrativas más destacadas por parte de la PMM en materia de medio ambiente. La mayoría se pueden encuadrar dentro del ámbito de convivencia ciudadana. Vamos a explicar una serie de normativas que causan más problemas en la convivencia de los vecinos.

7.1. Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos

El nacimiento de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, en adelante LDOTA, se debe al mandato Constitucional recogido en el artículo 43.1 (CE, 1978) donde "se reconoce el derecho a la protección de la salud". Asimismo, en el artículo 43.3 indica

que "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 y deberes de todos al respecto" (CE, 1978).

El ámbito de aplicación de la LDOTA "será las diferentes actuaciones, tanto individuales como colectivas, ya sean de carácter público o privado, que en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid" artículo 2 (LDOTA, 5/02).

El ocio nocturno en la Ciudad de Madrid conlleva una problemática que causa molestias al vecindario e insalubridad debido a los objetos dejados por las personas que realizan como comúnmente se le conoce como "botellón".

El artículo 30.3 (LDOTA, 5/02) reseña que "no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal".

Por otro lado en el artículo 30.4 (LDOTA, 5/02) "No se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimiento de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno que se determine por cada Corporación Local, con excepción de los establecimientos definidos en el artículo 30 de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid. En defecto de normativa local, se entenderá por horario nocturno el comprendido entre las veintidós y las ocho horas del día siguiente".

Existe una peculiaridad en las denuncias interpuestas por los Agentes de PMM en relación al artículo 30.3, siendo las siguientes, establecido en el artículo 50.5 (LDOTA, 5/02):

> "El resultado de las inspecciones practicadas en las que se constate algún incumplimiento según lo dispuesto en el artículo 30.3 deberá consignarse en un acta, de la que se entregará copia al presunto responsable. En estas actas deberá constar, en todo caso:
>
> a) La identificación del presunto responsable.
> b) La dirección del lugar de realización de la actividad inspectora.
> c) Fecha y hora de la inspección.
> d) Identificación del profesional inspector.
> e) Una descripción del incumplimiento observado, su calificación y la sanción que pudiera corresponder.
> f) Identidad del Órgano Instructor, del Órgano competente para imponer la sanción y norma que atribuye la competencia.
> g) Firma del presunto responsable. La firma no implica la conformidad con los hechos reflejados en el acta de inspección, únicamente acredita su recepción. En el supuesto que aquel se negara a firmar el acta, se hará constar expresamente esta circunstancia.

h) Indicación de que dicha acta inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes, con indicación de los lugares, oficinas o dependencias donde pueda presentarlas.

Así como de que si el presunto infractor reconoce explícitamente su responsabilidad en el plazo expresado en el párrafo anterior, se resolverá sin más trámite, aplicándose una reducción del 40 por 100 del importe" (LDOTA, 5/02).

Todas las denuncias interpuestas en materia de consumo de alcohol en vía pública y venta no permitida se realizan en boletín de denuncia de ordenanza.

El régimen sancionador, también tiene una peculiaridad en relación a las denuncias interpuestas. El artículo 52.3 (LDOTA, 5/02) detalla que:

"Las sanciones por infracción del artículo 30.3 de la presente Ley, referida al consumo de alcohol en la vía pública, consistirán:

a) Si la infracción hubiera sido cometida por un menor de dieciocho años, en multa de 500 euros.
   — En caso de que el menor hubiera sido sancionado, mediante resolución firme en la vía administrativa, por consumo de alcohol en la vía pública, en los seis meses anteriores a la fecha de comisión de la infracción, se elevará el importe de la multa en 500 euros por cada una de las reincidencias.
b) En el caso del infractor mayor de edad, la sanción aplicable será el doble de la prevista en el cuadro general de sanciones, establecido en el artículo 59.1 de la presente Ley.

En caso de que hubiera sido sancionado, mediante resolución firme en la vía administrativa, por consumo de alcohol en la vía pública, en los seis meses anteriores a la fecha de comisión de la infracción, se elevará el importe de la multa en 500 euros por cada una de las reincidencias.

Las Corporaciones Locales serán competentes para llevar a cabo el procedimiento sancionador de estas infracciones" (LDOTA, 5/02).

Las denuncias interpuestas durante el mes de diciembre en materia de alcohol fueron 2740 a mayores de edad y 77 a menores, según datos recogidos en (Datos estadísticos, 2019).

7.2. Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante 27/03/2003

En estos últimos años hemos visto en medios de comunicación la problemática de la venta ambulante ilegal. Por un lado, debido al perjuicio económico que causa en materia de propiedad industrial e intelectual y por el otro

lado la problemática en su actuación y posibles repercusiones en accidentes que se han producido a la hora de intervenir y salir corriendo estas personas.

La Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante de 27 de marzo de 2003, en adelante ORVA, en su artículo 1 establece "requisitos y condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de la venta que se realice en el término municipal de Madrid, por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en lugares debidamente autorizados y en instalaciones comerciales cuyas modalidades se recogen en la presente Ordenanza. (ORVA, 2003).

En relación a las inspecciones, "es competencia municipal, la inspección y sanción de las infracciones contra la Ley 11/97, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo que pudiera corresponder a las Autoridades Sanitarias. Artículo 40 (ORVA, 2003).

Las infracciones más denuncias por parte de PMM se encuentran recogidas en el artículo 42 (ORVA, 2003), "2.f) Instalar puestos o ejercer la actividad sin autorización municipal".

En caso de no tener dicha autorización se podrán adoptar medidas provisionales recogidas en el artículo 44 (ORVA, 2003).

> "1. En aplicación de la normativa vigente, se podrán adoptar las medidas provisionales que se estimen oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, incluida la intervención cautelar y retirada del mercado de productos, mercancías o servicios no autorizados, adulterados, deteriorados, falsificados, fraudulentos no identificados o que puedan entrañar riesgo para el consumidor.
>
> 2. Dichas medidas provisionales, que no tendrán carácter de sanción, serán las previstas en la normativa de aplicación y, en todo caso, deberán ser proporcionales al daño que se pretende evitar".

En el mes de diciembre de 2019, las denuncias interpuestas por Agentes de PMM en relación a la venta ambulante han sido de 596 por propiedad intelectual e industrial y 287 por infracciones alimentarias, según lo recogido en (Datos estadísticos, 2019).

7.3. Ordenanza de Consumo de la Ciudad de Madrid 30/03/2011

Con el fin de velar por "la protección y defensa de la seguridad y de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y el fomento de una política de consumo responsable y participativa, en la que prime el equilibrio entre los intereses de los consumidores y empresarios" artículo 1 (OCCM, 2011), el Ayuntamiento de Madrid ha regulado dicha protección en la Ordenanza de Consumo de la Ciudad de Madrid de 30 de marzo de 2011.

El artículo 25 de la (OCCM, 2011) reseña la competencia de Policía Municipal de Madrid indicando lo siguiente:

> "1. La Policía Municipal prestará apoyo a los servicios municipales de inspección de consumo y, a efectos de lo establecido en la presente ordenanza, colaborará en la ejecución de campañas programadas en dicho ámbito, en la localización e inmovilización de productos incluidos en red de alerta y en la asistencia al consumidor destinada a la mejor protección de sus derechos, siguiendo en todo caso los criterios establecidos por el Área de Gobierno competente en materia de consumo.
>
> 2. A efectos de lo establecido en el apartado 1, la Policía Municipal podrá proponer al referido órgano del Ayuntamiento de Madrid el desarrollo de actuaciones complementarias dirigidas a la protección de los consumidores, si así lo justifican los datos procedentes de su labor de seguridad ciudadana."

7.4. Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior 30/01/2009

La Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior de 30 de enero de 2009, en adelante ORPE, "regula las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones y actividades de publicidad exterior, cualquiera que sea el sistema utilizado para la transmisión del mensaje, con el fin primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y la imagen de la Ciudad de Madrid, teniendo en consideración los objetivos de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual, el fomento de la utilización de las fuentes de energía renovable y la reducción de la intrusión luminosa en el entorno doméstico" artículo 1 (ORPE, 2009).

La competencia de inspección y control de los regulado en esta ordenanza viene regulado en el artículo 52 (ORPE, 2009) donde indica que,

> "El ejercicio de las funciones de inspección y comprobación del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza corresponderá a los servicios técnicos del órgano municipal competente así como a los agentes del Cuerpo de Policía Municipal, como encargados de la vigilancia del cumplimiento de la normativa municipal".

> "Los vehículos que se encuentren en la vía pública con fines publicitarios, podrán ser retirados de la misma por Policía Municipal o Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico. Artículo 54 (ORPE, 2009).

VIII. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

La Ciudad de Madrid aporta a sus vecinos y visitantes una multitud de servicios de ocio y restauración para su disfrute y es carta y seña de identidad del Ayuntamiento de Madrid. Dado el gran número de establecimientos y recintos que se encuentran dentro del término municipal, se hace necesario regular dichas actividades de manera que las mismas se realicen de una manera segura y cumpliendo la legalidad. Para ello vamos a analizar las siguientes normativas en relación a las competencias ejercidas por la Policía Municipal de Madrid.

8.1. Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

La Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en adelante LEPAR, en su artículo 1 dice, "será de aplicación a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid, tengan o no finalidad lucrativa, se realicen de forma habitual o esporádica y con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas o personas físicas o jurídicas privadas" (LEPAR, 17/97).

Las inspecciones del artículo 30 (LEPAR, 17/97) serán por parte de:

> "1. Corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones inspectoras que garanticen el cumplimiento de las normas reguladoras de los establecimientos y locales y de la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas objeto de la presente Ley.
>
> Asimismo, la Comunidad de Madrid podrá realizar funciones inspectoras en el ámbito de sus competencias.
>
> 2. Las inspecciones podrán ser realizadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales, o por funcionarios de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos debidamente acreditados y dotados de los medios técnicos adecuados para desempeñar eficazmente su labor que, en todo caso, tendrán, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de la autoridad.
>
> 3. Los organizadores de los espectáculos, los titulares de locales y establecimientos, así como los encargados de unos y otros, están obligados a permitir el acceso de los funcionarios debidamente acreditados al efecto para efectuar las inspecciones, estando igualmente obligados a prestarles la colaboración necesaria para el desarrollo de las mismas.
>
> 4. Cuando se considere necesario podrá, motivadamente, requerirse la comparecencia de los interesados en la sede de la inspección, al objeto de practicar las diligencias que se determinen en la correspondiente citación.

5. El resultado de la inspección deberá consignarse en un acta, de la que se entregará copia al titular u organizador o a su representante.

6. Todo ello sin perjuicio de la facultad inspectora de los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dentro de sus competencias legales" (LEPAR, 17/97).

La inspección realizada por los agentes del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid se encarga de comprobar que se cumplen las condiciones de seguridad e higiénico-sanitarias establecidas en la normativa, para un buen desarrollo de la actividad con las máximas garantías de seguridad para los asistentes. Artículo 6 (LEPAR, 17/97)

Para poder realizar cualquier actividad recogida en el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, recogido en el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, de la Comunidad de Madrid, en adelante CEPAR, se hace necesario contar para su puesta en marcha de la preceptiva licencia municipal de funcionamiento. Artículo 8 (LEPAR, 17/97).

En relación a la protección del usuario y consumidor encontramos lo siguiente, artículo 24 (LEPAR, 17/97):

"1. Los locales y establecimientos regulados en la presente Ley deberán tener a disposición del público Libros de Reclamaciones.

En los locales y establecimientos, con un aforo superior a 700 personas, deberá existir un Libro de Reclamaciones en cada una de las puertas de acceso a los mismos.

2. Los titulares de establecimientos y los organizadores de espectáculos o actividades recreativas o personas en quienes deleguen podrán ejercer el derecho de admisión. Este derecho no podrá utilizarse para restringir el acceso de manera arbitraria o discriminatoria, ni situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo. El derecho de admisión deberá tener por finalidad impedir el acceso de personas que se comporten de manera violenta, que puedan producir molestias al público o usuarios o puedan alterar el normal desarrollo del espectáculo o actividad. Las condiciones para el ejercicio del derecho de admisión deberán constar en lugar visible a la entrada de los locales, establecimientos y recintos.

Se prohíbe el acceso a los establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas portando prendas o símbolos que inciten a la violencia, el racismo y la xenofobia.

3. Queda prohibida la venta y reventa callejera o ambulante. La venta, venta telefónica y otras que eventualmente puedan surgir, así como la reventa o venta comisionada de entradas, localidades y abonos deberá ser objeto de autorización previa del órgano competente de la Comunidad de Madrid, que sólo otorgará cuando sea concedida, previamente, por la entidad organizadora, y dentro de los porcentajes máximos de localidades

de cada clase y de recargo sobre el precio de venta directa que se prevean reglamentariamente.

4. Los asistentes a los espectáculos y actividades recreativas tienen derecho a contemplar el espectáculo o a participar en la actividad recreativa. Asimismo, tienen derecho a que dichos eventos se desarrollen en su integridad, según el modo y condiciones en que hayan sido anunciados.

Los usuarios tendrán derecho a la devolución total o parcial del importe abonado por las localidades, en el supuesto de que el espectáculo o actividad recreativa sea suspendido o modificado sustancialmente, salvo en aquellos supuestos en que la suspensión o modificación se produjera una vez comenzado el espectáculo o actividad recreativa y fuera por causa de fuerza mayor. Todo ello sin perjuicio de las reclamaciones que fueran procedentes conforme a la normativa civil y mercantil de aplicación.

5. Los carteles y programas publicitarios para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas deberán reflejar con claridad suficiente sus contenidos y las condiciones en las que se desarrollará, de forma que asegure la libertad de elección.

En todos los carteles habrán de consignarse, al menos, los datos siguientes:

a) La denominación de la clase de espectáculo o actividad a desarrollar.
b) En su caso, el título de las obras y los nombres de los autores.
c) El nombre artístico de las personas que vayan a actuar.
d) Fechas y horarios de las actuaciones o representaciones previas.
e) Los precios de las diversas clases de localidades y entradas que permitan el acceso a los locales donde se celebren los espectáculos y actividades recreativas.
f) Las condiciones, en su caso, del abono de localidades para una serie de actuaciones o representaciones previstas.
g) La denominación social y domicilio de la empresa u organizador de los espectáculos o actividades recreativas" (LEPAR, 17/97).

Es obligatorio disponer de hojas de reclamaciones a disposición de los clientes como indica el punto 1. En caso de negativa o no disponer de las mismas, el usuario puede solicitar la presencia de PMM para levantar acta de lo sucedido. El acta a rellenar será el boletín de denuncias de ordenanzas y se realizará informe ampliatorio sobre lo acontecido. En el apartado 3 del artículo anterior viene a recoger la prohibición de la reventa de entradas, para su denuncia se utiliza el acta-denuncia que figura preestablecido. En caso de detectar la reventa se procederá a la intervención de las entradas que se están revendiendo y se notificará la denuncia al vendedor de la misma.

La prescripción de las infracciones y sanciones, recogidas en el artículo 40 (LEPAR, 17/97) son las siguientes:

Gráfico 6. Prescripción infracciones y sanciones LEPAR 17/97

Las intervenciones realizadas por PMM por inspecciones y actuaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas en diciembre de 2019. En total se han realizado 1158 inspecciones y se han interpuesto 2413 denuncias (Datos estadísticos, 2019).

8.2. Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración 30/07/2013

Muchas de las actividades anteriormente descritas en la normativa LEPAR, conllevan que anexamente ejerzan su actividad en la vía pública mediante la instalación de terrazas. Para ello se ha reglamentado su uso en la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 30 de julio de 2013.

Existe mucha confusión con terrazas que se ubican en terreno de uso privado, pensando que no se necesita de autorización para instalar la misma. Pero el artículo 1 (OTQHR, 2013) indica que las siguientes instalaciones deben someterse a esta ordenanza:

a) La instalación de terrazas en terrenos de dominio público y terrenos de titularidad privada y uso público.
b) La instalación de quioscos de hostelería y restauración temporales y permanentes en terrenos de dominio público.

Por lo tanto lo que marca la obligación de acogerse a las estipulaciones de esta ordenanza es el uso público de la terraza. En cuanto haya ese uso público se debe obtener la licencia previa al inicio de la actividad, tanto en terreno público como privado.

El inicio de una actividad de LEPAR se puede realizar mediante declaración responsable cumpliendo todo lo establecido en la normativa vigente. Pero la instalación de terrazas, al hacer uso de un espacio público, hace necesaria la licencia previa.

El Acta-denuncia en materia de inspección de terrazas tiene su propia acta.

8.3. Ordenanza de apertura de actividades económicas 28/02/2014

Con el fin de agilizar los trámites en la gestión de apertura de una actividad económica se ha reglamentado la misma a través de la Ordenanza de apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014.

Con el fin de agilizar la apertura se ha desarrollado la declaración responsable, siendo el mismo, artículo 2 (OAECM, 2014), un "documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos por la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio".

En el artículo 3.2 (OAECM, 2014) se reseñan los ámbitos excluidos, siendo:

> "a) El uso residencial, sus instalaciones especializadas, elementos comunes o dotaciones, incluido el uso de garaje aparcamiento como dotación al servicio de los edificios.
>
> b) Cualquier actuación cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público o Empresas públicas, así como representaciones diplomáticas u organismos internacionales, o se realicen sobre inmuebles gestionados por las mismas.
>
> c) Las actuaciones urbanísticas que se realicen sobre bienes de dominio público y precisen de la obtención de la correspondiente autorización o concesión demanial, salvo si se trata de locales individuales en mercados municipales sujetos al régimen de concesión.
>
> d) Las actuaciones que afecten a los siguientes usos urbanísticos, u otros usos que aun no estando recogidos en este listado estén previstos como usos autorizables o compatibles de alguno de ellos:
>
> i. Dotacional zona verde.
> ii. Dotacional Servicios de las Administraciones Públicas.
> iii. Dotacional Servicios infraestructurales, en sus clases de abastecimiento de agua, saneamiento y residuos sólidos.
> iv. Dotacional para la Vía Pública.
> v. Dotacional para el Transporte.
>
> e) Las actuaciones que afecten simultáneamente a varios usos urbanísticos ubicados en un mismo inmueble, y alguno de ellos estuviera excluido de esta ordenanza" (OAECM, 2014).

La declaración responsable otorga la posibilidad de iniciar la actividad, pero en el plazo de un mes debe ser ratificada por el "acta de inspección técnica", otorgada por el técnico correspondiente donde se emite lo siguiente:

— Acta favorable. Puede continuar con la actividad.
— Acta de subsanación. Se indican las actuaciones a subsanar para ejercer la actividad.
— Acta no favorable. No se puede continuar desarrollando la actividad.

8.4. Ordenanza por la que se regula la asignación de un código identificativo a los locales con puerta de calle y las agrupaciones de locales ubicados en el término municipal de Madrid 28/04/10

Con el fin de tener un registro estadístico de todos los locales que se encuentran en el término municipal, se ha desarrollado mediante Ordenanza su asignación y uso a través de la Ordenanza por la que se regula la asignación de un código identificativo a los locales con puerta de calle y las agrupaciones de locales ubicados en el término municipal de Madrid de 28 de abril de 2010.

Se asignará un código a cada local, así todos estarán identificados conforme a su situación y ubicación (OCL, 2010).

IX. CONCLUSIONES

Hemos analizado el contexto en el que se encuentra la Policía Municipal de Madrid dentro del modelo policial español y las competencias adquiridas por la normativa estatal, autonómica y municipal.

La policía administrativa ejercida por la Policía Municipal se sustenta en el Derecho administrativo que hemos explicado en el apartado II. Resumiendo el contenido del mismo en la definición de (Garrido, 2010) sobre la Policía Administrativa siendo "el conjunto de medidas coactivas que utiliza la Administración para que los particulares ajusten su actividad a un fin de utilidad pública".

La Ciudad de Madrid tiene una Ley especial otorgada por las Cortes Generales para dotarlas de unas mayores competencias para la gestión de sus intereses mediante (LCREM, 22/06).

Con toda la normativa a nivel estatal, autonómico y local hemos visto las competencias más destacadas en la actuación de Policía Municipal de Madrid y las más demandadas por los ciudadanos, tanto a nivel de la seguridad colectiva e individual, como en el ámbito de la seguridad vial, medio ambiente, convivencia vecinal y espectáculos públicos y actividades recreativas.

Como punto y final a este estudio y como miembro del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid he tratado de recoger de manera resumida las competencias más destacables en la actuación como medio de la Administración para conseguir sus objetivos y utilidad de los ciudadanos para realizar sus requerimientos.

X. GLOSARIO DE ABREVIATURAS

— AAPP: Administración Pública.
— AGE: Administración General del Estado.
— BOE: Boletín Oficial del Estado.
— CC: Código Civil 1889.
— CCAA: Comunidad Autónoma.
— CE: Constitución Española 1978.
— CEPAR: Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas.
— EELL: Entidades Locales.
— FCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
— FCSE: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
— LCPLCM: Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad.
— LCREM: Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.
— LDOTA: Ley sobre Drogrodependencias y otros Trastornos Adictivos.
— LEPAR: Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
— LMMGL: Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local.
— LO: Ley Orgánica.
— LOEACM: Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
— LOFCS: Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
— LOPSC: Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.
— LOTT: Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
— LPACAP: Ley del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas.
— LRBRL: Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.
— LRJSP: Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.
— LSV: Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
— OAC: Oficina de Atención al Ciudadano.
— OAECM: Ordenanza de Apertura de Actividades Económicas de la Ciudad de Madrid.
— OCCM: Ordenanza de Consumo de la Ciudad de Madrid.
— OCL: Ordenanza código identificativo locales.
— OGPMAU: Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.
— OMS: Ordenanza de Movilidad Sostenible.
— OLEPGR: Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos.
— OPCAT: Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústicas y Térmica.
— ORPE: Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior.
— ORVA: Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante.
— OTQHR: Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración.

— PMM: Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid.
— RGC: Reglamento General de Conductores.
— RGV: Reglamento General de Vehículos.
— ROTT: Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
— VTC: Vehículo de alquiler con conductor.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Junta de Gobierno, de 4 de julio de 2019. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 8434, de 8 de julio de 2019, pp. 74 a 127. Recuperado de: https://sede.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextfmt=default&vgnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextoid=8de1a34b351db610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&titulo1=1&target=texto.

Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229.

Congreso de los Diputados (22/12/2019). Constitución de 1978. Consultado en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978

Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Recuperado de: http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=451&cdestado=P#no-back-button

Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catalogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Recuperado de: http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=346#no-back-button

Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., Losada González, H. (2010), 15.ª Ed. Tratado de Derecho administrativo. Madrid: Tecnos.

Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, núm. 61, de 12 de marzo de 2018, pp. 58235 a 58262. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-7516

Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. Boletín Oficial del Estado, núm. 176, de 24 de julio de 2002, pp. 27225 a 27244. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-14844

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945 a 8964. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Boletín Oficial del Estado, núm. 182, de 31 de julio de 1987, pp. 23451 a 23481. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17803

Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Boletín Oficial del Estado, núm. 98, de 24 de abril de 1998, pp. 13723 a 13735. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-9648

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Boletín Oficial del Estado, núm. 159, de 5 de julio de 2006, pp. 25202 a 25215. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-12057

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89343 a 89410. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89411 a 89530. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 2 de noviembre de 1997, pp. 35082 a 25088. Recuperado de: https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003, pp. 44771 a 44791. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Boletín Oficial del Estado, núm. 63, de 14 de marzo de 1986, pp. 9604 a 9616. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, núm. 51, de 1 de marzo de 1983, pp. 5783 a 5790. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-6317

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27216 a 27243. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442

Ordenanza, de 24 de julio de 1985, General de Protección del Medio Ambiente Urbano. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 4636, de 5 de diciembre de 1985, pp. 1031. Recuperado de: https://

sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e-10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=158c9d2e3fd4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&vgnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default

Ordenanza, de 27 de marzo de 2003, municipal reguladora de la Venta Ambulante. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 5549, de 29 de mayo de 2003, pp. 1980 a 1986. Recuperado de: https://sede.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=069d7b3cb0e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&vgnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD

Ordenanza, de 30 de enero de 2009, Reguladora de la Publicidad Exterior. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 5892, de 10 de febrero de 2019, pp. 7 a 21. Recuperado de: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e-10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=4058789b9ef5f110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=e81965dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default

Ordenanza, de 28 de abril de 2010, por la que se regula la asignación de un código identificativo a los locales con puerta de calle y a las agrupaciones de locales ubicados en el término municipal de Madrid. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 6177, de 06 de mayo de 2010, pp. 3 a 15. Recuperado de: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e-10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=bf05b48a41198210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=e81965dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default

Ordenanza, de 25 de febrero de 2011, de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 6385, de 7 de marzo de 2011, pp. 6 a 46. Recuperado de: https://sede.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=0130511f3649e210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD

Ordenanza, de 30 de marzo de 2011, de Consumo de la Ciudad de Madrid. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 6414, de 15 de abril de 2011, pp. 6 a 27. Recuperado de: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e-10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=0d8c4041b885f210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=e81965dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default

Ordenanza, de 23 de julio de 2013, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, núm. 6977, de 06 de agosto de 2013, pp. 5 a 32. Recuperado de: https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2013_76.pdf?idNormativa=6c30a49604150410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2013_76&cacheKey=7

Ordenanza, de 28 de febrero de 2014, de apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 7131, de 20 de marzo de 2014, pp. 5 a 63. Recuperado de: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=88463f56bb4e4410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=37f637c190180210VgnVCM100000c90da8c0RCRD&vgnextfmt=default

Ordenanza, de 5 de octubre de 2018, de Movilidad Sostenible. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 8263, de 23 de octubre de 2018, pp. 11 a 182. Recuperado de: https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2018_45.pdf?idNormativa=5ccdb732cef96610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2018_45&cacheKey=212

Parada Vázquez, R. (2019) 26.ª Ed. Derecho administrativo I. Madrid: Dykinson.

Policía Municipal. Datos estadísticos actuaciones Policía Municipal de Madrid. Datos abiertos, Madrid.es. https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=bffff1d2a9fdb410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnextfmt=default

Protocolo Alta Contaminación, 10 de diciembre de 2018, Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de: https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medidas-especiales-de-movilidad/Protocolo-de-contaminacion/Aprobado-el-nuevo-protocolo-por-alta-contaminacion/?vgnextfmt=default&vgnextoid=3f5cea62db797610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=00b3cf7588c97610VgnVCM2000001f4a900aRCRD

Real Decreto, de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio de 1889, pp. 249 a 259. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763

Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores Boletín Oficial del Estado, núm. 138, de 8 de junio de 2009, pp. 48068 a 48182. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-9481

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Boletín Oficial del Estado, núm. 241, de 8 de octubre de 1990, pp. 29406 a 29473. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-24442

Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Boletín Oficial del Estado, núm. 22, de 26 de enero de 1999, pp. 3440 a 3528. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-1826

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103167 a 103231. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722

Georgina Marcia Soto Senra*

Nuevos modelos familiares en la Constitución cubana

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. PRECEDENTES EN LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FAMILIA EN CUBA.—II. LA FAMILIA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL CUBANO VIGENTE.—III. CONCLUSIONES FINALES.—IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

La construcción de los modelos familiares en Cuba tuvo sus antecedentes en la colonia y la neocolonia. Evolutivamente desde los siglos XV al XVII se va conformando un tipo de familia sobre patrones culturales que le impregnan su identidad con nuevos matices, tal y como se nos presenta el entorno familiar actual. La entrada en vigor de la Constitución cubana de 2019 desde los pilares del derecho a fundar familias acorde a los modelos de familias contemporáneas, traen como resultado la constitución de diversas y típicas relaciones familiares, relaciones matrimoniales, filiatorias, paterno–filiales, parentales y cuasi familiares, vínculos propios de las instituciones jurídicas de esta naturaleza. Es propósito de la autora, valorar grosso modo, las especificidades de la familia cubana actual en el marco constitucional vigente, lo cual puede ser una primera aproximación interpretativa para las modificaciones internas que en el ordenamiento jurídico han de sucederse, en el ánimo de normar un ambiente familiar que propicie el efectivo desarrollo de las funciones de la familia como núcleo básico de la sociedad.

PALABRAS CLAVE: Familia, constitución, ámbito constitucional cubano, principio de igualdad jurídica.

* Posee el título de Licenciada en Derecho. Doctora en Ciencias Pedagógicas. Master en Derecho. Especialista en Derecho Civil. Ha sido Profesora Titular en Derecho Civil y Familiar. Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz. Facultad de Ciencias Sociales. Cuba. Colaboradora adjunta del Centro de Estudios en Ciencias de la Educación Enrique José Varona. Universidad de Camagüey, Cuba.

ABSTRACT

The construction of family models in Cuba had its antecedents in the colony and the neo-colony. Evolutionarily from the fifteenth to the seventeenth centuries, a type of family is formed on cultural patterns that permeate their identity with new nuances, just as the current family environment presents itself. The entry into force of the Cuban Constitution of 2019 from the pillars of the right to found families according to the models of contemporary families, result in the constitution of diverse and typical family relationships, matrimonial, filiation, paternal-filial, parental and quasi family members, links of legal institutions of this nature. It is the author's purpose, to assess roughly, the specificities of the current Cuban family in the current constitutional framework, which may be a first interpretative approach for internal modifications that in the legal system must be followed, in the spirit of establishing a family environment that fosters the effective development of family functions as the basic nucleus of society.

KEY WORDS: Family, constitution, Cuban constitutional scope, principle of legal equality.

I. PRECEDENTES EN LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FAMILIA EN CUBA

En el año 2019 el país se sumerge en cambios constitucionales. El epicentro de la protección constitucional a la familia no puede soslayar los argumentos interpretativos que concentran las posiciones teóricas actuales respecto a la familia y su visión jurídica, lo que ha llevado a estudiosos, a investigadores y operadores del Derecho a centrar los discursos académicos en la ampliación del catálogo de los derechos fundamentales, en lo particular, los derechos de las familias, con un margen protector desde el Derecho Constitucional Familiar.

Así, se han derivado para la modernidad estructuras familiares muy lejanas a las tradicionales expresiones erigidas sobre las relaciones heterosexuales amparadas en el vínculo monogámico entre el hombre y la mujer, lo que ha determinado modificaciones en las formaciones familiares dentro de la convivencia interpersonal de sus miembros, no representadas ya de manera singular, sino desde la multiplicidad de otros modelos en el centro de los cuales, aún se recrean patrones culturales heredados de épocas anteriores, con una marcada incidencia de la concepción cultural típica de la familia que se fue recibiendo en cada contexto histórico de su desarrollo.

La historia constitucional en el país se ajusta al devenir de los procesos históricos sucedidos en la nación cubana en tres etapas fundamentales, que van, desde la colonia, la neocolonia y la etapa posterior al proceso de liberación nacional que conduce en el año 1959 a cambios socioeconómicos y políticos específicos. La sucesión constitucional comienza con la Constitución de 1901, la Constitución de 1940, la Constitución de 1976, la que con modificaciones en el año 1978, 1992 y posteriormente en el 2002, a partir

de reformas constitucionales a su texto, no produjeron cambios en la regulación misma del derecho a fundar una familia como derecho fundamental. El entorno constitucional nacional reguló en todos sus momentos a la familia como esencia del comportamiento humano.

En el periodo en el que se produce la colonización española en Cuba, el contexto familiar presentaba un estadio primitivo en las organizaciones familiares, determinadas por la existencia de relaciones sexuales promiscuas y plurales propias de los matrimonios por grupos, identificados para las familias punalúas o sindiásmicas, razón que condicionó una vez iniciada la colonización y, al no existir legislación alguna sobre las relaciones matrimoniales ni familiares, la prevalencia en la isla, de las normas jurídicas que fueran introducidas por los españoles en sus colonias, tanto en el orden civil como en el familiar.

Las razones coyunturales así lo determinaron. España se encontraba en una formación económico–social muy distante a los territorios del llamado nuevo mundo. Frente a su sistema feudal, Cuba aún andaba transitando por la comunidad primitiva, lo que justificaría la gran diferencia entre los colonizadores y la población aborigen del país, con fuertes diferencias económicas, sociales y culturales. Mesa (2002) argumenta: "En Cuba se hacen extensivas: Reales cédulas, Instrucciones, Ordenanzas; que en la esfera de Derecho Privado puede afirmarse que las instituciones del Derecho Castellano peninsular alcanzaron en las Indias plena vigencia, al desempeñar un papel muy relevante, a pesar de su carácter supletorio. La legislación de Indias comprendía sólo situaciones nuevas, las cuales no eran reguladas por la legislación española, la que fungía como supletoria"[1].

A raíz de ello, comienzan a gestarse los asentamientos familiares a la usanza de la España de la época, aceptándose la clásica percepción de la familia tradicional sobre la base de relaciones heterosexuales y monogámicas amparadas en el vínculo existente entre un hombre y una mujer, a partir de los fines proscritos para la procreación y continuidad de su esencia, añadido, el auxilio y la convivencia de los cónyuges bajo el domicilio legal de su residencia, elementos estos distintivos de núcleos familiares donde fueron confluyendo varias generaciones, con la prevalencia de la familia extendida, real nota peculiar hoy en el funcionamiento de los núcleos familiares dentro del territorio cubano.

En la forma de constitución de los matrimonios, primó el matrimonio religioso–católico hasta que en el año 1918 con la Ley del Divorcio vincular, la secularización del matrimonio determinó la forma civil como sistema matrimonial válido en el país hasta el día de hoy. En los sistemas matrimoniales, desde el descubrimiento hasta 1886 imperó el matrimonio religioso. Posteriormente el sistema matrimonial mixto, con la aceptación del religioso o el civil, desde 1886 hasta 1918. Y finalmente, el sistema de matrimonio exclusivamente civil, como se explicitó al inicio, desde 1918 hasta la actualidad.

[1] Mesa, O., 1992, p. 4.

Ubicados cronológicamente los tiempos de las constituciones cubanas, antes de que se hiciera extensivo a Cuba el Código Civil de 1888, fue prolífica la obra constitucional de importantes representantes cubanos que como insignes pensadores de la época, clarificados desde las influencias exógenas de los movimientos liberales burgueses, elaboraron tres importantes textos archivados como reliquias históricas para la posteridad. Paradigmáticas leyes constitucionales que abrieron paso más adelante a la Constitución de 1901, las Constituciones de Guáimaro en 1869, Baraguá en 1878, Jimaguayú 1895, y la Yaya en 1897, todas de corte liberal y verdaderos antecedentes de la Constitución de 1901, encuadraron a su vez, leyes de matrimonio que enaltecieron al matrimonio como preámbulo normativo para reglar o normar la formación de las familias, y revelaron la novísima esencia que percibían para la familia sobre los pilares de igualdad develados con la oleada liberal burguesa. Sólo que fueron de aplicación a los campos insurrectos, pero evidenciaron una renovación legislativa revolucionaria y radical para la época frente al limitado desarrollo legislativo del momento.

Leyes mambisas que fueron íconos del pensamiento de ilustrados pensadores influenciados por las concepciones filosóficas del Iluminismo, y marcaron la historia constitucional patria en medio de una doctrina dominante en materia de matrimonio que regulaba la noción sacramental del mismo con sus caracteres de indisolubilidad y perpetuidad, pero que alcanzaron el mérito histórico de admitir sin reservas, la identificación del matrimonio como un contrato civil, superando la entonces sacramentalidad que le tipificaba e incorporando su disolución, a la vez que relacionaban ya, las primeras causales del divorcio desvinculatorio de nuestra historia legislativa, en la que se configuraba como causa de disolución, nada menos, que el mutuo acuerdo (mutuo disenso) de los cónyuges.

En los últimos años del siglo XIX y principios de XX, se produce la intervención militar norteamericana y con ello, la intención de modificar la regulación del matrimonio en el Código Civil de 1889 español introducido en Cuba. Durante la intervención de los Estados Unidos, se dictaron varias órdenes militares que poco modificaron las regulaciones del cuerpo legal vigente pero que constituyeron elementos introductorios en la Constitución de 1901[2].

[2] Cabe destacar entre las disposiciones legales más relevantes de la época y considerando las referencias dadas por la autora cubana Mesa Castillo, la orden militar núm. 487 de 1900, orden militar núm. 66 de 1899, orden militar núm. 487 de 1900, orden militar núm. 140 de 1901, la Ley de 24 de agosto de 1896, que en esencia modificó la edad para la celebración de los matrimonios, sin la licencia paterna establecida por el Código Civil, rebajándose de menores de 23 años, edad que establecía el Código Civil, a menores de 20 años los varones y menores de 17 las hembras, aunque dispuso que los mayores de esas edades necesitaban aún del consejo paterno. Posteriormente, la ley de 18 de julio de 1917 trató los derechos de la mujer casada, otorgándole la libre administración de sus bienes, la Ley de 9 de julio de 1918, institucionalizó el divorcio vincular o desvinculatorio, la ley de 29 julio de 1918, estableció como única forma de matrimonio, el civil, quitándole validez al matrimonio religioso y modificando con ello el artículo 42 del Código Civil, la Ley núm. 18 de 4 de junio de 1943 (Ley del Patrimonio Familiar) y su reglamento promulgado por el Decreto núm. 507 de 9 de marzo de 1944; como norma jurídica

Se inicia la etapa de la República neo-colonial, crucial momento histórico en el que se presentaron distintos proyectos de divorcio desde 1903 y en los años sucesivos, en el 1910, 1913, 1914, 1918, 1927, 1928, 1930, 1931, 1933 y 1934. En el año 1918 (por Ley de 29 de julio de 1918) se estableció como única forma de matrimonio válida legalmente al matrimonio civil, concebido este como un contrato civil, quitándole validez y eficacia al matrimonio religioso lo que estableció la primera ley de divorcio vincular. Si bien se mantuvo como elemento cultural importante en la nación cubana, la celebración del matrimonio, sobre todo en las familias adineradas, con solemnidades de tipo religiosas al momento de la formalización social del acto público matrimonial.

Con la Constitución de 1901, promulgada el 21 de febrero contentiva de 115 artículos, 7 disposiciones transitorias divididas en 14 títulos con sus correspondientes secciones, se incorporó al espacio constitucional cubano el instrumento legal, que entrando en vigor el 20 de mayo de 1902 de forma ininterrumpida hasta 1928 y hasta el año 1940, en opinión de Bernal, B.(2002) fue: "…la carta magna con la cual se inició la vida republicana en Cuba, contenía los fundamentos y características de las principales constituciones europeas y americanas de la época. Esto es, en su parte dogmática todos los derechos, libertades y garantías individuales, y en su parte orgánica, los principios liberales del Estado de derecho…"[3].

Aunque en 1898 cesa el periodo de coloniaje español, coincidiendo en tiempos, en el año 1889 ya se había hecho extensivo a Cuba el Código Civil Español de 1888 el que comenzó a regir en la isla desde el 5 de noviembre de 1889. Norma sustantiva que visualizó la forma de existencia de la familia en la isla, y cuerpo legal exponente fiel de las diferencias entre las familias legítimas o ilegítimas, pero que sin lugar a dudas, su inigualable presencia fue contorneando las tipicidades familiares del momento, pilares de su existencia posterior.

Como quiera que en la segunda mitad del siglo XIX ya maduraba el proceso de formación de la nacionalidad cubana perfilándose los rasgos más típicos del criollo y el fuerte afianzamiento de la rebeldía y la intolerancia en determinados sectores de la sociedad, sobre todo, hacia la subordinación de la mujer frente al hombre, existieron movimientos emancipadores en pos de los derechos civiles y políticos de la mujer, la esposa y madre, que implicarían durante la época neocolonial algunas interesantes transformaciones en el contexto jurídico familiar, con significados poco trascendentes para la realidad social y por tanto para trasformaciones en las bases de la familia.

favorecedora de la propiedad familiar con atributos de personas jurídicas reglando el patrimonio familiar con carácter inembargable.

[3] Bernal, B. (2002), p. 26.

Como continuidad histórica la Constitución de 1 de julio de 1940[4], dedicó dentro de la Sección Primera del Título V en su artículo 43 los presupuestos legales de protección a la familia, descansando sobre el principio de igualdad jurídica, que en el orden formal, tuvo su más clara expresión normativa en la igualdad entre los cónyuges e hijos. Sus principales conquistas tuvieron efectividad sólo hacia el plano jurídico formal. En realidad, el idílico propósito de igualdad jurídica de los hijos matrimoniales y extra-matrimoniales no alcanzó a la sucesión hereditaria, pues sólo los hijos legítimos continuaban siendo los privilegiados, en la misma medida, en la que se mantuvieron las presunciones de legitimidad y paternidad a favor del matrimonio legalmente constituido, por lo que la legitimidad de los hijos seguía asegurando la transmisión del patrimonio familiar sin salir de las familias constituidas con legitimidad.

La Constitución de 1940 para su época tuvo efectos e impactos transformadores, en tanto, se revelaba la igualdad jurídica entre los cónyuges y la igualdad jurídica de los hijos, preceptos de poco curso en el marco socio–histórico y que llevaron a muchos estudiosos del ámbito constitucional cubano a afirmar, la mortalidad prematura de la letra de la Constitución del 40, pero que sí fueron sentando las bases legales al principio de igualdad jurídica en los entornos familiares.

En 1950 alumbra el espacio cubano la Ley 9 de 20 de diciembre, escalón que en el tránsito normativo jurídico admitió la existencia de una ley complementaria a la Constitución de 1940 como solución legal en el orden

[4] En la Constitución de 1940 el título V. De la Familia y de la Cultura, Sección Primera: Familia, en su artículo 43 se hizo alusión con una visión renovada para la época:

"La familia, la maternidad y el matrimonio tienen la protección del Estado.

Sólo es válido el matrimonio autorizado por funcionarios con capacidad legal para realizarlo. El matrimonio judicial es gratuito y será mantenido por la Ley.

El matrimonio es el fundamento legal de la familia y descansa en la igualdad absoluta de derechos para ambos cónyuges; de acuerdo con este principio se organizará su régimen económico.

La mujer casada disfruta de la plenitud de la capacidad civil, sin que necesite de licencia o autorización marital para regir sus bienes, ejercer libremente el comercio, la industria, profesión, oficio o arte, y disponer del producto de su trabajo.

El matrimonio puede disolverse por acuerdo de los cónyuges o a petición de cualquiera de los dos por las causas y en la forma establecida en la Ley.

Los tribunales determinarán los casos en que por razón de equidad, la unión entre personas con capacidad legal para contraer matrimonio será equiparada, por su estabilidad y singularidad, al matrimonio civil.

Las pensiones por alimentos a favor de la mujer y de los hijos gozarán de preferencia respecto a cualquier obligación, y no podrá oponerse a esa preferencia la condición de inembargable de ningún bien, sueldo, pensión o ingreso económico, de cualquier clase que sea.

Salvo que la mujer tuviere medios justificados de subsistencia, o fuere declarada culpable, se fijará en su beneficio una pensión proporcionada a la posición económica del marido y teniendo en cuenta, a la vez, las necesidades de la vida social. Esta pensión será pagada y garantizada por el marido divorciado y subsistirá hasta que su ex cónyuge contrajere nuevo matrimonio, sin perjuicio de la pensión que se fijará a cada hijo, la cual deberá ser también garantizada.

La Ley impondrá adecuadas sanciones a los que, en caso de divorcio, de separación o cualquiera otra circunstancia, traten de burlar o eludir esa responsabilidad".

material a ella, y por ende, al principio de igualdad jurídica del hombre y la mujer dentro del matrimonio. Su mejor intención fue poner freno al incontrolable poder y a las amplias potestades del marido en el espacio de las relaciones familiares, igualando, una vez más, al menos formalmente, los derechos y deberes conyugales, y además, conceder el ejercicio conjunto de la patria potestad a ambos padres, unido a otras concesiones a favor de la mujer, que dicho con honestidad, en la práctica y cotidianidad familiar alcanzaron limitados efectos.

Los precedentes descritos luego fueron expresados en la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 con la consiguiente enunciación del principio de igualdad jurídica, base del desarrollo legislativo y pilar de sustentación del ordenamiento jurídico cubano. En fecha posterior es aprobada para su entrada en vigor, la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976 la que en sus artículos 35 al 38 favorecía la protección constitucional a la familia y las relaciones intrínsecas a ella, con la peculiaridad descrita en los artículos 43 sobre la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en lo económico, político, social y familiar. De la mano del artículo 41, que enuncia la norma constitucional de 1976, y que indica las sanciones a quienes irrespeten la igualdad jurídica y por tanto condicionen actos asociados a la discriminación por motivo de raza, color, sexo u origen nacional, al estar proscrita y ser sancionada por la ley tales actos discriminatorios.

Le suceden en el año 1978, en el año 1992 otras reformas a la Constitución de la República de Cuba proclamada el 24 de febrero de 1976, contentiva estas últimas de reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992.Y con posterioridad, en el año 2002[5], modificaciones aprobadas en sesión extraordinaria de la V Legislatura, celebrada los días 24, 25 y 26 del mes de junio del 2002[6].

La praxis demostró durante las etapas previas al cambio posterior de formación económico social suscitado en el año 1959, que el tipo de familia heredada de la sociedad española de la época colonial desde el modelo inspirador incorporado por el Código Civil español de 1888 con vigencia en la isla a partir de 1889 prevaleció como modelo de las relaciones conyugales, en las que fue singular, la situación dependiente de la esposa frente al poder marital, primando relaciones desiguales en el gobierno económico del hogar, así como, en el plano de los vínculos sentimentales, los que ponían siempre en posiciones de desventaja a la mujer, mientras que los hijos o hijas eran objeto de discriminación cuando por razón de su nacimiento fuesen concebidos dentro o fuera del vínculo matrimonial. Básicamente queda así identificada

[5] En la versión constitucional de 2002 el artículo 35 refiere que: "El Estado protege la familia, la maternidad y el matrimonio. El Estado reconoce en la familia la célula fundamental de la sociedad y le atribuye responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación de las nuevas generaciones".

[6] No se abordan en el cuerpo del artículo las modificaciones indicadas pues las principales reformas constitucionales realizadas al texto constitucional aprobado en el año 1976 en años posteriores, 1978, 1992 y 2002 no significaron cambios al derecho fundamental a fundar una familia.

la familia que se recibe en Cuba como núcleo básico al presentarse su protección en la Constitución de la República de Cuba de 1976.

La Constitución de 1976 matizó una realidad socio-histórica como reflejo normativo atemperado al entorno nacional y expresión misma de los cambios políticos, sociales y económicos sobrevenidos en la sociedad cubana al momento exacto del año 1959. La radicalización de las transformaciones constitucionales operó a partir del referéndum constitucional efectuado en el año 2019 que devino en la aprobación del nuevo texto constitucional por el máximo órgano legislativo del país, la Asamblea Nacional del Poder Popular, en febrero del propio año.

El derecho humano a fundar una familia, como expresión universal de ellos en el entorno de los derechos individuales ha tenido su reflejo en las constituciones cubanas como derecho fundamental. Su correlato en las normas jurídicas sustantivas y procesales se van armando con el devenir y desarrollo de la sociedad en su conjunto, y con la evolución misma de los entornos familiares sobre los que se edifican los principios de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, entre los cónyuges y entre los hijos, con independencia del estado civil de sus progenitores, paradigmas constitucionales, que se han enraizado en el actuar del cubano como claves del funcionamiento familiar, y en su aceptación como una institución jurídica esencial en la dinámica social contemporánea.

Dentro del marco de la teoría constitucionalista moderna, es mayoritaria la aceptación de lo que algunos teóricos denominan como Derecho Constitucional Familiar[7]. El investigador en temas disciplinares afines, Villabella, (2016) compendia un estudio sobre la evolución del Derecho Constitucional a partir de las transformaciones vinculadas, en lo esencial, a postulados gnoseológicos que explican en cada paso de sus mutaciones las variaciones en el concepto de constitución en relación con los cambios propios de sus contenidos, teorías, y sobre todo, en lo asociado al rol que en cada peldaño evolutivo ha tenido el Derecho Constitucional moderno[8].

La interpretación lingüística sobre el concepto de derechos es vista por el propio investigador, quien delimita términos de relevancia cognoscitiva. De ellos, los conceptos de derechos ciudadanos y derechos constitucionales. El

[7] Consultados los referentes bibliográficos, diferentes autores le otorgan vida al Derecho Constitucional Familiar, y dan cuerpo a su sustentación epistémica.

[8] Villabella, C., es autor cubano que profundiza en tópicos vinculados al estudio de la teoría y práctica del Derecho Constitucional, referente que pauta los estudios previos para el artículo que se aborda por la autora. Como bases previas se aprecian las argumentaciones del investigador acerca de la evolución y desarrollo de los derechos y su apreciación epistémica sobre los hitos que ha tenido su progresividad en los siglos XIX y XX. Como exordio breve a su artículo, el autor añade sus personales consideraciones sobre el proceso de multiplicación y particularización que se ha producido en los derechos hacia la terminación del siglo anterior, en consonancia con la ampliación de los objetos a tutelar, y de las transformaciones en la noción de titularidad de los mismos para finalmente, incursionar en los conceptos de igualdad en la ley y discriminación positiva que posibilitan la construcción de los derechos a proteger para grupos de personas, segmentos sociales y gremios que se encuentran en una situación particular de desventaja o inferioridad.

primero, es decir, derechos ciudadanos, lo aprecia como la consecuencia directa del pensamiento burgués de avanzada, el cual emerge de los postulados ideológicos reveladores de la ciudadanización del hombre y de su relevante tránsito jurídico de ente natural y abstracto, al ente físico como ser humano, al individuo de una nación, es decir, al sujeto de una sociedad como parte del conglomerado social en su totalidad.

Peldaños estos que han estado relacionados en su tránsito histórico, con las declaraciones de derechos proclamados en los finales del siglo XVIII e inicios del XIX; en particular, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 de 12 de junio de 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano francesa del 26 de agosto de 1789. Elementos de validez para comprender que los derechos constitucionales adquieren su propia identidad cuando los derechos naturales e innatos delineados por las declaraciones, se codifican en un espacio normativo concreto, en esencia, la constitución, y son positivados en una parte dogmática, de ahí se transforman en prerrogativas jurídicas del ciudadano en el territorio de un Estado.

En la comprensión de las etapas evolutivas de la disciplina constitucional, cada una de ellas aportó impactos significativos a la teoría y práctica del Derecho Constitucional. Dentro de una de ellas se encuadra la llamada constitucionalización del Derecho como resultado de la edificación teórica del modelo de Estado de bienestar, propugnándose la proclamación del papel activo de los poderes públicos con otros rasgos identificadores precisos que han permitido caracterizarle.

En la modernidad prima así la idea, que la constitucionalización de los derechos no implica sólo su normativización en sí como la especial concepción de que son normas jurídicas supremas, cuestión que determina su eficacia directa y su carácter vinculante para los poderes públicos, por consiguiente, a su vez para el legislador, los que han de entender su cualidad de norma de supremacía jurídica. Además, es determinante, la razón misma de su fundamentabilidad. En esa misma medida, será visto el neoconstitucionalismo, como novedosa forma en la interpretación de la Constitución y los derechos humanos, como eje trasversal en la sustentación teórica y práctica de los principios constitucionales modernos.

A la luz de estas aseveraciones, las sociedades que son capaces de entender las diversas formas del comportamiento humano, vislumbran la necesidad de cambios en los ordenamientos jurídicos en tanto, la propia evolución de la familia condiciona la compresión de nuevas realidades familiares a regularizar desde las normas fundamentales. Cuestión esencial que invita a justipreciar la dimensión interpretativa actual a la protección constitucional de la familia como institución o célula básica de las sociedades.

Kemelmajer de Carlucci (2016) refiere dentro de las corrientes del neoconstitucionalismo, la idea de la presencia de la Constitución en la mayoría de las áreas jurídicas, alcanzándole al Derecho Familiar como disciplina del Derecho, creando con ello un nuevo reto doctrinario en la actualidad que interconecta a la familia como objeto de tutela constitucional, hecho este,

asociado a criterio de Villabella, C., y Pérez, L., (2016) al expansionismo constitucional como expresión concreta además, de un nuevo paradigma para las ciencias jurídicas, haciéndose valer a la Constitución, como algo más que la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico, para entenderla como el eje articulador de los principios y las instituciones del ordenamiento jurídico de cada nación.

II. LA FAMILIA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL CUBANO VIGENTE

La Constitución cubana actual ha sido publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 5 de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Su disposición final primera deroga la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, tal como quedó redactada por las reformas de 1978, 1992 y 2002. El texto convoca a reflexiones dada su naciente vida pública. Dentro de su parte dogmática, uno de los derechos consagrados en ella, los derechos de las familias. El derecho a fundar una familia reglado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se mantiene como expresión de protección jurídica constitucional en ella.

En el ámbito latinoamericano es opinión del catedrático, De la Fuente Linares (2012) que: "Si revisamos algunas de las Constituciones latinoamericanas que regulan a la familia desde esa ley suprema, nos podemos encontrar dos formas de regulación; una donde lo más importante es la familia, y en donde pudiéramos decir que existe unidad normativa, sistematización legislativa, esto es, un capítulo especial que habla acerca de ella en su ley fundamental, hablamos en el caso específico de países como Bolivia, Brasil, Cuba, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, y otro grupo en donde existe una dispersión normativa en la ley fundamental, ya que existe una gran cantidad de disposiciones dedicadas a la familia, pero sin que establezcan una unidad normativa, una sistematización legislativa, tal es el caso de algunos países como México, Argentina, Chile, Honduras, Perú y Uruguay, entre otros…"[9].

El constitucionalismo moderno y la interpretación interdisciplinaria de la familia en toda su amplitud o extensión terminológica es aspecto crucial para comprender la intencionalidad constitucional en la formulación de los valores enunciados en la norma jurídica suprema, así como, en la expresión del comportamiento de la misma en sus relaciones exógenas o endógenas, en tanto, se bifurcan en ella relaciones interpersonales, intersubjetivas o materiales, de indiscutible alcance socio jurídico. Particular encuadre de la Constitución cubana actual.

Mirada que la centra como grupo social formado por el conjunto de personas de diferentes sexos y edades, vinculadas entre sí por lazos consan-

[9] De la Fuente Linares, J., 2012, p. 4.

guíneos, jurídicos o consensuales, y cuyas relaciones se caracterizan por su íntima solidaridad y duración. En cuanto institución, representa un conjunto de normas y vínculos definidos culturalmente y destinados a cumplir ciertas funciones en el marco histórico concreto de cada sociedad. Visión que concreta la Constitución cubana actual.

Adoptar la singularidad del término limitaría la diversidad de expresiones familiares contemporáneas en las que se hace evidente la unidad familiar sobre la base de convivencias de distinta naturaleza. Otro elemento de orden superado en el actual texto constitucional cubano. La expresión familias, en plural, a tono con el mandato constitucional, revela como brújula reguladora en la Constitución cubana, la dignidad como valor supremo para el ordenamiento jurídico. Sobre las bases de la igualdad y justicia social que como directrices informadoras al espacio constitucional fueron históricamente establecidos, y que están afianzados en su nuevo contexto, se admite la pluralidad convivencial familiar.

La utilización del término familias, no empleado con anterioridad advierte ahora una clara aceptación de la multiplicidad de expresiones organizativas en ella. La antigua singularidad del término aceptada de forma conservadora en las constituciones anteriores, deduce una forma inequívoca de familia patriarcal concebida desde las relaciones heterosexuales para el cumplimiento de los fines derivados del vínculo conyugal. Las tendencias hoy presentes en la familia, radicalizan transformaciones conceptuales no amparadas en la monogamia y en las relaciones matrimoniales heterosexuales, para permitirse el actual texto constitucional, armonizar así, realidades jurídicas como el matrimonio igualitario, las uniones de hecho o consensuales, las familias homoafectivas, monoparentales, las familias anaparentales, que implican la necesaria perspectiva constitucional que borre los arcaicos términos que limitan , sin lugar a dudas, la defensa de su evolución.

Así, la realidad familiar cubana se objetiviza a tono con las tendencias de las familias contemporáneas. Carbonel (2007), citando a Brena, I. (2004) distingue las nuevas pautas de organización de la familia que han impactado en el derecho que la regula sobre la que se habla de: la *reducción de la familia a la llamada familia nuclear,* formada por la pareja e hijos que conviven con ella, cónyuges divorciados o madres solteras con hijos, los *poderes familiares sometidos cada vez más a controles legales*, el *pluralismo jurídico* dado por el hecho de que el legislador no puede implantar un modelo o sistema único de familia pues ha de admitirse la coexistencia de múltiples posibilidades, y la *participación del Estado en los asuntos familiares de manera subsidiaria* cuando no son cumplidos los deberes de respeto y protección que se deben entre ellos.

El esquema constitucional en torno a los derechos de las familias abarca las manifestaciones de la igualdad y la libertad hacia el interior de sus vínculos desde la Carta magna. La libertad dibujada en la autonomía de la voluntad del individuo, implicará siempre una organización de convivencia con conciencia de que es jurídico vivir en una familia que no esté constituida exclusivamente por la institución del matrimonio, situaciones estas que

el derecho debe proteger. Cada ser humano concreto determina la forma de establecerse en familia. Detalle puntual que se advierte, y es considerado en la normativa constitucional vigente.

El principio de igualdad jurídica[10] conserva su permanencia histórica desde las normas constitucionales precedentes en el entendimiento de la igualdad ante la ley como expresión de voluntad general, que supone que todos se sitúan en igual posicionamiento frente al ordenamiento jurídico, y todos tienen igual derecho a recibir la protección que el ordenamiento les dispensa. Las lecturas igualitaristas típicas del siglo anterior, poco a poco se fueron enfrentando a manifestaciones de exclusión, hoy, en relación con nuevas situaciones de hecho familiares que invocan reclamos diferentes en el ámbito de los derechos humanos, tanto para el orden sexual como para el reproductivo en el plano de la igualdad. Amparados además, en la protección constitucional al libre desarrollo de la personalidad jurídica.

La Constitución cubana actual entiende así los marcos constitucionales modernos sobrevenidos ya hacia finales del siglo XX, que van atendiendo reclamos de los grupos sociales discriminados y marginados socialmente, asociativos al género, la identidad de género, orientación sexual y la discapacidad. En relación directa con los fines anclados en el artículo 13, al objetivo de garantizar la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral. Es la actual Constitución expresión normativa de equidad y de justicia social.

La igualdad ante la ley se pronuncia con el favorecimiento de las garantías legales atemperadas a la realización material a dicho principio. No obstante existen posiciones ciudadanas, culturalmente arraigadas en algunos sectores de la sociedad, que con fuertes prejuicios sexistas, mantiene y defienden posiciones retrógradas respecto a la comunidad LGTBI que hacen de la puesta en vigor constitucional la necesidad de implicación de la educación ciudadana encaminada al entendimiento renovador de las vigentes normas jurídicas constitucionales.

Razón que hace a Pérez (2016) emplear frase dicha por Valpuesta al comentar que "…en línea de principios se puede decir que corresponde al legislador en cada momento delimitar los modelos de familia que tienen amparo jurídico de acuerdo al marco constitucionalmente delimitado. Depende de su sensibilidad respecto a determinadas realidades, o de su orientación ideológica, la respuesta que dé a las exigencias que se presenta en la sociedad"[11]. En la palabra de Fernández (2019) se asegura que se crearán los mecanismos para que esto se cumpla a través de las normas jurídicas posteriores, sobre la propia base de disposiciones constitucionales en los que queda involucrado el Estado para favorecer la igualdad —que es lo que conocemos como medidas de acción positiva, discriminación positiva, y todas aquellas acciones que puedan favorecer esa igualdad—.

[11] Cita de la autora ecuatoriana en artículo publicado por: Pérez Gallardo, L. Las nuevas construcciones familiares en la jurisprudencia constitucional iberoamericana. En: Derecho Constitucional Familiar, 2016, Ed. Mariel, Puebla, p. 490.

El tema sobre los nuevos modelos familiares en la Constitución cubana acorde con la actual normativa constitucional cubana[12], así como el referéndum popular que le precedió, aprecia elementos distintivos y diferenciadores en relación con las normas precedentes sobre las novedades básicas siguientes, orientadas de manera sintetizada, hacia el plano de lo familiar:

— Sobre las bases de la igualdad de derechos y deberes se perfilan avances en materia de equidad, inclusión y justicia social, enfatizándose en el enfrentamiento a formas discriminatorias en cuanto a color de la piel, género, identidad de género, orientación sexual, y discapacidad, entre otras de trascendencia, y lesivas a la dignidad humana. Las formas dichas afectan directamente a las relaciones familiares.
— La formulación de la aceptación del requisito de capacidad física de

[12] Referencias sobre los artículos de la Constitución de la República de Cuba de 2019 de impacto en el tema de debate que se aborda.

ARTÍCULO 82. El matrimonio es una institución social y jurídica. Es una de las formas de organización de las familias. Se funda en el libre consentimiento y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges. La ley determina la forma en que se constituye y sus efectos. Se reconoce, además, la unión estable y singular con aptitud legal, que forme de hecho un proyecto de vida en común, que bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, genera los derechos y obligaciones que esta disponga.

ARTÍCULO 83. Todos los hijos tienen iguales derechos. Se prohíbe toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. El Estado garantiza, mediante los procedimientos legales adecuados, la determinación y el reconocimiento de la maternidad y la paternidad.

ARTÍCULO 84. La maternidad y la paternidad son protegidas por el Estado. Las madres y los padres tienen responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación integral de las nuevas generaciones en los valores morales, éticos y cívicos, en correspondencia con la vida en nuestra sociedad socialista.

ARTÍCULO 85. Las madres y los padres u otros parientes consanguíneos o afines que cumplan funciones de guarda y cuidado tienen el deber de dar alimentos a niñas, niños y adolescentes, respetar y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, protegerlos de todos los tipos de violencia y contribuir activamente al desarrollo pleno de su personalidad. Los hijos, a su vez, están obligados a respetar, atender y proteger a sus madres, padres y otros parientes, conforme con lo establecido en la ley.

ARTÍCULO 85. La violencia familiar, en cualquiera de sus manifestaciones, se considera destructiva de las personas implicadas, de las familias y de la sociedad, y es sancionada por la ley.

ARTÍCULO 86. El Estado, la sociedad y las familias brindan especial protección a las niñas, niños y adolescentes y garantizan su desarrollo armónico e integral para lo cual tienen en cuenta su interés superior en las decisiones y actos que les conciernan. Las niñas, niños y adolescentes son considerados plenos sujetos de derechos y gozan de aquellos reconocidos en esta Constitución, además de los propios de su especial condición de persona en desarrollo. Son protegidos contra todo tipo de violencia.

ARTÍCULO 87. El Estado, la sociedad y las familias reconocen a las personas jóvenes como activos participantes en la sociedad, a tales efectos crean las condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos y su desarrollo integral.

ARTÍCULO 88. El Estado, la sociedad y las familias, en lo que a cada uno corresponde, tienen la obligación de proteger, asistir y facilitar las condiciones para satisfacer las necesidades y elevar la calidad de vida de las personas adultas mayores. De igual forma, respetar su autodeterminación, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y promover su integración y participación social.

ARTÍCULO 89. El Estado, la sociedad y las familias tienen la obligación de proteger, promover y asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad. El Estado crea las condiciones requeridas para su rehabilitación o el mejoramiento de su calidad de vida, su autonomía personal, su inclusión y participación social.

las personas sobre la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, ambos en el entendido de los derechos del individuo como seres humanos. Con ello, la eliminación de las bases legales discriminatorias que limitan las relaciones intersexuales. La admisión con ello de vínculos heterosexuales u homosexuales. Lo que debe implicar el perfeccionamiento semántico en los términos actuales referidos en la legislación familiar sobre, unión matrimonial, de matrimonio formalizado, y matrimonio reconocido.

— Prevalencia de la autonomía de la voluntad y la libertad de la persona en el ámbito familiar, que favorece el desarrollo de la personalidad de cada ser humano sobre la individualización de su responsabilidad familiar y la conformación de cada familia, en asociación con dinámicas familiares diversas, para así considerar diferentes modelos familiares hacia el interior de las familias.
— Aceptación de la pluralidad familiar bajo el término familias, lo que implica reconocer la diversidad de las mismas, lo que no limita o elimina al matrimonio como una institución jurídica de base fundamental en la sociedad.
— Aceptación de las uniones convivenciales formalizadas o no formalizadas como bases de existencia real de relaciones conyugales, con eliminación en ellas del requisito de la heterosexualidad.
— Proscripción de la violencia de género y la violencia familiar, con la consiguiente protección a grupos sociales en situación de vulnerabilidad social. Entre estos grupos vulnerables, las niñas, niños y adolescentes, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.
— En el caso de niños, niñas y adolescentes se vislumbra el ejercicio de sus derechos y obligaciones jurídicas, además de deberes familiares, conforme a su autonomía y capacidad progresiva.
— El ejercicio de los deberes/derechos paterno filiales se despojan de la denominación de patria potestad, para advertirse su sustitución por el de responsabilidad parental, más a tono con el enfoque de género que corresponde a la igualdad de género.
— La guarda y cuidado, incluye opciones más flexibles, como la modalidad del cuidado compartido, la corresponsabilidad, responsabilidad a favor de terceros, ante la posibilidad de guarda y cuidado para otros parientes consanguíneos o afines.
— Los procedimientos legales adecuados para la determinación y el reconocimiento de la maternidad y la paternidad son garantizados sobre el principio de igualdad jurídica de los hijos e hijas, sin distinción o restricción, considerando además, el uso como nueva fuente de filiación y voluntad procreacional, la utilización de las técnicas de reproducción humana asistida.
— Se enfatiza y realza la responsabilidad familiar desde todos los puntos de vista, especialmente en cuanto a la situación especial en que pudieran encontrarse miembros de la familia, como los padres o madres

> que asumen solos la crianza de sus hijos, los adultos mayores y las personas con discapacidad que requieren de una especial protección a su persona y patrimonios.

En tal sentido, la disposición transitoria decimoprimera indica que: "Atendiendo a los resultados de la Consulta Popular realizada, la Asamblea Nacional del Poder Popular dispondrá, en el plazo de dos años de vigencia de la Constitución, iniciar el proceso de consulta popular y referendo del proyecto de Código de Familia, en el que debe figurar la forma de constituir el matrimonio"[13]. Ello determina, hasta tanto sea derogado, la vigencia del Código de Familia mediante la Ley 1289 de 14 de febrero de 1975 la que entró en vigor con la vida posterior de normas jurídicas complementarias, como el Decreto-Ley 154 de 6 de septiembre de 1994 para normar el divorcio notarial, y el Decreto Ley 76 de 20 de enero de 1984 sobre la adopción.

La nueva norma jurídica familiar se denominará Código de las Familias, en plural, a tono con el mandato constitucional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscritos por nuestro país. Se atemperará, a los doctrinarios del Derecho Constitucional familiar moderno.

III. CONCLUSIONES FINALES

En el tránsito histórico relativo a la protección constitucional en el contexto cubano ha jugado un rol esencial la comprensión de las familias y su tutela como el marco legal supremo para el desarrollo de las funciones que le identifican como institución social. La aceptación de su diversidad, es el vértice de los cambios introducidos en la versión constitucional del año 2019, lo cual amplió un catálogo de transformaciones que han de materializarse con la entrada en vigor posterior de la normativa familiar sustantiva y procesal, la que integrada con las restantes normas del ordenamiento jurídico, brindará las garantías materiales para la viabilidad de las dinámicas familiares actuales.

Las disposiciones constitucionales en el contexto cubano tonifican las tendencias más renovadas del Derecho Constitucional familiar desde la igualdad jurídica, cuya comprensión presupone la interiorización del orden familiar como una estructura de disposiciones jurídicas y morales, deberes y derechos familiares con un orden regulador que legitima en sí mismo su existencia, y constituye a su vez, indicador esencial de justicia y equidad social en la sociedad cubana.

La ciudadanía debe ser educada en la superación de los cánones patriarcales heredados de la historia constitucional precedente en Cuba, por comportamientos asumidos de la obsoleta y arcaica convivencia familiar

[13] Constitución de la República de Cuba, de 10 de abril. Gaceta Oficial núm. 5 Extraordinaria (10 de abril de 2019). Disposición Transitoria Decimoprimera.

sustentada exclusivamente en relaciones heterosexuales como base única para la constitución y formalización de la organización familiar. Los prejuicios sociales sobre la identidad de género han incidido en la inserción dentro de las familias cubanas de la multiculturalidad que sella a las sociedades modernas. La educación ciudadana ha de observarse como prioridad hacia una nueva cultura jurídica que potencie las transformaciones legislativas posteriores en la organización y funcionamiento de las familias cubanas.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aláes, B. (2003), "Minoría de edad y derechos fundamentales", Madrid, Ed. Tecnos.

Alaés, B. (2007), "El ejercicio de los derechos fundamentales por el menor de edad". En: Temas actuales del Derecho de Familia. Puebla, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México. Nueva Época, Otoño–Invierno.

Arés, P. (2002), "Familia y convivencia". Habana, Ed. Félix Varela.

Bobbio, N. (1992). "El tiempo de los derechos", Madrid, Ed. Paidós.

Baqueiro, E., y Buenrostro, R. (2004), "Derecho de Familia". 4.ª impresión. México, Ed. Oxford.

Bernal, B. (2002), "Estudio histórico jurídico de la Constitución de 1901". Recuperado de: http://www. jurídicas.unam.mx, https.biblio.juridicas.unam.mx/bjv, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: htpp://archivos.juridicas.unam.mx.

Brena, I. (2004), "Personas y familia". Enciclopedia Jurídica Mexicana, (2.ª edición), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa.

Chávez, M. (1990), "La Familia en el Derecho. Derecho de Familia y Relaciones Jurídicas Familiares". México: Ed. Porrúa, S. A.

Chávez, M. (2004), "La familia en el Derecho. Relaciones jurídicas paterno filiales". México. Ed. Porrúa.

Catasús, S. (1994), "La nupcialidad cubana en el siglo XX", La Habana, Ed: Ciencias Sociales.

Cárdenas, J, "Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial", Recuperado. Biblioteca virtual del IIJ-UNAM; disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/343/7.pdf.

Carbonell, M. (2007), "Familia constitución y derechos fundamentales". Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2287/7.pdf

Carbonell, M. (2011), "Neoconstitucionalismo". Recuperado de http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/to_pdf/101.

Código Civil Español, hecho extensivo a Cuba por Real Decreto de 31 de julio de 1889. Tercera Edición (autorizada y corregida por Angel C. Betancourt). Imprenta Rambla, Bouza y Cía. La Habana, 1924.

Código Civil de la República de Cuba: Ley núm. 59 del 16 de julio de 1987, vigente desde el 12 de abril de 1988. Divulgación MINJUS. La Habana, 1988.

Código de Familia: Ley núm. 1289 del 14 de febrero de 1975. Segunda Edición (anotado y concordado). Divulgación MINJUS. La Habana, 1987.

Constitución de la República de Cuba, del 24 de febrero de 1976. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria del 1 de agosto de 1992.

Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero. Gaceta Oficial Extraordinaria núm. 3 (31 de enero de 2003).

Constitución de la República de Cuba, de 10 de abril. Gaceta Oficial núm. 5 Extraordinaria (10 de abril de 2019).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1949). Nueva York: Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

García, M. (1998), "Las transformaciones del Estado contemporáneo", Madrid, Ed. Alianza Editorial.

Garrido, M. I. (2009), "La igualdad en el contenido y aplicación de la Ley". Madrid Ed. Dykinson SL.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia. Recuperado: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2010_homofobia.pdf

Ley del 29 de julio de 1918, por la que se modificaron los artículos 1, 42, 45, 48, 49, 73, 83, 100, 101, del Código Civil Español. Edición a cargo de Ángel C. Betancourt. Imprenta Rambla, Bouza y Cía. La Habana, 1924.

Ley núm. 51/85 del Registro del Estado Civil. Resolución núm. 157/85 y su Reglamento, Edición del Ministerio de Justicia de Cuba de 1988.

Mesa, O. (2007), "Acerca del principio constitucional de la familia como núcleo esencial". Revista Cubana de Derecho (30), La Habana, Unión Nacional de Juristas de Cuba, pp. 24-37.

Mesa, O. (1992), "Derecho de Familia". Módulo I. Universidad de La Habana. Facultad de Derecho. La Habana. Ed. Félix Varela.

Méndez, K., "Proyecto constitucional cubano: entre la equidad y la diversidad". Revista de la Cultura Cubana. La Habana, Cuba ISSN: 2218-0869, Recuperado: www.jiribillas.com Artículo: Proyecto constitucional cubano. Entre la equidad y la diversidad En: lajiribilla@cubarte.cult.cu.

Pérez, A. (1999), "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", (6.ª edición), Madrid. Ed. Tecnos.

Pérez, L., & Villabella, C. (2016), "Derecho Constitucional Familiar". México, Grupo Editorial Mariel.

Prieto, L. (2009), "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial", Madrid, Ed: Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Pérez, A. (2005), "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución" (9.ª edición). España. Ed. Tecnos.

Pérez, N. (1979), "Caracterización sociodemográfica de la familia cubana

1953-1979", La Habana, Ed: Ciencias Sociales.
Pérez, L. A. (1999), "Estado de Derecho y Constitución", (6.ª edición), Madrid, Ed. Tecnos.
Pérez, A. (2005), "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución" (9.ª edición). España: Tecnos.
Sagués, N. P. (2007), "Manual de Derecho Constitucional", Buenos Aires, Editorial Ed. Astrea.
Torres, E. y Suárez, R., "Constituciones, estatutos y Leyes constitucionales que rigieron en Cuba". Recuperado: www.lajiribilla.cu`. PDF
Valdivia, C. (2008), "La familia: cambios y nuevos modelos". Recuperado en: https://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdl/lic/DE/PF/AM/05/cambios.pdf
Valdés, C. del C. y Pérez, L. (2005), "Temas actuales del Derecho de Familia". Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas. Nueva época. Año I. Otoño/ Invierno. ISSN. 1870_2147. Registro CONACYT: 2005/988.
Valdés, C. del C. (2012), "El derecho a la vida y los derechos sexuales y reproductivos ¿configuración armónica o lucha de contrarios?", Revista del Instituto Jurídico de Ciencias Jurídicas de Puebla, Nueva Época, Año V, Julio–Diciembre, Puebla, México.
Valladares, G. A. (2008), "Una mirada desde la Psicología", MediSur, vol. 6, núm. 1, 2008, pp. 4-13. Cuba Ed. Facultad de Ciencias Médicas de Cienfuegos.
Villabella, C. M. (2010), "Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano". Revista IUS, del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla núm. 25, pp. 49-76.
Viciano, P. y Martínez, R. (2011), "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal". Revista General de Derecho Público Comparado núm. 9, pp. 1-24.

Antonio Jesús Alonso Timón*

El necesario impulso de la simplificación normativa

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL. LA *"BETTER REGULATION"*.—III. EL CONTEXTO NACIONAL.—IV. LA TRASCENDENCIA JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LA CALIDAD NORMATIVA.—V. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.—VI. EL ESTADO REGULADOR NO MEJORA LA REGULACIÓN DEL ESTADO INTERVENTOR.—VII. ALGUNAS APUESTAS ESPERANZADORAS: EL PLAN DE GOBERNANZA Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID DE FEBRERO DE 2020.—VIII. IMPERIOSA NECESIDAD DE QUE LAS MALAS PRÁCTICAS REGULATORIAS NO SALGAN GRATIS.—IX. UNA JURISPRUDENCIA SILENTE E, INCLUSO, RENUENTE.—X. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto la importancia que la calidad normativa tiene tanto desde el punto de vista jurídico como económico y los enormes costes de transacción que la hipertrofia normativa padecida durante todo el siglo XX y lo que va de siglo XXI ha supuesto. Asimismo, se analizarán las iniciativas que tanto a nivel comunitario europeo como nacional se están llevando a cabo para reconducir la situación y conseguir una racionalidad jurídica que dé cumplimiento práctico al principio de seguridad jurídica y coadyuve en un desarrollo económico sostenible, eficiente y duradero.

PALABRAS CLAVE: Calidad normativa, procedimiento de elaboración de normas, participación pública, buena regulación.

ABSTRACT

The chief aim of this paper is to highlight the importance that the normative quality has both from the legal and economic point of view and the enormous transaction costs that the normative hypertrophy has caused throughout the XX century and what goes of

* Universidad Pontificia Comillas (ICADE).

the XXI. Likewise, it is important to point out the initiatives both in the European and national level are taking place to redirect the situation and achieve a legal rationality that will comply with the principal of legal certainty and contribute to sustainable, eficient and lasting economic development.

KEYWORDS: Regulatory quality, procedure of elaboration of norms, public participation, better regulation.

I. INTRODUCCIÓN

El incremento de la regulación normativa a todos los niveles ha sido obligado y se ha gestado de manera paralela al aumento de funciones que el Estado de Derecho ha experimentado a lo largo del siglo XX y, lejos de descender, se ha incrementado en el siglo XXI hasta niveles difícilmente digeribles y compatibles con la seguridad jurídica.

Esta hipertrofia normativa genera externalidades negativas tanto a nivel jurídico como económico, llegando, incluso, a erosionar la confianza en las propias instituciones democráticas y siendo, en alguna medida, una de las numerosas causas de la crisis en la que las democracias liberales occidentales se encuentran sumidas.

En efecto, la incidencia directa que la calidad normativa tiene en el producto interior bruto de un país desde el punto de vista económico y en la credibilidad y fortaleza de los pilares sobre los que se basan estas democracias (imperio de la ley y separación de poderes) a nivel jurídico es un hecho que ha sido puesto de manifiesto por algunos estudios previos.

Desde las instituciones europeas se viene tratando de dar una respuesta eficaz a este fenómeno en los últimos años, sin que todavía sean visibles los resultados obtenidos. Se ha puesto la semilla, pero parece que tardará en recogerse la cosecha. Como no podía ser de otra forma, esta preocupación por la mejora de la calidad normativa a nivel comunitario europeo ha ido incorporándose a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión. España no ha sido una excepción. Ya desde los años noventa del siglo pasado se han ido introduciendo exigencias y compromisos en este sentido en normas generales estatales que, pese a no obtener los resultados deseados, han intentado ir transformando la cultura normativa española. La disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno y la introducción en una norma general de la trascendencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas de los artículos 129 a 133, ha supuesto una llamada de atención más severa sobre este asunto y un nuevo intento por impulsar la mejora de la calidad normativa en España. Como suele suceder, el efecto territorial en cascada se ha producido y algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos están inmersos en la actualidad en procesos de simplificación normativa que tienen un objetivo común: la mejora de la seguridad jurídica y del principio que de él se ha derivado, la confianza legítima, y la reducción

de costes de transacción que una ineficiente regulación e hipertrofia normativa genera. Sin embargo, han surgido obstáculos importantes por el camino que ralentizan este proceso y hacen difícil la asunción de un liderazgo claro en la consecución de estos objetivos.

Trataremos de analizar estas cuestiones a lo largo de este trabajo, poniendo de manifiesto la importancia del asunto y llamando la atención sobre algunas lagunas que la regulación española todavía contiene.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL LA *"BETTER REGULATION"*

La preocupación por la mejora de la regulación normativa a nivel supranacional europeo es un hecho evidente desde que en el año 1995, bajo el impulso del vicepresidente de la Comisión de la UE, Franz Timmermans, la Comisión Europea lanzase su programa de mejora normativa (*"Legislar Mejor"*) en el que, entre otras medidas, pretendía mejorar sustancialmente la calidad de las normas comunitarias, pero se ha hecho más tangible en la última década[1].

Tras la comunicación de la Comisión al resto de instituciones de la Unión de 8 de octubre de 2010 con el sugerente título de *"Normativa inteligente en la Unión Europea"*, en el año 2012 se crea el *"Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación"* (REFIT) para simplificar la normativa de la UE y disminuir los costes que ocasiona y se impulsa, en el año 2016, con la creación de un comité de expertos de los entonces 28 países miembros (ahora 27 tras la salida de Reino Unido) en el que se debaten cuestiones referentes a la mejora de la regulación en la Unión.

Adicionalmente, el *"Paquete de Mejora Normativa" (Better regulation package)* aprobado el 19 de mayo de 2015 completa y reformula algunos de los principios de calidad normativa recogidos en las iniciativas ya citadas *"Legislar Mejor"*, de 2005*, y "Normativa inteligente en la Unión Europea"*, de 2010.

Asimismo, el *"Acuerdo Interinstitucional de Mejora de la Regulación"* aprobado el 13 de abril de 2016 permite a la Comisión estrechar sus relaciones con el Consejo y el Parlamento con el objetivo de seguir trabajando en esta materia para que los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en su conjunto perciban los beneficios que la mejora regulatoria aporta.

Para garantizar la calidad de la normativa, la Comisión creó el *"Comité de Control Reglamentario" (Scrutiny Regulatory Board)*, órgano independiente formado por funcionarios de la Comisión y expertos ajenos a ella, cuya función consiste en comprobar la calidad de todas las evaluaciones de impacto y las

[1] Sobre las políticas de *better regulation* en la Unión Europea, véase C. Balsa Pascual (2006): «La better regulation», *Papeles de Evaluación 1/2006, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, Ministerio de Administraciones Públicas*.

principales evaluaciones en las que se basa el proceso de toma de decisiones de la UE. En el año 2017, el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, creó el grupo operativo *"Legislar Menos pero Mejor" (Task Force on doing less more efficienty)* para mejorar en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Igualmente, la Comisión Europea aprobó el 7 de julio de 2017 las guías de mejora de la regulación (*Better Regulation Guidelines*), que abarcan un amplio espectro de cuestiones que alcanza la planificación normativa, la evaluación y eficacia de las normas, su impacto, las consultas a los interesados y la evaluación *ex post*[2].

¿Qué es la buena regulación o *better regulation*? La *better regulation* es un término de compleja definición que se ha ido concretando en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) desde los años 90 del siglo pasado. La OCDE considera, en general, que la *better regulation* es una política que no tiene como finalidad reducir el número de normas sino aprobar las estrictamente necesarias, teniendo en cuenta que éstas deben ser proporcionadas a sus objetivos y ser claras, eficientes, accesibles y transparentes. En este mismo sentido, para la UE, la *better regulation* es la política que busca mejorar y simplificar el entorno regulatorio porque la regulación debe ser necesaria, apropiada, proporcionada, transparente, accesible y simple (Maldelkern, 2001)[3].

Según la propia Comisión Europea, se trata del diseño de políticas y normas que logren sus objetivos con el mínimo coste. Es decir, que sean eficientes. No se trata de regulación o desregulación. Es una forma de trabajar que asegure que las decisiones políticas se toman de manera abierta y transparente, con la mejor información posible y con la implicación directa de los actores afectados. Todo ello con el objetivo de que la Unión Europea respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, actuando sólo cuando sea necesario a nivel europeo, sin ir más allá de lo necesario para resolver un problema[4].

La *better regulation* cubre todo el ciclo de la "*vida normativa*": preparación, adopción, implantación, aplicación, evaluación y revisión. Todas estas fases están muy relacionadas entre sí y todas las instituciones comunitarias tienen que estar firmemente comprometidas en el respeto a los principios de buena regulación en cada una de ellas.

A finales de 2018, la Comisión hizo balance de la mejora de la legislación desde 2015. El objetivo era identificar lo que está funcionando bien o menos

[2] Pueden consultarse estas guías en el siguiente link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf

[3] M. Álvarez Suárez (2019), «El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España». GAPP (Revista on line INAP) núm. 22. Link: https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10540/11647

[4] Páginas 4 y 5 de las Guías para una regulación mejor *(COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines)* (traducción del inglés).

bien. Se revisó toda la documentación y se interesó la opinión del público y del personal de la Comisión y de las demás instituciones de la UE[5].

El 15 de abril de 2019, el Colegio de Comisarios adoptó una Comunicación de la Comisión en la que se describe el *Programa de Mejora de la Legislación,* se abordan sus puntos fuertes y sus deficiencias y se identifican posibles vías de progreso. Esta Comunicación va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se resumen los resultados del trabajo de revisión, con datos y cifras.

El 29 de abril de 2019, la Comisión organizó una importante conferencia de un día de duración en Bruselas sobre el balance del Programa de Mejora de la Legislación en el que se expusieron y resumieron los trabajos llevados a cabo hasta ese momento[6].

La preocupación por la buena regulación llegó hace ya dos décadas para quedarse. Son notables los avances experimentados en esta materia en los últimos años, especialmente desde 2012 en el ámbito europeo y desde 2013 en el ámbito nacional español. No obstante, no podemos caer en la autocomplacencia y debemos ser conscientes de que queda mucho camino por recorrer. Los objetivos de mínima intervención no se han cumplido. Es más, se ha aumentado el volumen regulatorio y se ha complicado innecesariamente la regulación de algunos sectores importantes para el PIB comunitario, como, por ejemplo, la contratación pública. La eficiencia en la regulación no se ha alcanzado, al menos en un porcentaje razonable. Y, en fin, toda esta preocupación por mejorar la regulación ha sido más efectista que efectiva. No existe hoy, más allá de los oropeles retóricos, una verdadera implicación de los poderes públicos supranacionales ni nacionales en la mejora efectiva de la regulación normativa.

Se regula pensando para el corto plazo y no se cumple uno de los principios esenciales, remarcado como tal en las Guías de Buena Regulación de la Comisión, como es la planificación. Pensemos, por ejemplo, el ahorro de costes económicos que supondría la adopción de una medida tan sencilla como la adopción de un enchufe único y universal para el coche eléctrico, decisión que todavía, por falta de planificación, no se ha tomado en el ámbito de la Unión.

Se regula adoptando medidas de corte eminentemente ideológico, dejando al lado los aspectos técnicos y no se piensa de manera adecuada en los efectos que las medidas tendrán para los ciudadanos, por lo que no se cumple de manera estricta tampoco el principio de adopción tal y como está configurado en las citadas guías.

Y, en definitiva, aunque en el ámbito europeo se cumple de manera razonable el principio de monitorización y evaluación *ex post,* existe un

[5] 596 personas y organizaciones participaron en esa consulta pública.

[6] Se puede consultar todo ello en el siguiente link: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_es#better-regulation-agenda.

amplio margen de mejora en este sentido, especialmente en algunos países como España[7].

La buena regulación tiene una incidencia directa en la seguridad jurídica y, por ende, en importantes decisiones macro y micro que hacen que un país sea fiable económicamente y creíble jurídicamente. Por ello, lejos de incrementar de manera superficial e ineficiente el orbe jurídico, es hora de que demos el impulso definitivo a una buena regulación supranacional y nacional que, en definitiva, mejore la vida de los ciudadanos. El prestigio de la Unión Europea, ahora más que nunca, debido a presiones internas y externas, está en juego y, desde luego, una buena forma no ya de avanzar sino, incluso, de sobrevivir a las tensiones geopolíticas del siglo XXI comienza por el convencimiento de que una depuración y mejora del ordenamiento jurídico europeo y de los ordenamientos jurídicos nacionales es imprescindible para poder plantar cara a los retos que se presentan en los próximos años.

III. EL CONTEXTO NACIONAL

El problema de la regulación normativa en España puede achacarse tanto a la cantidad como a la calidad de las normas[8]. Desde el punto de vista de la cantidad, el marco competencial que diseña la Constitución española de 1978 no ayuda a la simplificación normativa. Con dos Administraciones Públicas territoriales con competencias legislativas y cuatro instancias territoriales, además de alguna Autoridad Administrativa Independiente, con competencias reglamentarias, la inflación normativa es un hecho evidente que ha tenido lugar desde la llegada de la Democracia a nuestro país[9]. La

[7] Sobre la evaluación *ex post*, véase F. De Montalvo Jääskeläinen (2016): «Potestad legislativa y evaluación *ex post* de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente». *Revista de las Cortes Generales*, núms. 97-99, pp. 79-184.

[8] Sobre la técnica legislativa en España puede verse, entre otros, a A. L. Sanz Pérez (2012): «Apuntes sobre la técnica legislativa en España», en *Revista de la Asamblea de Madrid,* núm. 26.

[9] Véase la recopilación de datos que efectúa M. Álvarez Suárez, *op. cit,*, donde se pone de manifiesto que en España se cumplimentan una media de más de 700.000 páginas anuales de contenido de los diversos boletines oficiales de las distintas Administraciones. En 2017, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) publicó el documento "La producción normativa en 2016" (documento actualizado en 2018 y 2019) donde se señala que las empresas españolas se enfrentan a un elevado grado de regulación que genera un complejo y denso marco normativo. Según este estudio se publicaron casi un millón (997.616) de páginas en Boletines oficiales en 2018. A pesar del proceso de descentralización de competencias, la producción normativa del Estado se ha mantenido relativamente estable (aunque debe tenerse en cuenta la necesidad de realizar transposiciones de carácter básico de normativa comunitaria). Así, según estimaciones de este estudio de la CEOE, entre 1970 y 2018, a nivel del Estado, se aprobaron 42.463 normas. Por su parte, la tendencia a la actividad regulatoria de las Comunidades Autónomas se ha ido siempre incrementando. Además, debe tenerse en cuenta que esta maraña normativa se ve ampliada por la regulación existente a nivel local y europeo (en especial, aquella de efecto directo). Especialmente, teniendo también en cuenta la evolución de la normativa local puede señalarse que con anterioridad a la aprobación de la Constitución Española se aprobaban menos de 3.000 normas al año mientras que en 2018 el número de normas se ha multiplicado por cuatro (11.737 normas en total).

hipertrofia normativa se complica aún más por la pertenencia de España a la Unión Europea, cuyas instituciones no se han caracterizado en los últimos tiempos, a pesar de los esfuerzos que acabamos de analizar, por una contención regulatoria.

Al problema de la cantidad se añade el de la calidad de las normas. Parece razonable pensar que no en todos los entes dotados de potestades normativas, ya sean legislativas o reglamentarias, existen personas capacitadas para elaborar buenas normas. Son frecuentes los supuestos de producción normativa que adolecen de defectos de forma y de fondo notables que tienen que ser reparados, en la parte en que se puede, por los Letrados de las Cortes, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o los técnicos provinciales y municipales. Y, en muchos casos, ni con esas "reparaciones" se puede dotar de coherencia y eficiencia a unas normas que, en la mayoría de esos supuestos, nacen cegadas de ideología o sectarismo.

La situación ha llegado a tal nivel en nuestro país que urge una reflexión profunda sobre las medidas a adoptar para fomentar una verdadera cultura de buenas prácticas regulatorias. No podemos seguir erosionando el ordenamiento jurídico con una cantidad importante de normas superfluas, ineficientes o, sencillamente, innecesarias que debilitan la seguridad jurídica, hacen la vida imposible al ciudadano al coartar sus libertades públicas y, en definitiva, reducen significativamente la credibilidad de nuestra Democracia.

Las malas prácticas regulatorias y la cantidad y complejidad normativa tienen, de hecho, un efecto desfavorable en nuestra economía y en los indicadores internacionales de regulación, donde España, a pesar de la mejora experimentada en los últimos años, no queda bien retratada.

La preocupación por la mejora de la producción normativa en España es relativamente reciente. Por los motivos apuntados anteriormente, nace, crece y se reproduce con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 ante la hipertrofia normativa a la que el Estado fuertemente descentralizado diseñado por nuestra Carta Magna nos ha llevado.

El primer intento serio de reflexión sobre esta cuestión lo podemos situar en 1991, cuando se aprueban las primeras Directrices de técnica normativa por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991. Dichas Directrices fueron sustituidas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que aprobó unas nuevas, vigentes hoy.

Estas Directrices, tanto las de 1991 como las de 2005, muestran bien a las claras que la preocupación por la calidad de las normas en nuestro país se centraba, como señala ya Francisco Marcos, hasta hace pocos años en los aspectos formales y técnicos para pasar en la segunda década del siglo XXI a preocuparse de los aspectos sustantivos y de su eficiencia[10]. En este contexto, con el impulso de las iniciativas a nivel comunitario europeo, se empieza a reflexionar sobre la necesidad de elaborar estudios de impacto normativo,

[10] F. Marcos (2009), «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 179, p. 333.

planificación *ex ante* y evaluaciones *ex post* con el objetivo de simplificar el ordenamiento jurídico en general y la producción normativa descontrolada en particular.

En el año 2006 se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales, y se desarrolla por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, en el que se aprueban sus Estatutos. A esta Agencia Estatal se le atribuían competencias para la elaboración de estudios de impacto normativo, que se insertaban dentro de la evaluación de las políticas públicas. No obstante, la creación de esta Agencia no se acompañó de desarrollo alguno en materia de estudios de impacto normativo porque, aunque se le atribuían competencias en dicha materia, el uso que se hizo de esa posibilidad fue muy escaso. Los estudios de impacto que se han realizado en España hasta fechas recientes adolecían de falta de transparencia y, por ende, se dificultaba su conocimiento. Y es que, a pesar de las ventajas que este tipo de estudios suponen en el procedimiento de adopción de decisiones por los poderes normativos y de elaboración de las normas, existe una verdadera resistencia cultural e institucional a la utilización de este tipo de instrumentos[11]. La infrautilización de la citada Agencia y los pobres objetivos alcanzados durante su vida jurídica hicieron que no sobreviviese a la guillotina operada sobre las mismas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público. Dicha Agencia fue disuelta por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

Precisamente, ante la falta de transparencia apuntada respecto de los estudios de impacto normativo, tuvo que ser la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la que otorgase un impulso mayor a la preocupación por la inflación normativa y la calidad de las normas. Prescindiendo del rocambolesco alumbramiento de dicha norma, con desgana política de los dos partidos mayoritarios incluida, por primera vez en nuestro país se utilizó una de las herramientas del llamado "Gobierno Abierto" y se sometió a consulta pública universal en abril de 2012 el Anteproyecto de Ley de dicha norma, con cierto éxito en lo cuantitativo (hubo una gran participación ciudadana, con más de quince mil sugerencias aportadas), y pocos resultados en lo cualitativo (no se acogió en el texto final ninguna de las sugerencias presentadas por los ciudadanos y organizaciones pertenecientes a la Sociedad civil).

A pesar de las lagunas de transparencia presentes en la propia ley de transparencia, que no son objeto de este trabajo, la disposición adicional segunda de dicha norma lleva por rótulo "revisión y simplificación normativa". En su apartado primero se indica que la Administración General del Estado aco-

[11] F. Marcos, op. cit., p. 359.

meterá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. El apartado segundo atribuye a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes la tarea de elaborar un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y la coordinación del proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de Departamentos ministeriales. Por último, su apartado tercero impone a las Secretarías Generales Técnicas la labor de simplificación y depuración de las normas que dependan de sus respectivos ministerios y, lo que es más arduo o tarea poco realista, que se coordinen con las Comunidades Autónomas. Huelga comentar que estos loables a la par que ilusorios objetivos no se han cumplido, pero debe reconocerse al legislador la valentía que tuvo en el reconocimiento de sus pecados.

En el año 2015 se aprueban dos normas de notable trascendencia: las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre.

La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dedica su Título VI (arts. 127 a 133) a estas cuestiones, destacando, por novedosos, los principios de buena regulación que se contienen en el artículo 129[12].

Por su parte, la disposición final tercera, apartado 12, de la Ley 40/2015 modifica el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno por lo que al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos hace referencia, reforzando las exigencias de aportación de informes, el trámite de información pública por un período mínimo de quince días previo a la elaboración de la norma, del que sólo se podrá prescindir en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, y exigiendo el cumplimiento de la elaboración de una Memoria de Impacto Normativo[13].

Sin perjuicio del análisis más extenso que sobre estas dos normas haremos en otro apartado de este trabajo, la valoración que en esta cuestión cabe hacer de ambas es positiva, en términos generales. Es razonable que la preocupación por la mejora de la regulación se contenga en dos normas de la naturaleza de las citadas y, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, haya declarado inconstitucional la extensión de la aplicación del Título VI de la Ley 39/2015 al resto de Administraciones Públicas, es conveniente y razonable que se regule ahí, al menos, para la Administración General del Estado. Idéntica opinión me merece la modificación introducida en el artículo 26 de la Ley del Gobierno por la Ley 40/2015. La conjunción de ambas normas mejora la regulación anterior, supone una vuelta de tuerca en la llamada de atención sobre la situación de la calidad

[12] Véase A. J. Alonso Timón (2016): «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, pp. 77-103.

[13] La elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se regula en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

normativa en nuestro país e impone la observancia de unos requisitos más estrictos que, de cumplirse, coadyuvan en la mejora de nuestro ordenamiento.

El problema sigue siendo la falta de conciencia en todos los ámbitos territoriales, especialmente en el autonómico y local, lo que hace difícil la aplicación práctica de estos principios de buena regulación. No obstante, hay un halo de esperanza por cuanto en los últimos tiempos, como consecuencia, en buena medida, de la nueva regulación española de 2015 y de la cada vez más intensa preocupación de la Unión Europea por esta cuestión, se han desarrollado importantes iniciativas de mejora de la calidad normativa en nuestro país, especialmente a nivel local, lo que es muy positivo por la cercanía que esta Administración Pública está del ciudadano[14].

IV. LA TRASCENDENCIA JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LA CALIDAD NORMATIVA

La trascendencia de la calidad normativa en la productividad y crecimiento de un país es un hecho evidente que ha sido ya estudiado y contrastado sobradamente. España obviamente, no es una excepción. A pesar de los intentos de mejora y de las llamadas de atención que sobre esta cuestión se han producido en los últimos años, la ineficiencia normativa sigue siendo un lastre para nuestro país debido a la descoordinación y falta de lealtad institucional y territorial. Podemos afirmar que España es el ejemplo paradigmático de país que, enredado en su fango normativo, desaprovecha económicamente las inmensas posibilidades que la modernización y el desarrollo tecnológico le han brindado. La necesidad de reducir y depurar nuestro complejo e ineficiente sistema normativo es evidente al constatar que está plagado de cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas que erosionan la seguridad jurídica y ahuyentan las inversiones. El actual marco regulatorio español impide el correcto desenvolvimiento de las actividades económicas.

Como apunta Álvarez Suárez, en el contexto español actual, con un estado fuertemente descentralizado en el que hay un reparto de competencias entre las diferentes Administraciones públicas, las opciones de política económica deben focalizarse en el incremento de la cooperación interadministrativa, el intercambio de buenas prácticas regulatorias y el fomento de los mecanismos de participación e iniciativa del sector privado[15].

La buena o mala calidad normativa tiene una incidencia directa e indirecta en la economía. A ella pueden achacársele costes directos, como la pérdida de inversiones por incertidumbres regulatorias, o costes indirectos por el aumento de la litigiosidad.

---

[14] Sobre el impacto que las iniciativas de *better regulation* han tenido en nuestro país, véase J. Ponce Solé (2009): «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, pp. 201-243.

[15] M. Álvarez Suárez, *op. cit*. p. 72.

Centrando el tiro en el rótulo del apartado que ahora se desarrolla, podemos afirmar que una buena o mala regulación afecta al principio de seguridad jurídica y su trascendencia económica queda residenciada, de manera nítida en el caso español, en la productividad.

Algunos estudios señalan la incidencia directa que ha tenido la intensidad regulatoria del estado compuesto diseñado por la Constitución de 1978 ha tenido sobre la productividad y la innovación y apuntan a que la reducción de la productividad en la economía española entre los años ochenta y la mitad de la primera década del siglo XXI podría haberse evitado con una menor profusión regulatoria. Además, encuentran que el impacto de la intensidad regulatoria incide de forma desigual a las empresas afectando relativamente más a aquellas más innovadoras, lo que, aparte de generar una peor asignación de recursos, es manifiestamente contradictorio[16].

Parece evidente, como señalan otros estudios, que el Estado de las Autonomías ha desembocado en una tendencia expansiva de la producción normativa y que, a pesar de las reformas realizadas en las últimas décadas para la liberalización y el incremento de la competencia de los mercados, la actividad regulatoria en las regiones españolas ha generado costes en términos de bajo crecimiento de la productividad[17].

Este descenso de la productividad en España debido a la inflación normativa que genera un ineficiente marco regulatorio se traduce en una merma apreciable de nuestro PIB, que algunos estudios han cifrado en un 4,6 % anual[18].

El coste de una mala regulación es alto, como vemos. La incidencia directa entre la deficiente regulación y la baja productividad y los factores que influyen en esa ecuación jurídico-económica llevaron al Gobierno a aprobar en diciembre de 2013 la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Unidad de Mercado. El objetivo de esta Ley era, precisamente, eliminar barreras y cargas administrativas innecesarias e ineficaces que favoreciesen la inversión. Los resultados no han sido los esperados. Los efectos de esta norma han sido muy limitados, lo que confirma las escasas herramientas con las que cuenta el Estado central para reconducir una situación que se les ha escapado de las manos a todos los poderes territoriales. La puntilla a los esfuerzos estatales por impulsar la mejora de la calidad normativa la ha dado el Tribunal Constitucional con la ya citada Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, que afirma que gran parte del

[16] F. Marcos y J. Santaló (2010), «Regulation, innovation and productivity». *Instituto de Empresa Business School Working Paper,* núm. 10-04.

[17] A. Zárate-Marco y J.Vallés Giménez (2012), «*The cost of regulation in a decentralized context: the case of the Spanish regions» European Journal of Law and Economics,* volumen 33, pp. 185-203.

[18] Véase J. S Mora-Sanguinetti y S. Salvador Mora (2002): «El impacto económico de la actividad normativa: los riesgos de la gran convergencia». *Revista Regulación y Competencia,* pp. 117-128. Afirman dichos autores que *la calidad y la complejidad de la regulación es un factor esencial para explicar el crecimiento de la productividad o las diferencias en la riqueza de las economías. La regulación, en general, reduce los costes de transacción, pero un exceso en su restrictividad o su mal diseño pueden generar el efecto contrario,* (p. 124).

Título VI de la Ley 39/2015 no se aplica a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales.

Con este panorama en el que el Estado es un pato cojo incapaz de poner orden en el caos normativo y, por ende, no puede liderar nada, sólo queda una posibilidad de *lege data* y otra posibilidad de *lege ferenda*. De *lege data*, tras la citada Sentencia, nos quedan las buenas intenciones: intentar inculcar una cultura de buena regulación en los entes territoriales menores. De *lege ferenda*, nos queda la posibilidad de que el Estado lleve hasta el límite sus títulos competenciales para imponer de manera directa y efectiva la necesaria depuración actual de nuestro ordenamiento y el crecimiento sostenible de este en el futuro. No parece que exista en la actualidad una voluntad política para llevar a cabo la propuesta que aquí se formula, por lo que la seguridad jurídica, desde el punto de vista jurídico, y la productividad, desde el punto de vista económico, seguirán sufriendo y ello se traducirá en una mayor vulnerabilidad de nuestro país a todos los niveles. El círculo vicioso en el que nos ha situado el diseño de la Constitución Española de 1978 se hace patente también en este ámbito, como en tantos otros, y la solución se antoja complicada. El escenario ideal de reforma constitucional con recuperación de competencias estatales que acaben con la cada vez más tangible descoordinación de diecisiete mini estados ineficientes está, desgraciadamente, muy alejada de la agenda política actual por la imposibilidad de llegar a los consensos necesarios, entre los que, desde luego, no está el que se está proponiendo. Más bien al contrario, se apuesta por perseverar en el error de aumentar una descentralización que ha hecho insostenible el mantenimiento en términos jurídicos y económicos de nuestro *sui generis* Estado de las Autonomías y que conlleva unos costes indirectos muy claros que se traducen en la pérdida de oportunidades de nuestro país en un entorno que, de haber hecho los deberes, debería haber sido mucho más favorable ante las oportunidades que se han presentado en las tres últimas décadas.

V. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Los principios de buena regulación se contienen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, que invoca los siguientes: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Todos ellos se recogen en el apartado 1. A ellos hay que añadir otros dos principios contenidos en el apartado 7: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Algunos de estos principios ya estaban presentes a nivel constitucional o legal en la legislación española y otros han sido incorporados procedentes de la Unión Europea.

Las novedades más importantes que se incorporan en la regulación de esta materia por la Ley 39/2015 se refieren a la obligación contenida en el artículo 130 de que se revise periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la me-

dida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas[19]. El resultado de todo ello deberá quedar reflejado en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. En cumplimiento de esta previsión legal, en el ámbito de la Administración General del Estado se aprobó el Real Decreto 286/2017, de 24 de mayo, por el que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, creándose en esa misma norma la Junta de Planificación y Evaluación Normativa[20].

Al haber declarado el Tribunal Constitucional este artículo 130 de la Ley 39/2015 contrario al orden constitucional de competencias en la ya citada Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, sólo obliga a la Administración General del Estado.

Otra novedad importante contenida en este artículo 130.2 es la referencia, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, a la conveniencia, que no obligación, de promocionar el análisis económico del Derecho en la elaboración de las normas con el objetivo de evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica. Por la misma razón expuesta en el párrafo anterior, este desiderátum sólo aplica a la Administración General del Estado, de acuerdo con el pronunciamiento citado del Tribunal Constitucional de mayo de 2018.

Este artículo 130 trata de regular también la evaluación *ex post*, pero se queda a medio camino. Tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. En lo cualitativo porque no es capaz de imponer claramente las obligaciones de evaluación posterior del impacto de la normativa aprobada, limitándose a exigir un informe público sobre algo general e impreciso. Se debería haber impuesto en dicho precepto la obligación concreta e inequívoca de evaluar el impacto de todas y cada una de las normas que se aprueban, con ítems de medición tangibles, y no la fórmula genérica por la que se ha apostado, que supone la dilución de los objetivos perseguidos y de las responsabilidades exigibles. En lo cuantitativo, no parece suficiente una obligación tan genérica como la que se acaba de comentar en un único apartado de un artículo para conseguir los importantes objetivos que la evaluación *ex post* cumple. En ese sentido, deberíamos aprender de las experiencias de derecho comparado que en tal sentido llevan tiempo desarrollándose para saber que la evaluación *ex post* es esencial para calibrar los efectos que una determinada

[19] Véase J. A. Santamaría Pastor (2015): «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación». *Documentación Administrativa*, núm. 2, pp. 1-15.

[20] Sobre las mayores exigencias de planificación y participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas en la actualidad desde la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015, véase J. A. Santamaria Pastor (2016), «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 38 y 39.

regulación está teniendo en los sectores a los que afecta[21]. A fortiori, tras la citada Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional, el loable intento por potenciar una mejor regulación en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas que realiza el legislador estatal en 2015 ha quedado en una agria ensoñación[22].

El artículo 28 de la Ley del Gobierno también regula cuestiones en relación con la evaluación *ex post,* pero, de nuevo, se queda bastante corto, puesto que, aunque ambicioso en sus propósitos, es inconcreto en sus requisitos y, lo que es más destacable, perezoso en el cumplimiento obligatorio de sus resultados.

En contraste con lo que se acaba de comentar respecto de la evaluación *ex post,* la planificación *ex ante* ha mejorado de manera significativa en la nueva regulación de 2015.

Tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, de manera más general y escueta, como el artículo 25 de la Ley del Gobierno, en la redacción dada al mismo por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de manera más concreta y desarrollada, exigen la elaboración de un Plan Normativo anual que contenga las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Dicho Plan Normativo Anual debe incorporar un análisis de costes para la Administración y los ciudadanos y de las cargas administrativas que a éstos últimos se les impone. Si, por cualquier circunstancia sobrevenida, se pretende aprobar una norma que no figure en el *Plan Anual Normativo,* será necesario justificar la necesidad de aprobar dicha norma, que deberá ir acompañada de la oportuna Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El *Plan Anual Normativo* deberá estar coordinado por el Ministerio de la Presidencia, que aprobará unos modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan, y ser aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril de cada año[23].

Como se ha comentado, la regulación del 2015 ha cargado las tintas sobre la planificación *ex ante*, cuyas exigencias mejoran la regulación anterior, en detrimento de la evaluación *ex post*, que sigue siendo el patito feo. ¿Hay

[21] Véase, por ejemplo, la experiencia británica en el artículo de I. Bishop (2019) en la revista *Información Comercial Española,* editada por la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, pp. 105-115. Téngase en cuenta también J. Pardo Falcón (2005): «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico español». *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3.

Téngase en cuenta también A. Sánchez Graells (2006): «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores». *Marco regulatorio y unidad de mercado.* Libro marrón. Madrid: Círculo de empresarios, pp. 285-325.

[22] Véase G. Domenech Pascual (2005): «El seguimiento de las normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública,* núm. 167, pp. 97-145.

[23] El modelo de documento de información de las iniciativas normativas para su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado fue aprobado por la Orden PRA/286/2017, de 28 de marzo.

alguna razón oculta para que esto siga siendo así y no se haya aprovechado la reforma de 2015 para establecer mayor exigencia de evaluación *ex post*? Sólo se me ocurre una: que el legislador no quiera hacer muy visibles las vergüenzas de su calidad normativa.

El tercer gran pilar de la reforma de la técnica normativa o de la "buena regulación" que se afronta en el año 2015 se centra en la participación ciudadana. Se pude afirmar que quizás sea este el aspecto en que más se ha mejorado. La cercanía de la modificación normativa con la experiencia de consulta pública previa introducida en el Anteproyecto de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno animó al legislador a regular un reforzamiento de la participación pública en el procedimiento de elaboración de normas.

Así, el artículo 133 de la Ley 39/2015 obliga a la apertura de una consulta pública a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma sobre aspectos como los problemas que se pretendan solucionar con dicha iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma o las soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Esta previsión está igualmente regulada en el actual artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, tras la redacción dada al mismo por la disposición final tercera de la Ley 40/2015. La duplicidad tenía un sentido claro. Imponer la consulta pública previa en la Ley 39/2015 para todas las Administraciones Públicas y específicamente en la Ley del Gobierno para la Administración General del Estado. La declaración de no ajustado a la Constitución del artículo 133 de la Ley 39/2015 que efectúa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, impide, de nuevo, que dicha consulta pública previa tenga que ser respetada por las Comunidades Autónomas o por las Entidades Locales.

Tanto el artículo 133.4 de la Ley 39/2015 como el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno regulan excepciones al principio general de la consulta pública previa a la aprobación de leyes o reglamentos cuando se refieran a cuestiones presupuestarias u organizativas, cuando razones graves de interés público lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 133.3 de la Ley 39/2015 como en el artículo 26.2. *in fine* de la Ley del Gobierno, la consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales (plazo contenido en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, pero no en el artículo 133.3 de la Ley 39/2015).

Nos parece loable y un acierto el fomento y potenciación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias que se introduce en las dos normas citadas, en consonancia con

el espíritu de la regulación de la Unión Europea y de lo que ya se lleva realizando en algunos países de nuestro entorno desde hace algún tiempo. No obstante, dicha regulación deja patente dos cuestiones para la reflexión, además de la evidencia de que todavía no se han extraído los resultados esperados ni apetecibles de dicho trámite, que puede ser muy valioso para la mejora de la norma y la reducción de su litigiosidad en su aplicación práctica. Todavía no ha servido para que los poderes públicos se tomen en serio las sugerencias que los ciudadanos han realizado en cumplimiento de dicho trámite.

La primera reflexión es que el Estado, en este aspecto, como en tantos otros, se encuentra atado de pies y manos para regular cuestiones importantes que afectan al ejercicio de libertades públicas por parte de los ciudadanos, como los principios de buena regulación en general y esta consulta pública previa en particular.

La segunda reflexión hace referencia a que las previsiones contenidas tanto en el Título VI de la Ley 39/2015 como en los artículos 25 a 28 de la Ley del Gobierno no se cumplen con la diligencia que sería exigible. El ejemplo más próximo y tangible, por lo que a la consulta pública previa hace referencia, es la tramitación del anteproyecto y ahora ya proyecto de la denominada "Ley de Libertad Sexual", ejemplo paradigmático de la concienciación de nuestra clase política por la calidad normativa. Una norma que se ha elaborado sin el cumplimiento adecuado de las Directrices de Técnica Normativa, como ha sido público y notorio en los medios de comunicación social, y sin respetar el trámite de consulta pública previa a su redacción[24]. Desgraciadamente, no es el único ejemplo que se puede poner, lo que nos lleva a otra reflexión que se tratará en otro apartado posterior: la imperiosa necesidad de que el incumplimiento de las buenas prácticas de regulación no salga gratis.

VI. EL ESTADO REGULADOR NO MEJORA LA REGULACIÓN DEL ESTADO INTERVENTOR

El cambio de paradigma en la actuación del Estado desde finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado implica, esencialmente, el paso de un Estado netamente interventor en la prestación de los servicios públicos, tanto esenciales como no esenciales, a un Estado más regulador, donde esos servicios públicos se prestan de manera indirecta por la Sociedad. La transformación de los parámetros de actuación de un tipo de

[24] Actualmente, dicha norma está "colgada" en el Portal de Transparencia. El link para su consulta es el siguiente:

http://www.igualdad.gob.es/Documents/APLOGarantia%20de%20la%20Libertad%20Sexual.pdf

No obstante, la tramitación de la norma no ha cumplido las exigencias contenidas en el artículo 26.2 del Gobierno, pues no se colgó ni, por tanto, se abrió el trámite de consulta pública previa cuando se estaba elaborando el anteproyecto de dicha norma, tal y como indica el citado precepto.

Estado interventor a un tipo de Estado regulador se ha llevado a cabo, como sabemos, acometiendo tres reformas, básicamente:

- Apertura de los mercados a la competencia mediante la aprobación de una Ley liberalizadora de la prestación del servicio pero que retiene la titularidad en manos del Estado, como ocurriera con la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, hoy derogada.
- Privatización, en la propia ley de apertura del mercado, de la empresa nacional de bandera que venía prestando en régimen de monopolio el servicio público en cuestión, como sucedió en la norma citada con la privatización de la antigua Compañía Telefónica Nacional de España.
- Creación de una "Autoridad Administrativa Independiente" encargada de la vigilancia y control del buen funcionamiento de ese mercado, como fue, en el ejemplo que estamos poniendo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, integrada desde el año 2013 en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Pues bien, este cambio de paradigma en la actuación de los Estados, obligado por nuestra pertenencia a la Unión Europea, que ha hecho seguidismo en la apertura de los mercados a la competencia de lo que en Estados Unidos ya se había experimentado cien años antes, desde la aprobación de la *Sherman Act* en julio de 1890, implica, correlativamente, un cambio de paradigma normativo que requiere de un esfuerzo titánico, como se ha visto en todos los países miembros de la Unión, que han tenido que transformar profundamente su ordenamiento jurídico, aumentando significativamente el número de normas vigentes para la regulación de unos sectores económicos cada vez más complejos pero, al mismo tiempo, disminuyendo la calidad de dichas normas[25].

El aumento cuantitativo que en términos de normativa ha supuesto la llegada del Estado regulador es inversamente proporcional al deterioro cualitativo de dicha normativa respecto del Estado interventor, lo que, en principio, debería ser una paradoja, pero es una realidad constatable. Un buen ejemplo de todo ello es la normativa en materia de contratación pública[26].

La progresiva expansión del Estado regulador ha llegado a tal punto que desde hace algunos años se ha querido poner puertas al campo. Y es que

[25] Sobre la Ley Sherman y la regulación antitrust en general en Estados Unidos, téngase en cuenta la tesis doctoral de J. Villegas Cayón ((1968), publicada por la Universidad Complutense de Madrid en el año 2015): «Las leyes antitrust de los Estados Unidos de América contra los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia».

[26] Véase J. A. Santamaría Pastor (2016). «Contratos del sector público y Derecho de la Unión», *Revista de Administración Pública,* núm. 200, pp. 83-102. En dicho artículo se detallan perfectamente las estadísticas cuantitativas y cualitativas de la evolución de la regulación en materia de contratación pública en nuestro país.

el aumento de regulación ha llevado a una hipertrofia normativa que, de manera paradójica, ha afectado directamente a la libertad de los ciudadanos, incidiendo negativamente en su esfera jurídica[27].

Podemos afirmar, por tanto, que el Estado regulador, sorprendentemente, cuando todo pareciera indicar lo contrario, ha supuesto la colonización por parte del Derecho Administrativo de todos los ámbitos del espectro normativo. Es decir, el Estado regulador es mucho más interventor que el propio Estado interventor.

Pero las contradicciones no acaban ahí. Hay una última contradicción sobre la que debemos llamar la atención, que se refiere a la contracción del Derecho Administrativo en determinados ámbitos como consecuencia de otro de los fenómenos muy conocidos: me refiero a la "huida del Derecho Administrativo". En efecto, como consecuencia de la expansión a todos los ámbitos del Derecho Administrativo, en algunos sectores, debido a las mayores exigencias que esta parte del ordenamiento contiene, se pretende esquivar las cortapisas acudiendo al refugio del Derecho privado. De nuevo, el ejemplo de la contratación pública explica de manera nítida lo que se comenta. Se puede decir que estamos en presencia de un auténtico juego del gato y el ratón, identificable de manera clara en la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el precitado ámbito de la contratación pública, donde ha tenido que poner freno en numerosas ocasiones a los intentos de eludir la aplicación del Derecho Público de la contratación por parte de los entes instrumentales de los diferentes países miembros de la Unión. Otro ejemplo paradigmático sería el de la financiación de infraestructuras o prestación de servicios públicos a efectos del cómputo en el déficit público. La ingeniería financiera llevada a cabo en los distintos Estados miembros para evitar que parte de su gasto en infraestructuras computase como déficit público y, consecuentemente, se desviasen de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento de 1997 han provocado, incluso, el cambio de la regulación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) de 1995 por uno nuevo en el año 2010, regulando de manera más estricta los criterios eximentes de computación en el déficit de los Estados miembros de determinados gastos del sector público[28].

La necesidad de simplificar el ordenamiento jurídico es hoy más evidente que nunca ante los acontecimientos vividos recientemente con la crisis del COVID-19, que ha reflejado claramente que la Gobernanza global está todavía en pañales. Que sobran normas y falta claridad normativa. Esta crisis ha

[27] Sobre las inmensas potestades reguladoras que la Administración Pública ostenta en nuestros días, véase, J. A. Santamaría Pastor (2004): «La Administración como poder regulador», en F. Sainz Moreno (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP,* pp. 375-446.

[28] Se pueden consultar las novedades o modificaciones introducidas en el año 2010 sobre el SEC 95 en el documento elaborado al efecto por la Intervención General del Estado. El link en el que se puede consultar es el siguiente: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Nota_metodologica_SEC_2010.pdf

constatado la ineficacia provocada por la parálisis en la toma de decisiones a la que aboca el encorsetamiento normativo reinante.

El Estado regulador ha sido víctima de su propio éxito. Es necesaria una reflexión, a la que, sin duda, ayudará la tremenda crisis que nos ha llegado por sorpresa, para replantearse, de nuevo, el papel del Estado y, por ende, el del Derecho. No podemos seguir aplicando soluciones del siglo XX para problemas del siglo XXI. No se puede crear un gigante con pies de barro. El Estado regulador ha multiplicado por diez el poder de condicionar la vida y el ejercicio de las libertades de los ciudadanos respecto del Estado interventor. Y lo ha hecho, en buena medida, gracias a una desbocada regulación normativa que, en la mayoría de los casos, no ha cumplido los objetivos para los que fue dictada. Un ejercicio de contención normativa, además de ser más coherente con los postulados de dicho Estado, es más adecuado para solucionar de manera más eficaz los problemas globales del siglo XXI. Menor y mejor regulación es hoy más necesaria que nunca. Y en España, dada la hipertrofia normativa derivada del Estado compuesto y fuertemente descentralizado diseñado por la Constitución española de 1978 esta reducción, simplificación y depuración normativa es más necesaria si cabe si queremos reactivar nuestro potencial económico ante los difíciles tiempos que se avecinan. El liderazgo de este cambio a nivel estatal en un mundo cada vez más globalizado es imprescindible para dotar de coherencia la actuación coordinada y leal de nuestras Administraciones Públicas. Seguridad jurídica y eficiencia económica están en juego. Y es un juego demasiado importante como seguir por la peligrosa deriva por la que hemos transitado en los últimos años.

VII. ALGUNAS APUESTAS ESPERANZADORAS: EL PLAN DE GOBERNANZA Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID DE FEBRERO DE 2020

El pasado mes de febrero de 2020 el Ayuntamiento de Madrid aprobó este Plan, que tiene como objetivo *instaurar un auténtico sistema de gobernanza normativa, entendiendo por tal un enfoque sistemático de la gestión del ciclo normativo que integra las herramientas y organización necesarias para que el ejecutivo municipal identifique los problemas de política pública, analice las alternativas para atenderlo (tanto regulatorias como no regulatorias) y, si opta por las alternativas regulatorias, disponga de procesos sistematizados para la elaboración de las normas y su posterior evaluación*[29].

El Plan prevé la creación de tres órganos fundamentales, que serán los encargados de aplicarlo: un órgano colegiado de asesoramiento, en el que

[29] El citado Plan se puede consultar en el siguiente enlace: https://sede.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2020/PlanGobernanza.pdf
El objetivo citado se contiene en el artículo 6 de dicho documento. Los objetivos generales y operativos de este Plan se pueden consultar en la página 9.

participan todas las áreas de gobierno y que se denomina Comité de Política Regulatoria, un órgano directivo, la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, que se encargará de dirigir y ejecutar las actuaciones junto con el resto de órganos competentes, y un órgano administrativo especializado que desarrolle las tareas administrativas vinculadas al Plan (Oficina de Calidad Regulatoria). La coordinación general del Plan se atribuye a la Coordinación General de la Alcaldía.

En cuanto al ámbito temporal del Plan, se prevé iniciar el desarrollo de las distintas medidas en febrero de 2020 y su finalización a finales del año 2021.

La ejecución del Plan será objeto de una evaluación específica, a través de un informe final en el que se incorporen no solo datos de la ejecución de los objetivos operativos, sino también datos externos que permitan comprobar el éxito de las medidas implantadas.

La aprobación de un Plan de esta naturaleza por parte del principal Ayuntamiento de España, en la línea ya iniciada hace algunos años por otros Ayuntamientos españoles, es una buena noticia y un indicador relevante de que algo se está cambiando y que las Administraciones Públicas empiezan a ser conscientes de la importancia de esta cuestión. De hecho, la relevancia de la aprobación de este Plan va a ser todavía más tangible con la situación creada por el COVID-19, por lo que su oportunidad se ha reforzado considerablemente. La crisis económica que se nos viene encima va a poner a prueba, también, al sistema normativo. Y cuanto más eficaz y eficiente sean las normas, mejor saldremos de esta crisis. Simplificar y reducir de manera integral el ordenamiento jurídico municipal con el objetivo de librar de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos, tal y como se contiene en este Plan, es una medida obligada en el contexto actual. Dicha simplificación y reducción normativa no afecta sólo a la aprobada directamente por el Consistorio sino a la normativa estatal y autonómica que afecta al Ayuntamiento de Madrid.

Otro de los aspectos que llama la atención de este Plan es la mayor concreción que respecto de las medidas de evaluación *ex post* contiene[30]. Se refuerza la evaluación *ex post*, que, como ya se ha puesto de manifiesto en este trabajo, es uno de los puntos débiles de los principios de buena regulación que se contienen en la Ley 39/2015 estatal. Tampoco es que sea el culmen definitivo, pero sí supone un avance con respecto a la citada normativa estatal.

Respecto del principio de transparencia, ciertamente relevante en esta materia, el Plan se ocupa, en el punto 8 de su apartado V, de facilitar el conocimiento del ordenamiento jurídico municipal, así como su accesibilidad y transparencia. Debemos recordar la importancia de esta cuestión. Como ya se ha puesto de manifiesto en el contexto internacional y nacional, el conocimiento de la normativa sectorial aplicable por parte de los distintos sectores potencialmente afectados *(stakeholders)*, así como la posibilidad de que parti-

[30] Dichas medidas se contemplan en las páginas 18 y 19 del Plan.

cipen en la elaboración de la normativa que les afecta tiene notables efectos positivos en la posterior aplicación de la norma, reduciéndose la litigiosidad y, por ende, el cumplimiento más ordenado de la normativa que no sólo se ha tenido la oportunidad de conocer sino de propulsar. Es este un aspecto en el que queda mucho camino por recorrer en nuestro país, pero en el que, sin duda, debemos profundizar. La experiencia práctica de otros países que nos llevan una considerable ventaja en esto nos debe marcar el camino hacia la mayor implicación de la Sociedad Civil en la producción normativa. Si, desde el punto de vista del Derecho Público, el siglo XIX fue el del sometimiento del ejercicio del poder al Derecho y el siglo XX tuvo como principal consecución el sometimiento prácticamente pleno del ejercicio del poder a los tribunales, uno de los objetivos principales a conseguir en el siglo XXI debe ser la mayor participación de la Sociedad Civil en la creación normativa con el objetivo de reducir los nada despreciables costes que la elaboración normativa a espaldas de ella genera.

El camino recorrido ya por el Ayuntamiento de Madrid durante la etapa del anterior Gobierno municipal desde el año 2015, de una manera exitosa pero algo desordenada, se intenta ahora sistematizar, institucionalizar y reforzar con la adopción de medidas como la elaboración de un Código Electrónico BOE de normativa del Ayuntamiento de Madrid, la incorporación del Identificador Europeo de Legislación (ELI) o la mejora en el acceso a la normativa municipal mediante la creación de un espacio temático y la elaboración de un inventario regulatorio del Ayuntamiento de Madrid abierto a los ciudadanos.

Es importante y justo destacar que no sólo el Ayuntamiento de Madrid está llevando a cabo estas iniciativas. No ha sido el primero ni, probablemente, el que más se ha preocupado hasta ahora por estas cuestiones. Sin ir más lejos, el Ayuntamiento de Bilbao es un ejemplo en esta materia, con un sólido recorrido en materia de buena regulación y de respeto al principio de transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, dedicamos un apartado en este trabajo a destacar la reciente iniciativa del Ayuntamiento de Madrid porque la aprobación de un Plan ciertamente ambicioso como éste por parte del Ayuntamiento más importante de España debe ser el catalizador definitivo para que el resto de las Entidades Locales se animen a seguir este camino. Ello es esencial si se tiene en cuenta que este nivel territorial es el más cercano al ciudadano y, por ende, en aplicación del principio de proporcionalidad y subsidiariedad, deben ser los primeros que actúen en la prestación de unos servicios públicos muy tangibles para los ciudadanos. Las iniciativas de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas son más fáciles de implantar en el ámbito municipal y es en ese ámbito donde puede tener un mayor impacto para la vida cotidiana de los ciudadanos porque, se insiste, son los municipios los que prestan los servicios públicos más básicos y cercanos a los ciudadanos. Ante la imposibilidad de que el Gobierno de la Nación lidere un proceso claro y contundente en materia de buena regulación normativa por los

traspiés políticos y jurídicos que han tenido lugar en los últimos años, los Ayuntamientos están empezando a obrar *motu proprio*, lo que tiene una ventaja y un inconveniente. La ventaja es que algo está en marcha y que la preocupación de las Administraciones Públicas por esta cuestión es cada vez más evidente. El inconveniente es la falta de liderazgo a nivel nacional y, por ende, de unas pautas generales que sirvan de marco de referencia a la hora de impulsar una buena regulación nacional.

VIII. IMPERIOSA NECESIDAD DE QUE LAS MALAS PRÁCTICAS REGULATORIAS NO SALGAN GRATIS

La escasa preocupación que hasta ahora han sentido nuestras Administraciones Públicas por la buena regulación o la mejora de la técnica normativa es un hecho al que se ha aludido ya en este trabajo. La ausencia de consecuencias claras ante el incumplimiento de los principios de buena regulación que desemboca en una manifiestamente mejorable técnica normativa no favorece en modo alguno el cambio de deriva urgente que nuestro país necesita en este aspecto, más aun, se insiste, con lo que se nos avecina a la salida de la crisis sanitaria provocada por el denominado COVID-19[31].

Si las responsabilidades en el seno de las Administraciones Públicas se diluyen con cierta facilidad incluso cuando existe una norma que regula expresamente su exigencia[32], no es necesario advertir que brilla por su ausencia cuando no existe norma alguna que lo exija. Ni la legislación estatal ni la de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales prevé consecuencia alguna ante los incumplimientos, algunos de ellos flagrantes, de los principios de buena regulación. El que no haya ninguna previsión expresa al respecto en nuestro ordenamiento estatal, autonómico o local no significa que no pudiera acudirse a otros instrumentos de exigencia de responsabilidad a las autoridades y personal responsable de aprobar normas que no hayan cumplido los principios de buena regulación o que no hayan superado satisfactoriamente la evaluación *ex post*. En efecto, se puede acudir a los mecanismos tradicionales de exigencia de responsabilidad. Así, podríamos aplicar el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, para exigir responsabilidades a los responsables de la elaboración de normas que hayan incumplido, en la forma o en el fondo, los principios básicos de buena regulación o no hayan cumplido los objetivos para los que han sido dictadas, con menoscabo

[31] Sobre los problemas de técnica normativa en nuestro país, véase F. Sainz Moreno (2018): «Problemas de la técnica normativa, ayer y hoy» en el libro colectivo «España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas», dirigido por E. González Hernández, R. Rubio Núñez y B. Pendás García, Volumen 4, Tomo 4, pp. 3481-3492.

[32] Ejemplo paradigmático de ello es el ámbito de la responsabilidad patrimonial, donde los daños cometidos por dolo, culpa o negligencia grave de un funcionario o autoridad deben ser exigidos por la Administración mediante la acción de regreso, como se recoge hoy en el artículo 36.2 de la Ley 40/2015.

de los caudales públicos y, consecuentemente, de los intereses generales. Asimismo, aunque de más difícil aplicación práctica por motivos obvios, se podría invocar el propio artículo 36.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público para que la Administración Pública ejercitase la acción de regreso en los supuestos de responsabilidad del Estado legislador que traigan causa de la aprobación de una norma arbitraria o negligente. Eso, de *lege data*.

De *lege ferenda*, sería recomendable introducir en el artículo 404 (Título XIX, Capítulo I, del Código Penal) una previsión que extendiese el delito de prevaricación al dictado, a sabiendas de su innecesariedad, de normas superfluas que supongan la imposición de cargas administrativas ineficientes e injustificadas a los ciudadanos.

Igualmente, de *lege ferenda* también, debería incluirse un nuevo precepto, que podría ser un artículo 134 en la Ley 39/2015 o, incluso, un nuevo artículo 30 de la Ley del Gobierno, que tipificase una sanción administrativa para las autoridades que elaboren normas que no cumplan con los intereses públicos que vienen llamadas a cumplir en el momento de su elaboración o que conculquen flagrantemente, en la forma o en el fondo, los principios de buena regulación. Si se opta por incluir un nuevo artículo 30 en la Ley del Gobierno podría tener como rúbrica "Del control de las potestades normativas del Gobierno".

Lo que parece evidente es que, si no se hace nada y sigue la situación actual, en la que les sale gratis, tanto a los funcionarios como a las autoridades, el incumplimiento de los principios de buena regulación, va a ser difícil que el esfuerzo que tanto a nivel internacional como nacional se está llevando a cabo cristalice en una mejora palpable y próxima en el tiempo. No parece de recibo que los incumplimientos flagrantes de los principios de buena regulación con los que nos encontramos de manera continua queden impunes, pues el daño que al interés público suponen impone la necesidad de adoptar medidas legales en el sentido propugnado o en cualquier otro para que esta cuestión, tan relevante para la seguridad jurídica y la eficiencia económica, no se tome a la ligera.

En la actualidad, la laguna acerca de la falta de consecuencias jurídicas que nuestro ordenamiento contempla respecto al incumplimiento de los principios de buena regulación supone una enorme puerta abierta por la que se cuelan prácticas normativas indeseables y una invitación a una barra libre de relajación y desidia normativa[33].

[33] Esta ausencia de responsabilidades o consecuencias por la falta de diligencia normativa o, lo que es peor, por la arbitrariedad reguladora de los poderes públicos ya fue puesta de manifiesto hace unos cuantos años por el Profesor Sainz Moreno, quien afirma que si se *demuestra la irracionalidad o arbitrariedad de una determinada norma o de un programa de acción política ¿es posible pretender una declaración con consecuencias jurídicas de la arbitrariedad cometida (art. 9 de la Constitución)? Y demostrada la existencia de daños patrimoniales, ¿es posible la responsabilidad del legislador?* F. Sainz Moreno (2006), «La evolución de las políticas públicas y la evaluación legislativa», XII *Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos,* publicadas por la editorial Tecnos en un libro colectivo coordinado por F. Pau i Vall y J. Pardo Falcón, p. 32.

El único amago tibio y meramente formal que en tal sentido podemos encontrar se contiene en el artículo 25 de la Ley del Gobierno, que configura la planificación normativa como una actividad obligatoria. No obstante, como señala Prieto Romero, no se recoge allí ninguna consecuencia jurídica para el supuesto de su incumplimiento, salvo que se pretenda aprobar una iniciativa no planificada o no contenida en el Plan Anual Normativo[34], pero tan sólo para indicar que el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado debe aprobarse anualmente con carácter obligatorio conforme a lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 39/2015 y el artículo 25 de la Ley del Gobierno. Sin embargo, su incumplimiento no acarrea consecuencias jurídicas sobre las normas que se aprueben.

Igualmente, si se aprueba una norma no prevista en el Plan Anual Normativo será necesario justificarlo adecuadamente en la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Si se trata de un proyecto de ley, la no inclusión de la justificación en dicha Memoria difícilmente supondrá un vicio de nulidad; y si se trata de un proyecto de reglamento, puede entenderse que la falta de justificación indicada afecta a la motivación de la propuesta normativa, es decir, a un defecto de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que no afectaría a la motivación del contenido de la norma y sus repercusiones o impactos, sino a la actividad de planificación normativa que es una actividad distinta del ejercicio de la potestad reglamentaria[35].

Poco o nada, como vemos. Necesitamos, como se ha apuntado más arriba, regular consecuencias más severas a incumplimientos tan relevantes.

IX. UNA JURISPRUDENCIA SILENTE E, INCLUSO, RENUENTE

La preocupación que nuestra jurisprudencia ha mostrado por la buena regulación no ha sido, hasta ahora, muy relevante. Son escasos los pronunciamientos judiciales en los que se llama la atención al poder legislativo o ejecutivo sobre las malas prácticas normativas con que nos han obsequiado en demasiadas ocasiones. Podemos decir, por tanto, que nuestros Altos Tribunales han estado silentes ante la deficiente técnica normativa desarrollada en España a lo largo de mucho tiempo[36]. Pero no sólo eso. Cuando se ha abandonado el silencio para pronunciarse expresamente, nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado en tal sentido que se puede afirmar que ha puesto la puntilla que hace difícil reconducir la situación del respeto a

[34] C. Prieto Romero (2018): «La planificación y la evaluación normativa en la ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid,* p. 22.

[35] C. Prieto Romero (2018), op. cit., p. 23.

[36] Son pocos los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo sobre técnica normativa o elaboración de normas en nuestro país. Podemos encontrar doctrina al respecto, referida a la infracción de las disposiciones del procedimiento parlamentario, en sus Sentencias 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre y 681/2013, de 14 de marzo.

los principios de buena regulación recogidos por el legislador estatal en el año 2015, por fin con algo de sistemática, tras un ejercicio de autorreflexión impuesto, en buena medida, por factores más exógenos que endógenos. Nos referimos, concretamente, a la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios artículos de la Ley 39/2015, entre los que se encuentran aquellos que regulan los principios de buena regulación. En su fundamento jurídico cuarto, el Alto Tribunal afirma, citando su propia doctrina anterior contenida en la Sentencia 50/1999, de 27 de abril, que *no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación*. No podemos estar de acuerdo con este argumento utilizado por el Tribunal Constitucional como uno de los más destacables en su *ratio decidendi*. Y ello porque tal razonamiento implica, de facto, prácticamente, volver a la ya conocida teoría de la negación de la juridicidad de las normas de organización interna de las Administraciones Públicas. Los aspectos meramente organizativos internos afectan muy directamente, como en su día tuvo ocasión de poner de manifiesto Santi Romano, a los ciudadanos y, por ende, no debería cercenarse sobre dicho ámbito la competencia estatal residenciada en el artículo 149.1.18 de la Constitución. La elaboración de las normas y, consecuentemente, la aplicación de estas a los ciudadanos incide directamente en el tratamiento igualitario de éstos frente a las Administraciones Públicas y en los derechos también que frente a ellas pueden ejercitar.

Además, como también puso de manifiesto el citado autor italiano, las normas de organización interna de las Administraciones Públicas y, podemos añadir, la elaboración de la normativa propia de cada una afecta de manera notable al principio de eficacia regulado en el artículo 103.1 de la Constitución como uno de los principios esenciales de funcionamiento de nuestras Administraciones y, por ende, susceptible de ser regulado por el Estado en orden a garantizar su cumplimiento.

Asimismo, afirma también en el fundamento jurídico cuarto el Tribunal Constitucional en la Sentencia que se analiza que *las bases, tanto si responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales, no pueden alcanzar un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo (STC 130/2013, FJ 6). La competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (art. 150 EAC), que invoca la Abogada de la Generalidad de Cataluña, ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas.*

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha sido muy reiterativo a lo largo de su historia al considerar el principio de autoorganización como ínsito al principio de autonomía. Pero también es cierto que ya en uno de sus primeros pronunciamientos (STC 4/1981, de 2 de febrero), el Alto Tribunal puso límites claros al ejercicio del derecho de autonomía indicando que autonomía no es igual a soberanía. De la lectura de los artículos 127 a 133 de la actual Ley 39/2015 no puede deducirse que dicha regulación estatal tenga tal grado de detalle que impida a las Comunidades Autónomas un ulterior desarrollo normativo en la materia en cumplimiento de los principios generales de buena regulación que en dicha norma estatal se contienen. Es más, entendemos, al contrario de lo que entiende el Alto Tribunal, que dichos preceptos adolecen, precisamente, del detalle necesario en algunos aspectos, como el que ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo en relación con la evaluación *ex post,* lo que habilita a las Comunidades Autónomas para diseñar técnicas de desarrollo y concreción compatibles con su autoorganización.

Vuelve a la carga sobre el principio de autoorganización el Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico quinto[37]. La declaración de inconstitucionalidad que de los incisos "Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las Consejerías de Gobierno" son el ejemplo paradigmático de la carga política que los recursos de inconstitucionalidad poseen. Se trata, desde mi punto de vista, de una declaración de inconstitucionalidad por inercia, deudora de pronunciamientos anteriores, pero superflua desde el punto de vista jurídico. La pregunta que cabe hacerse es la siguiente: ¿es que hacen las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad reglamentaria algo diferente a lo que se recoge en este artículo 129.4? Se trata de una pregunta retórica, como el lector habrá podido intuir.

Creo, en definitiva, que este pronunciamiento constitucional, reincidente en el celo super protector del principio de autoorganización autonómico, no favorece el necesario impulso que, desde el ámbito nacional, con competencias constitucionales reconocidas para ello, se debe dar para la mejora de la calidad de nuestras normas en aras, como se ha venido repitiendo a lo largo de este trabajo, de conseguir una mayor seguridad jurídica y una mejor eficiencia económica. Lo que se produce en este ámbito, favorecido por los pronunciamientos de nuestro más Alto Tribunal, es la imposibilidad que tiene hoy el Estado para liderar nada. Ni bueno, como es el caso de la mejora en la concienciación del respeto a la calidad de la producción normativa que se contiene en la Ley 39/2015. Ni malo, como, desgraciadamente, estamos presenciando en la gestión de la crisis sanitaria

[37] En este fundamento jurídico, el TC afirma lo siguiente: *"según la demanda, el art. 129.4, párrafo tercero, desconoce que el art. 68 EAC atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno de la Generalidad del mismo modo que el art. 97 C habilita al Gobierno de la Nación. También que, según la doctrina constitucional, esa regulación estatutaria permite la desconcentración de la potestad reglamentaria en órganos distintos del Consejo de Gobierno. De modo que la previsión impugnada incurriría en inconstitucionalidad por ocupar espacios reservados al Estatuto de Autonomía y, en todo caso, por invadir la potestad autonómica de autoorganización".*

provocada por el COVID-19.

La hipertrofia normativa, puesta de manifiesto ahora también en la gestión de la aludida crisis, ha conducido a una situación difícilmente sostenible, ni jurídica ni económicamente. En las condiciones actuales, no podemos seguir alimentando ni manteniendo un Estado tan complejo como el diseñado en la Constitución española de 1978. El Estado debería recuperar competencias para que pueda, mediante normas como la Ley de Unidad de Mercado y otras herramientas jurídicas, depurar el ordenamiento, disminuir las cargas administrativas y la hipertrofia normativa territorial[38]. La situación económica en la que va a desembocar la tremenda crisis sanitaria que estamos viviendo a nivel mundial va a requerir de esfuerzos notables y de un ingenio formidable para levantar, literalmente, nuestro país de las cenizas. El panorama que tenemos por delante no es alentador. Si cada ámbito territorial va a su aire y no hay un liderazgo a nivel nacional, la situación se enquistará y será más difícil de manejar. Si, encima, la jurisprudencia pone palos en las ruedas y bendice el *carpe diem* autonómico y local, los daños económicos provocados por la situación actual serán todavía más difíciles de reparar.

X. CONCLUSIONES

- La *better regulation* o calidad normativa tiene una incidencia directa en la seguridad jurídica, desde el punto de vista jurídico, y en la eficiencia, desde un punto de vista económico y, por ende, afecta de manera notable a la actividad económica de un país, favoreciendo o desincentivando las inversiones desde el punto de vista económico y fortaleciendo o debilitando las instituciones desde un punto de vista político.
- La situación de la calidad de las normas en nuestro país es, todavía hoy, manifiestamente mejorable. Las especiales características de la distribución territorial del poder que diseña la Constitución española de 1978 en el Título VIII ha favorecido la hipertrofia normativa y el aumento de cargas administrativas superfluas para los ciudadanos y costes incompatibles con el buen funcionamiento de un Estado complejo eficiente y diligente.
- El paso de un Estado interventor a un Estado regulador, paradójicamente, no ha supuesto una merma en la hipertrofia normativa que sufren todos los países occidentales en general y el nuestro en particular. El Estado regulador, lejos de simplificar y reducir la carga administrativa que pesa sobre los ciudadanos, como cabría suponer, ha aumentado cuantitativamente de manera notable y disminuido cualitativamente de manera significativa la regulación.
- La necesidad de mejorar la calidad normativa va de la mano de la necesidad de mejorar el funcionamiento del Estado regulador, más aún tras la importante crisis económica que la crisis sanitaria del

COVID-19 va a provocar. La articulación ordenada y pacífica del desenvolvimiento de las relaciones sociales, jurídicas, políticas y económicas en el siglo XXI va a depender en buena medida de cómo se gestione en los próximos años. Las democracias liberales deben ser capaces de reinventarse, como hicieron después de la Segunda Guerra Mundial, para superar su propio agotamiento. Y la buena regulación debe jugar un papel de primer orden en todo ello.

- La preocupación por la mejora de la calidad de las normas que desde el ámbito de la Unión Europea se ha impulsado desde finales del siglo pasado y principios del siglo actual se ha traducido en el ámbito español en intentos todavía algo estériles por acabar con prácticas no deseables demasiado arraigadas en la cultura jurídica de nuestro país.
- Los intentos que el Estado ha llevado a cabo en los últimos años por liderar un cambio de paradigma en los procedimientos de elaboración y evaluación de las normas han chocado con la deslealtad de las Administraciones Públicas de ámbito territorial inferior y con la ayuda inestimable de nuestro Tribunal Constitucional, quien ha extendido un manto protector sobre éstas con discutibles argumentos que frenan la expansión de la cultura de la buena regulación al conjunto de las Administraciones Públicas de nuestro país.
- A pesar de los obstáculos que la concienciación sobre la necesidad de mejorar la calidad normativa está encontrando, primordialmente entre algunas Comunidades Autónomas, se abre paso, especialmente entre algunas Entidades Locales, una preocupación evidente por tal mejora y cada vez son más los Ayuntamientos que inician la senda de la simplificación y evaluación normativa, con bastante éxito.

III

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Raquel Marañón Gómez*

Consideraciones sobre el principio del carácter presencial de la Actividad Parlamentaria

Comentarios a la STC 19/2019, de 12 de febrero y STC 45/2019, de 27 de marzo

El Tribunal Constitucional en el año 2019 en las STC 19/2019, de 12 de febrero y la 45/2019, de 27 de marzo, abordaba el carácter presencial de la actividad parlamentaria consecuencia de la propuesta de investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó y de la modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno operada mediante la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo.

La pandemia del COVID-19, el estado de alarma y el confinamiento general decretado, han puesto sobre la mesa nuevos escenarios que obligan en algunos casos a matizar la jurisprudencia constitucional pero el paso previo para cualquier propuesta de lege ferenda es conocer lo que nuestro más alto Tribunal considera sobre la cuestión.

Sobradamente conocida es la situación del Sr. Puigdemont, residente en Bélgica y sobre el que pesa una orden de búsqueda y captura e ingreso en prisión.

La resolución del Presidente de Cataluña, evacuada tras las consultas, proponía como candidato al Sr. Puigdemont y se convocaba sesión plenaria el 30 de enero de 2018.

El Gobierno fundamenta su impugnación en la no comparecencia personal y en el hecho de que la exposición del programa y posterior debate parlamentario solo podría efectuarse por sustitución o a través de medios telemáticos.

Mediando los autos AATC 49/2018, de 29 de abril y 60/2018, de 5 de junio, lo cierto es que se produjo la decisión del Presidente de la Cámara de inicialmente aplazar la sesión del Pleno y posteriormente la nueva propuesta de candidatura e investidura del Sr. Torra que no hicieron perder el objeto del proceso dado las cuestiones de interés general planteadas en la impugnación.

El abogado del estado aduce que las resoluciones impugnadas constituyen un fraude de ley y un abuso del derecho pues a su juicio la propuesta se

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

realiza a sabiendas de la imposibilidad de obtener su investidura y le atribuye una finalidad partidista y de bloqueo gubernamental.

Sobre esta consideración del Tribunal Constitucional invoca su doctrina, entre otras SSTCC 239/1992 o 103/2017, no haciendo prosperar esta alegación pues "el juicio de constitucionalidad no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas sino que tiene como finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquella que sirven de parámetro de su constitucionalidad".

El reproche constitucional consiste en que este tipo de investidura no es acorde con lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Cataluña ni con el artículo 4 de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat que desarrolla el artículo 67 del Estatuto de Autonomía y se aduce que vulnera el artículo 23 de la Constitución española al impedir que los parlamentarios puedan debatir personalmente y de forma presencial con el candidato.

Si bien no existe un deber de comparecencia presencial en las normas indicadas se considera una exigencia implícita impuesta por la naturaleza parlamentaria del procedimiento y la configuración de la investidura.

El ejercicio personal del cargo público representativo determina que las funciones que integran el *ius in officium* deben de ser ejercidas con carácter general personalmente por el cargo público.

El establecimiento en el artículo 79.3 de la Constitución española del ejercicio del voto personal e indelegable para senadores y diputados encierra un principio constitucional del carácter personal e indelegable del oficio representativo al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución española.

Como regla general, la presencia de los parlamentarios en las Cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos y las Cámaras deben de estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros (art. 79 Constitución española y 60.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Este deber de asistencia determina que los parlamentarios tienen deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias, por eso con la regulación de los debates solo se contempla la posibilidad de que el orador pueda intervenir desde la tribuna o el escaño y no en ausencia. Obvia decir que para el ejercicio del voto se habilitan opciones en remoto como el voto telemático o el voto delegado pero no es esta la cuestión principal que se aborda en la sentencia.

En principio, la comparecencia presencial es exigible de cualquiera que vaya a comparecer en la Cámara, si bien en situaciones de excepcionalidad expertos han informado por videoconferencia, pero esto no es predicable de la presencia de los miembros del gobierno en las comisiones.

A juicio del Tribunal Constitucional todas estas normas son expresión de un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria pues la formación de la voluntad de la Cámara sólo puede realizarse a

través de un procedimiento en el que se garantice el debate y discusión que haga efectivo el pluralismo político y el principio democrático.

Continua en su exposición nuestro más alto Tribunal afirmando que para que la voluntad de la Cámara se pueda formar debidamente es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse por el contacto presencial.

La singularidad de la investidura exige que sea el candidato el que defienda su programa, pues el candidato a quien otorga la confianza y su intervención y defensa es un elemento imprescindible para que la Cámara forme su voluntad.

Añade el Tribunal que la comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el recto desenvolvimiento del debate pues se celebraría en dos lugares distintos, la sede parlamentaria y donde se hallare el candidato y este desdoblamiento afectaría a juicio del Tribunal inexorablemente el debate porque una comparecencia telemática no equivale a una comparecencia presencial pues el Parlamento, expresión de la democracia misma, exige la interacción entre presentes y la ausencia interfiere en la fluidez y espontaneidad propias del debate presencial.

La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico, la sede del Parlamento, no solo tiene como finalidad el que los parlamentarios no sean perturbados, sino que existe también una función simbólica al ser el lugar donde el pueblo se hace presente y se evidencia la centralidad de la institución.

Concluye el Tribunal que una investidura no presencial es contraria al bloque de constitucionalidad al vulnerar los artículos 99.2 de la Constitución española, 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 149 del Reglamento del Parlamento catalán pues aunque no se establezca expresamente el carácter presencial de la investidura, esta exigencia es inherente a la naturaleza de este procedimiento, además comportaría la vulneración de los derechos de los parlamentarios reconocidos en el artículo 23 de la Carta Magna pues la voluntad del Parlamento debe formarse con elementos de juicio necesarios para que la decisión se considere debidamente adoptada y la exigencia de presencia tiene un importante contenido material al ser un elemento esencial para el correcto desarrollo del debate parlamentario y en definitiva una garantía del principio democrático.

En la STC 45/2019 se aborda el cambio legislativo para propiciar el gobierno a distancia. El abogado del estado en sus alegaciones pone de manifiesto la prohibición que de la ausencia existe en la Comisión Europea y ejemplifica con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno que no preveía sesiones del Consejo de Ministro a distancia si bien la crisis sanitaria del COVID-19 obligó sobre la marcha a su modificación y se introdujo la nueva disposición tercera para realizar Consejos de Ministros telemáticos en casos excepcionales y cuando la naturaleza de la crisis lo exija y se

habilitaron igualmente con carácter general en los ayuntamientos, órganos también ejecutivos a nivel local, los plenos telemáticos.

Sobre la mesa pone también que no cabe el ejercicio territorial del poder político autonómico incluso fuera del territorio nacional cuyo argumento es rotundo.

Los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña consideran que la investidura siendo un acto personal no es personalísimo y que esa presencia puede ser mediata sin perder el carácter personal, con una suerte de presencia a distancia que posibilitan las nuevas tecnologías o una presencia mediata a través de un apoderamiento especial con garantías reglamentarias.

El nuevo régimen jurídico introducido por la Ley 2/2018 configura un sistema legal de funcionamiento del Gobierno y demás órganos colegiados que permite que puedan constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas de forma presencial o a distancia colocando ambas opciones en plano de alternatividad y ahí radica el reproche constitucional pues la toma de decisiones colegiadas, previa deliberación y debate entre sus miembros, no resulta compatible con un régimen jurídico que le pueda permitir de modo general y según su libre decisión, celebrar sus sesiones plenarias a distancia y por vía telemática sin contacto personal entre todos o con alguno de sus miembros.

La singularidad del Gobierno como órgano colegiado excluye que se le puedan trasladar sin más las reglas generales sobre el uso de los medios telemáticos previstos para los órganos colegiados administrativos. Actuaciones como la remisión de documentación preparatoria, las convocatorias y actas no plantean ninguna objeción desde la óptica constitucional en cambio aquellas que constituyen el núcleo de su función como la forma de celebrar sesiones, la deliberación y la adopción de acuerdos indica el Tribunal que si el debate previo no fuera esencial para la adopción de decisiones colectivas, las sesiones del órgano colegiado se podrían sustituir por la comunicación del Presidente o el criterio individual de cada miembro sobre un asunto del orden del día computándose luego el resultado final.

Dado que la ausencia no es sino la falta de presencia allí donde ésta es necesaria, la previsión de que otro miembro del Gobierno supla al ausente es señal inequívoca de que las reuniones del Gobierno de la Generalitat en general tienen que ser presenciales y añade el Tribunal que "solo en circunstancias de fuerza mayor o para preservar valores constitucionales cabría excepcionar dicha norma general con sujeción en todo caso a estrictas reglas que salvaguarden el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden".

Al no reservar la participación telemática a casos justificados, excepcionales y con las oportunas garantías sino por el contrario asimilar indiscriminadamente la reunión a distancia con la presencial se desconoce el principio subyacente al artículo 97 de la Constitución española y del artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en conexión con los artículos 10 y 67.8 del EAC conformes a los cuales el recto ejercicio de las funciones que corresponden al Gobierno exige que sus reuniones sean en general presen-

ciales por lo que en lo que respeta a la constitución, celebración de sesiones y adopción de acuerdos se declara inconstitucional no haciendo tacha alguna a la previsión de que para convocar y remitir actas se empleen medios telemáticos, dado que se trata de funciones puramente documentales que no implican deliberación y toma de acuerdos.

Este inciso es el que dando plena vigencia a la doctrina constitucional, permitiría de manera excepcional y arbitrando las garantías oportunas reducir u omitir esa presencialidad pues la situación del COVID-19 estaría claramente amparada en los casos justificados y excepcionales y de fuerza mayor. Con la finalidad de salvaguardar valores constitucionales superiores como la protección de la salud pública y el derecho fundamental a la vida y a la integridad física pero cohonestándolo con la atribución del ejercicio constitucional y estatutario de la función de control parlamentario y con las oportunas garantías, cada Parlamento diseñó la forma de reunirse.

Bajo esta premisa se celebraron cuatro sesiones telemáticas de comisiones en la Asamblea de Madrid y fue convocado un pleno telemático que no obstante no pudo materializarse por razones técnicas y suspendida la sesión se reanudó de manera presencial al día siguiente.

Los órganos rectores de las Cámaras y las Juntas de Portavoces de la práctica totalidad de los parlamentos de nuestro entorno se reunieron por esa vía, es decir, telemáticamente, optando por diferentes plataformas técnicas que lo posibilitaban.

Para las sesiones telemáticas sendos informes del servicio jurídico del Congreso y del Parlamento del País Vasco opusieron la necesidad no solo de adaptaciones técnicas sino también de las reformas reglamentarias que contemplen esa posibilidad y que los hechos han evidenciado tan real como dramática y para la que de producirse una segunda oleada o situaciones análogas las Cámaras deben de estar preparadas sin renunciar por ello en la cotidianeidad al presentismo como forma ordinaria de debate y votación en los Parlamentos.

Lo cierto es que la necesidad de dar continuidad a la actividad ha encontrado diferentes respuestas toda ellas creativas y que hacen gala de la tradicional flexibilidad parlamentaria: diputaciones permanentes dentro del período ordinario de sesiones, plenos presenciales hiperreducidos en los que obviamente el *quorum* no se cumple pero consensuadamente no se reclama su comprobación y se hace valer la presunción del mismo.Todas ellas soluciones extrareglamentarias y que contaron con la aquiescencia dado el estado de necesidad generado y para conciliar el ejercicio parlamentario y el seguimiento de las recomendaciones en la alarma sanitaria.

Obviamente, en el contexto de pandemia global hay que encontrar el equilibrio y ser posibilista, adaptándose a la realidad del momento, no pecando de hiperformalista pero sin rebasar determinadas líneas rojas como puedan ser, por ejemplo, la necesaria publicidad de las sesiones y en todo caso teniendo presente que un control parlamentario aunque pudiera ser incluso con diferente formato del diseño reglamentario clásico, adaptado por tanto

a las circunstancias, siempre va a ser mejor de cara a la Institución que un control extra muros o extraparlamentario.

Superado el primer envite de la pandemia, con el recuerdo muy vivo de lo que ha arrasado a su paso, cumple reflexionar sobre lo vivido y propiciar sosegadamente las soluciones técnicas y modificaciones reglamentarias precisas que no obliguen a improvisaciones en crisis similares y que la excepcionalidad esté por tanto regulada y el Parlamento preparado para hacer mejor frente a cualquier contingencia donde la presencialidad se vea enormemente dificultada.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Ángeles Nieto Lozano, Santiago Sánchez Fernández
y José María Durán Ramos*

La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2018 (X Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—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 séptimo período de sesiones la X Legislatura, que comprende los meses de julio a diciembre de 2018.

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 el séptimo período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

La ***Ilma. Sra. D.ª Isaura Leal Fernández***, 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 2 de julio de 2018 (Acuerdo de Mesa de la Diputación Permanente de 2 de julio de 2018, BOAM 189, de 5 de julio de 2018), y fue sustituida por la ***Ilma. Sra.***

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

D.ª M.ª Julia Martínez Torales, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 5 de julio de 2018 (BOAM 190, de 12 de julio de 2018).

La ***Ilma. Sra. D.ª Pilar Llop Cuenca***, 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 13 de julio de 2018 (Acuerdo de Mesa de la Diputación Permanente de 16 de julio de 2018, BOAM 191, de 19 de julio de 2018), y fue sustituida por el ***Ilmo. Sr. D. Ricardo Vicente Peña Mari***, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 13 de septiembre de 2018 (BOAM 197, de 18 de septiembre de 2018).

La ***Ilma. Sra. D.ª Mercedes Gallizo Llamas***, 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 24 de julio de 2018 (Acuerdo de Mesa de la Diputación Permanente de 24 de julio de 2018, BOAM 192, de 26 de julio de 2018), y fue sustituida, por la ***Ilma. Sra. D.ª Begoña Estefanía Suárez Menéndez***, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 13 de septiembre de 2018 (BOAM 197, de 18 de septiembre de 2018).

La ***Ilma. Sra. D.ª Regina Plañiol Lacalle***, 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 21 de septiembre de 2018 (Acuerdo de Mesa de 24 de septiembre de 2018, BOAM 199, de 27 de septiembre de 2018), y fue sustituida por la ***Ilma. Sra. D.ª M.ª José García-Patrón Alcázar***, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 4 de octubre de 2018 (BOAM 201, de 11 de octubre de 2018).

La ***Ilma. Sra. D.ª Lorena Ruíz-Huerta García de Viedma***, del Grupo Parlamentario Podemos-Comunidad de 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 8 de octubre de 2018 (Acuerdo de Mesa de 8 de octubre de 2018, BOAM 201, de 11 de octubre de 2018), y fue sustituida por la ***Ilma. Sra. D.ª María Ancín Carrera***, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 11 de octubre de 2018 (BOAM 202, de 18 de octubre de 2018).

El ***Ilmo. Sr. D. Pedro Santín Fernández***, 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 8 de octubre de 2018 (Acuerdo de Mesa de 8 de octubre de 2018, BOAM 201, de 11 de octubre de 2018), y fue sustituido por el Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel González Merino, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 11 de octubre de 2018 (BOAM 202, de 18 de octubre de 2018).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Julio	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	05/07/2018	729	19/2018
	2	12/07/2018	730	20/2018
	Total sesiones de julio de 2018 2			
Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	13/09/2018	731	21/2018
	2	20/09/2018	741	22/2018
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 2			
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	04/10/2018	751	23/2018
	2	11/10/2018	760	24/2018
	3	18/10/2018	770	25/2018
	4	25/10/2018	776	26/2018
	Total sesiones de octubre de 2018 4			
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	08/11/2018	785	27/2018
	2	15/11/2018	794	28/2018
	3	22/11/2018	806	29/2018
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 3			
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	05/12/2018	813	30/2018
	2	13/12/2018	819	31/2018
	3	20/12/2018	830	32/2018
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 3			
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 14				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Las sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período han sido las que se enumeran a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 4, de 22/07/2015)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D. Agustín Vinagre Alcázar (designación como Portavoz)	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	-	D.ª Begoña Estefanía Suárez Menéndez	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPUP	D.ª Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma	D.ª Raquel Huerta Bravo	-	BOAM 204, de 25/10/2018
GPUP	Designación de D. Jacinto Morano González como Secretario de la Comisión, en sustitución de D.ª Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma		22/10/2018	DSS 772, de 22/10/2018; BOAM 206, de 31/10/2018

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**
	1	08/10/2018	754
	2	22/10/2018	772
	Total sesiones de octubre de 2018..... 2		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**
	1	12/11/2018	788
	Total sesiones de noviembre de 2018		1
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**
	1	11/12/2018	s/n.º
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 4			

3.2.2. *Comisión de Cultura, Turismo y Deportes (antes denominada de Cultura y Turismo)*

3.2.2.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 5, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 03/10/2017 (BOAM 141, de 05/10/2017) la Comisión de Cultura y Turismo se transforma en Comisión de Cultura, Turismo y Deportes, como consecuencia del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, por el que se crean las Consejerías de Educación e Investigación y la de Cultura, Turismo y Deportes.

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Isabel Andaluz Andaluz	D. Ricardo Vicente Peña Mari	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Designación de D.ª Carla Delgado Gómez como Vicepresidente de la Comisión, en sustitución de D.ª Isabel Andaluz Andaluz		01/10/2018	DSS. 744, de 01/10/2018 BOAM 201, de 11/10/2018
GPUP	D. Isidro López Hernández	D.ª María Acín Carrera	-	BOAM 204, de 25/10/2018

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Cultura, Turismo y Deportes

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	17/09/2018	734
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	01/10/2018	744
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	05/11/2018	778
	2	19/11/2018	799
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	03/12/2018	809
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.3. *Comisión de Presidencia y Portavocía (antes denominada de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno)*

3.2.3.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 6, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) la Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno se transforma en Comisión de Presidencia y Portavocía del Gobierno, como consecuencia del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, por el que se crea la Consejería de Justicia y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPUP	D. Jacinto Morano González	D. Emilio Delgado Orgaz (Portavoz Adjunto)	-	BOAM 195, de 14/09/2018
GPS	Designación de D.ª M.ª Carmen Mena Romero com Presidente de la Comisión, en sustitución de D. Juan Lobato Gandarias		03/10/2018	DSS 749, de 03/10/2018 BOAM 201, de 11/10/2018

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia y Portavocía del Gobierno

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	18/09/2018	737
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	09/10/2018	756
	2	23/10/2018	773
	Total sesiones de octubre de 2018 2		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	02/11/2018	802
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	11/12/2018	816
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda*

3.2.4.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 7, de 22/07/2015)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D. Juan Lobato Gandarias (se le deisgna Portavoz)	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPP	D.ª Teresa de Jesús Luis Rico	D.ª M.ª José García-Patrón Alcázar		BOAM 201, de 11/10/2018
GPP	Designación de D.ª M.ª José García-Patrón Alcázar como Vicepresidente de la Comisión, en sustitución de D. Eduardo Oficialdegui Alonso de Celada		10/10/2018	DSS. 759, de 10/10/2018 BOAM 204, de 25/10/2018
GPUP	D. Miguel Ongil López	D. Isidro López Hernández	-	BOAM 210, de 22/11/2018

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA, EMPLEO Y HACIENDA

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Septiembre	1	19/09/2018	740
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	10/10/2018	759
	2	15/10/2018	761
	3	15/10/2018	763
	4	16/10/2018	764
	5	16/10/2018	766
	6	17/10/2018	767
	7	17/10/2018	769
	8	19/10/2018	771
	9	24/10/2018	775
	Total sesiones de octubre de 2018 9		

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Noviembre	1	12/11/2018	786
	2	12/11/2018	787
	3	13/11/2018	790
	4	13/11/2018	791
	5	14/11/2018	792
	6	14/11/2018	793
	7	16/11/2018	795
	8	21/11/2018	805
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 8		
	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Diciembre	1	11/12/2018	817
	2	12/12/2018	818
	3	14/12/2018	821
	4	17/12/2018	822
	5	17/12/2018	824
	6	18/12/2018	825
	7	18/12/2018	826
	8	19/12/2018	829
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 8		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 26			

3.2.5. *Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (antes denominada de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio)*

3.2.5.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 8, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) la Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se transforma en Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como consecuencia del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, por el que se crea la Consejería de Justicia y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

3.2.5.2. Composición: (BOAM 9, de 23/07/2015 y BOAM 183, de 31/05/2018)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPUP	D. Emilio Delgado Orgaz	D. Isidro López Hernández	-	BOAM 195, de 14/09/2018

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	19/09/2018	739
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	10/10/2018	757
	2	24/10/2018	774
	Total sesiones de octubre de 2018 2		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	21/11/2018	803
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	19/12/2018	827
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.6. *Comisión de Sanidad*

3.2.6.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 9, de 22/07/2015)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2018:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPP	-	D.ª M.ª José García-Patrón Alcázar	-	BOAM 201, de 11/10/2018
GPUP	D.ª Clara Serra Sánchez	D.ª Raquel Huerta Bravo	-	BOAM 204, de 25/10/2018

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	18/09/2018	736
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	02/10/2018	747
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/11/2018	781
	2	20/11/2018	801
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	04/12/2018	811
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.7. *Comisión de Políticas Sociales y Familia*

3.2.7.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 10, de 22/07/2015)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición en este período de sesiones.

3.2.7.3. Sesiones de la Políticas Sociales y Familia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	17/09/2018	733
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	01/10/2018	743
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	05/11/2018	777
	2	19/11/2018	797
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	03/12/2018	808
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.8. *Comisión de Educación e Investigación*

3.2.8.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 11, de 22/07/2015)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D. Ricardo Vicente Peña Marí	-	BOAM 198, de 20/09/2018

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Educación e Investigación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN INVESTIGACIÓN

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	19/09/2018	738
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	03/10/2018	748
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	07/11/2018	782
	2	21/11/2018	804
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	19/12/2018	828
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 5			

3.2.9. *Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras*

3.2.9.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 12, de 22/07/2015)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Rafael Gómez Montoya	D. Rafael José Vélez	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Sustitución de D. Agustín Vinagre Alcázar por D. Rafael José Vélez como Secretario de la Mesa de la Comisión		21/09/2018	DSS. 742, de 21/09/2018 BOAM 200, de 04/10/2018
GPUP	D. Alejandro Sánchez Pérez	D.ª María Acín Carrera	-	BOAM 204, de 25/10/2018
GPP	Designación de miembros en el Grupo Parlamentario: Portavoz: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega Portavoz Adjunto: D. Marco Candela Pokoma		-	BOAM 210, de 22/11/2018

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE TRANSPORTES, VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Septiembre	1	21/09/2018	742
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Octubre	1	05/10/2018	752
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Noviembre	1	23/11/2018	807
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 3			

3.2.10. *Comisión de Mujer*

3.2.10.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 13, de 23/07/2015)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No ha habido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	08/10/2018	753
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	10/12/2018	814
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 2			

3.2.11. *Comisión de Juventud*

3.2.11.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 14, de 22/07/2015)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Carla Delgado Gómez	D.ª Estefanía Begoña Suárez Menéndez	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Designación de D.ª Estefanía Suárez Menéndez como Secretaria de la Comisión en sustitución de D.ª Carla Delgado Gómez		17/10/2018	DSS. 768 de 17/10/2018 BOAM 204, de 25/10/2018

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE JUVENTUD

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Octubre	1	17/10/2018	768
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Total sesiones de julio a diciembre 2018 1			

3.2.12. *Comisión de Justicia*

3.2.12.1. Constitución: 29 de mayo de 2018 (DSS. número 704, de 06/06/2018)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 184, de 07/06/2018)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPS	D. Juan Lobato Gandarias	D.ª Estefanía Begoña Suárez Menéndez D.ª Carmen Mena Romero D. Diego Cruz Torrijos	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Designación de D. José Luis García Sánchez como Portavoz y de D.ª Estefanía Suárez Menéndez como Portavoz Adjunta		-	BOAM 198, de 20/09/2018

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Justicia

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE JUSTICIA

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	03/10/2018	749
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	07/11/2018	783
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 2			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.13. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.13.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 15, de 22/07/2015)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPS	-	D.ª Paz Martín Lozano	-	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Designación de D. Pablo García-Rojo Garrido com Portavoz y de D. Pedro Santín Fernández como Portavoz Adjunto		-	BOAM 198, de 20/09/2018

GPS	Sustitución de D. Pablo García-Rojo Garrido por D.ª M.ª Paz Martín Lozano como Vicepresidente de la Comisión		02/10/2018	DSS. 745 de 02/10/2018 BOAM 201, de 11/10/2018
GPP	Sustitucióin de D.ª Anca Teodora Modován Feier por D.ª Lucía Fernández Gernández como Secretaria de la Comisión		02/10/2018	DSS. 745 de 02/10/2018 BOAM 201, de 11/10/2018
GPS	-	D. Miguel Ángel González Merino		BOAM 202, de 18/10/2018
GPS	Designación de D. Miguel Ángel González Merino como Portavoz Adjunto			BOAM 210, de 22/11/2018

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	02/10/2018	745
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/11/2018	779
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	04/12/2018	810
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 3			

3.2.14. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

3.2.14.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS número 16, de 22/07/2015)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	**Baja**	**Alta**	**Fecha Comisión**	**Publicación**
GPS	D. José Luis García Sánchez	D. Enrique Rico García-Hierro y D.ª Julia Martínez Torales	-	BOAM 198, de 20/09//2018
GPS	Designación de D. Pedro Santín Hernández como Portavoz y de D.ª Julia Martínez Torales como Portavoz Adjunta		-	BOAM 198, de 20/09//2018
GPS	Sustitución de D. José Luis García Sánchez por D. Enrique Rico García-Hierro como Vicepresidente de la Comisión		03/10/2018	DSS. 750, de 03/10/2018 BOAM 201 de 11/10/2018
GPP	-	D.ª M.ª Eugenia Carballedo Berlanda, designada Portavoz Adjunta		BOAM 201, de 11/10/2018
GPS	-	D. Miguel Ángel González Merino		BOAM 202, de 18/10/2018
GPS	D. Enrique Rico García-Hierro	D. José Ángel Gómez-Chamorro Torres		BOAM 209, de 15/11/2018
GPS	Designación de D. José Ángel Gómez-Chamorro Torres como Portavoz			BOAM 210, de 22/11/2018
GPS	Sustitución de D. Enrique Rico García-Hierro por D. Miguel Ángel González Merino como Vicepresidente de la Comisión		19/11/2018	DSS. 798, de 19/11/2018 BOAM 211, de 29/11/2018

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	17/09/2018	732
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	03/10/2018	750
	2	15/10/2018	762
	Total sesiones de octubre de 2018 2		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	07/11/2018	784
	2	19/11/2018	798
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	17/12/2018	823
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 6			

3.2.15. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.15.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS número 17, de 22/07/2015)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Carmen Mena Romero	D.ª Julia Martínez Torales	–	BOAM 198, de 20/09/2018
GPS	Sustitución de D.ª Carmen Mena Romero por D.ª Julia Martínez Torales como Secretaria de la Comisión		09/10/2018	DSS 755, de 09/10/2018 BOAM 204 de 25/10/2018
GPP	D.ª Teresa Jesús Luis Rico	D.ª M.ª Eugenia Carballedo Berlanga	–	BOAM 201, de 11/10/2018

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

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	09/10/2018	755
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	13/11/2018	789
	Total sesiones de noviembre de 2018.....1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	11/12/2018	789
	Total sesiones de diciembre de 2018.....1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 3			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.16. *Comisión de Investigación sobre Corrupción Política en la Comunidad Madrid*

3.2.16.1. Constitución: sesión plenaria de 16 de octubre de 2015 (DSS. número 43, de 16/10/2015)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 20, de 29/10/2015)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D.ª Julia Martínez Torales	-	BOAM 198, de 20/09/2018

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	23/11/2018	s/n.º
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Total sesiones julio a diciembre de 2018..... 1			

3.2.17. *Comisión de Estudio sobre la Auditoría del Endeudamiento y la Gestión Pública de la Comunidad de Madrid*

3.2.17.1. Constitución: sesión plenaria de 28 de julio de 2015 (DSS. número 19, de 28/07/2015)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 11, de 30/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPUP	D. Isidro López Hernández	C.ª Clara Serra Sánchez	-	BOAM 195, de 14/09/2018
GPS	Sustitución de D. Juan Lobao Gandarias por D. Miguel Ángel González Merino como Secretario de la Comisión		16/10/2018	DSS 765, de 16/10/2018 BOAM 204, de 25/10/2018
GPUP	D.ª Clara Serra Sánchez	D. Alejandro sánchez Pérez	-	BOAM 204, de 25/10/2018
GPS	Designación como Portavoz Adjunto de D. Rafael José Vélez		-	BOAM 210, de 22/11/2018

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE SOBRE LA AUDITORÍA DEL ENDEUDAMIENTO Y LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	18/09/2018	735
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 1		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	02/10/2018	746
	2	16/10/2018	765
	Total sesiones de octubre de 2018 2		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/11/2018	780
	2	20/11/2018	800
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 2		
Total sesiones julio a diciembre de 2018 5			

3.2.18. *Comisión de investigación sobre las condiciones de seguridad y salud (particularmente las referidas a la presencia de amianto y radón) en Metro de Madrid*

3.2.18.1. Constitución: 13 de abril de 2018 (DSS. número 662, de 13/04/2018)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 172, de 05/04/2018)

No se han producido modificaciones en la composición durante el período de sesiones.

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUD (PARTICULARMENTE LAS REFERIDAS A LA PRESENCIA DE AMIANTO Y RADÓN) EN METRO DE MADRID

Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	10/10/2018	758
	Total sesiones de octubre de 2018 1		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	16/11/2018	796
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 1		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	14/12/2018	820
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de octubre a diciembre de 2018..... 3			

3.2.19. *Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras posibles en la universidad pública madrileña*

3.2.19.1. Constitución: 4 de diciembre de 2018 (DSS. número 812, de 04/12/2018)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12/11/2018 (BOAM 210, de 22/11/2018) se crea la Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras posibles en la universidad pública madrileña, a solicitud de los grupos parlamentarios Socialista, Podemos Comunidad de Madrid y Ciudadanos, en escrito con RGEP 12120/2018.

Mesa de la Comisión

Presidente:
Ilmo. Sr. D. Francisco de Lara Casanova (GPC´s)

Vicepresidente:
Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines (GPP)

Secretario:
Ilmo. Sr. D. Ricardo Vicente Peña Mari (GPS)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 210, de 13/12/2018)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:
Ilmo. Sr. D. José Luis Fernández-Quejo del Pozo

Vocales:
Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Gómez-Angulo Rodríguez
Ilmo. Sr. D. José Manuel Berzal Andrade

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:
Ilmo. Sr. D. Alfonso Serrano Sánchez Capuchino

Portavoz adjunto:
Ilma. Sra. D.ª Ana Isabel Pérez Baos

Vocal:
Ilmo. Sr. D. Pedro Muñoz Abrines

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:
Ilmo. Sr. D. Juan José Moreno Navarro

Portavoz adjunto:
Ilma. Sra. D.ª Josefa Pardo Ortiz

Vocales:
Ilmo. Sr. D. Ricardo Vicente Peña Mari

Grupo Parlamentario Podemos Comunidad de Madrid:

Portavoz:
Ilmo. Sr. D. Eduardo Fernández Rubiño

Portavoz Adjunto:
Ilmo. Sr. D. Hugo Martínez Abarca

Vocales:
Ilma. Sra. D.ª Beatriz Galiana Blanco

Grupo Parlamentario de Ciudadanos:

Portavoz:
Ilma. Sra. D.ª María Teresa de la Iglesia Vicente

Portavoz Adjunto:
Ilmo. Sr. D. César Zafra Hernández

Vocales:
Ilmo. Sr. D. Francisco Lara Casanova

No se han producido modificaciones en la composición durante el período de sesiones.

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS PRESUNTAS IRREGULARIDADES PRODUCIDAS EN EL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y OTRAS POSIBLES EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA MADRILEÑA

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Diciembre	1	04/12/2018	812
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 1			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 9 de julio de 2015 (D.SS número 3, de 09/07/2015)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 7, de 16/07/2015*

No se han producido modificaciones en la composición de la Diputación Permanente en este período.

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado Sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 9 de junio de 2015: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS. número 1)*

3.4.2. *Composición: BOAM n.º 1, de 10/06/2015.*

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

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Julio	1	02/07/2018	42/2018
	2	03/07/2018	43/2018
	3	04/07/2018	44/2018
	4	09/07/2018	45/2018
	5	16/07/2018	46/2018
	6	19/07/2018	47/2018
	7	24/07/2018	48/2018
	Total sesiones de julio de 2018 7		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	10/09/2018	49/2018
	2	11/09/2018	50/2018
	3	14/09/2018	51/2018
	4	17/09/2018	52/2018
	5	18/09/2018	53/2018
	6	24/09/2018	54/2018
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 6		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/10/2018	55/2018
	2	02/10/2018	56/2018
	3	08/10/2018	57/2018
	4	09/10/2018	58/2018
	5	11/10/2018	59/2018
	6	15/10/2018	60/2018
	7	22/10/2018	61/2018
	8	25/10/2018	62/2018
	9	29/10/2018	63/2018
	Total sesiones de octubre de 2018 9		

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º de Acta**
Noviembre	1	05/11/2018	64/2018
	2	06/11/2018	65/2018
	3	12/11/2018	66/2018
	4	13/11/2018	67/2018
	5	19/11/2018	68/2018
	6	20/11/2018	69/2018
	7	26/11/2018	70/2018
	8	26/11/2018	71/2018
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 8		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	03/12/2018	72/2018
	2	03/12/2018	73/2018
	3	10/12/2018	74/2018
	4	17/12/2018	75/2018
	5	19/12/2018	76/2018
	6	19/12/2018	77/2018
	7	20/12/2018	78/2018
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 7		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 37			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. *Composición de la Junta de Portavoces*

Modificaciones producidas en la composición de la Junta de Portavoces durante el período:

Acuerdo de Mesa de 5 de noviembre de 2018:

Sustitución de D.ª Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma por D.ª Clara Sierra Sánchez como Portavoz del Grupo Podemos Comunidad de Madrid.

3.5.2. *Sesiones de la Junta de Portavoces*

Sesiones de la Junta de Portavoces

Julio	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	03/07/2018	28/2018
	2	10/07/2018	29/2018
	Total sesiones de julio de 2018 2		
Septiembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	11/09/2018	30/2018
	2	18/09/2018	31/2018
	3	25/09/2018	32/2018
	Total sesiones de septiembre de 2018..... 3		
Octubre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	02/10/2018	33/2018
	2	09/10/2018	34/2018
	3	16/10/2018	35/2018
	4	30/10/2018	36/2018
	Total sesiones de octubre de 2018 6		
Noviembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	06/11/2018	37/2018
	2	13/11/2018	38/2018
	3	27/11/2018	39/2018
	Total sesiones de noviembre de 2018..... 3		
Diciembre	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	03/12/2018	40/2018
	2	11/12/2018	41/2018
	Total sesiones de diciembre de 2018..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2018 14			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 4/2018, de 3 de octubre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 18/2018. De modificación del artículo 41.3 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

BOAM 199 de 27/09/2018, **BOCM** 248 de 17/10/2018, BOE 292 de 04/12/2018.

LEY 5/2018, de 17 de octubre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 5/2017. Para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

BOAM 201 de 11/10/2018, **BOCM** 255 de 25/10/2018, BOE 292 de 04/12/2018.

LEY 6/2018, de 19 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 2/2018. De Medidas Fiscales de la Comunidad de Madrid, 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.

BOAM 214 de 13/12/2018, **BOCM** 309 de 28/12/2018. **BOE** 74, de 27/03/2019.

LEY 7/2018, de 28 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 11/2016. De Atención a la Salud Bucodental y de creación del Programa de Atención Dental Infantil-Comunidad de Madrid.

BOAM 216 de 20/12/2018, **BOCM** 309 de 28/12/2018. **BOE** 74, de 27/03/2019.

LEY 8/2018, de 26 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 8/2017. De modificación de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para la garantía del carácter público del Canal de Isabel II.

BOAM 216 de 20/12/2018, **BOCM** 309 de 28/12/2018, **BOE** 74 de 27/03/2019.

LEY 9/2018, de 26 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 4/2018. De Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.

BOAM 217 de 27/12/2018, **BOCM** 309 de 28/12/2018. **BOE** 74 de 27/03/2019.

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 período de sesiones.

Iniciativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas	Decaídas	No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	2	1	1	-	-	-	-
Proposiciones de Ley	11	7	2	-	1	-	1
Proposiciones no de Ley	Pleno: 55 / Comisión: 29 84	40	Aprob.: 18 / Rechaz.: 4 / Aprob.: 7 / Rechaz.: 3 Pleno: 22 / Comisión: 10 32	-	7	-	5
Interpelaciones	8	3	4	-	1	-	-
Mociones	4	-	Aprobs: 2 / Rechaz.: 1 3	-	1	-	-
Comparecencias	464	Pleno: 57 / Comisión: 215 273	Pleno: 20 / Comisión: 72 92	Pleno: - / Comisión: - -	78	-	21
P. Orales Pleno	588	-	148	69	34	213	124
P. Orales Comisión	279	2	47	15	15	141	59
Preguntas Escritas	957	159	595	-	74	122 calif. como PI	7
P. de Información	3363	422	2808	-	81	-	52
TOTAL	**5760**	**907**	**3732**	**84**	**292**	**476**	**269**

Comunicaciones de Gobierno: 61

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						
Autor	**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**	**Total**
G.P. Popular	-	2	8	-	64	14	1	-	26	-	115
G.P. Socialista	-	-	17	4	111	87	356	5	149	1756	2485
G.P. UP. IU. Madrid en Pie	-	7	34	-	250	115	559	-	160	1052	2177
G.P. Ciudadanos	-	-	25	-	163	63	41	3	115	555	965
Iniciativa Leg. Popular	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Gobierno	2	-	-	-	-	-	-	-	14	-	16
Total	**2**	**11**	**84**	**4**	**588**	**279**	**957**	**8**	**464**	**3363**	**5760**

Comunicaciones de Gobierno: 61

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante este período de sesiones, y que suman un total de 5.760 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

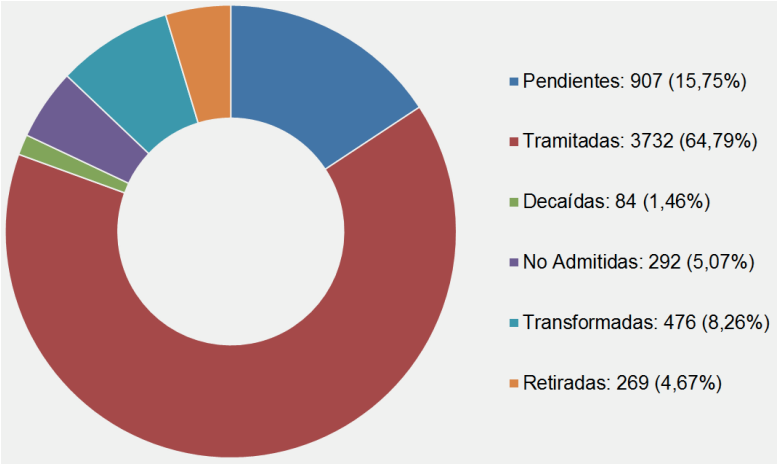
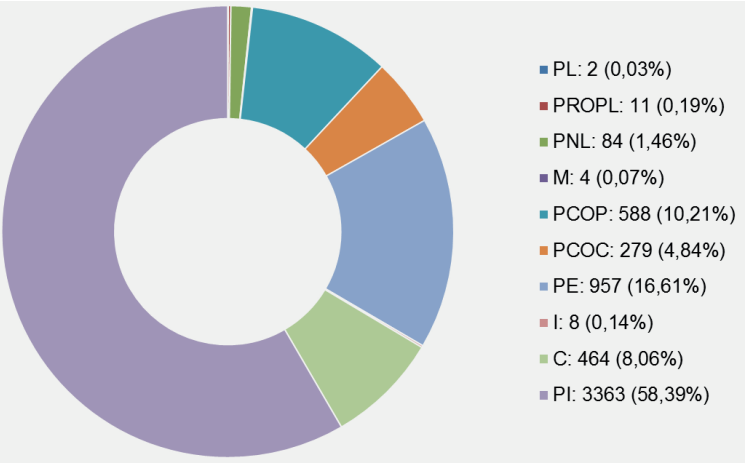


GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS



Ángeles Nieto Lozano, Santiago Sánchez Fernández
y José María Durán Ramos*

La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2019 (X Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (enero a junio de 2019 - X Legislatura).—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al octavo período de sesiones la X Legislatura, que comprende los meses de enero a junio de 2019.

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 el octavo período de sesiones (enero/junio 2019) se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

El ***Ilmo. Sr. D. Ramón Espinar Gallego,*** del Grupo Parlamentario Podemos Comunidad de Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid.

a su condición de Diputado el 28 de enero de 2019 (Acuerdo de Mesa de la Diputación Permanente de 28 de enero de 2019, BOAM 223, de 31 de enero de 2019) perdiendo, a su vez, la condición de senador, y fue sustituido por el ***Ilmo. Sr. D. Juan Varela-Portas Orduña***, del Grupo Parlamentario Podemos Comunidad de Madrid, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 7 de febrero de 2019 (BOAM 226, de 14 de febrero de 2019).

El ***Ilmo. Sr. D. Ángel Garrido García,*** diputado no adscrito, 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 29 de abril de 2019 (Acuerdo de Mesa de 20 de mayo de 2019, BOAM 237, de 23 de mayo de 2019), y fue sustituido por el ***Ilmo. Sr. D. José Antonio Sánchez Serrano***, del Grupo Parlamentario Popular, que no adquirió la condición de Diputado por haber finalizado la X Legislatura.

El ***Ilmo. Sr. D. Daniel Vicente Viondi,*** diputado 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 8 de mayo de 2019 (Acuerdo de Mesa de 20 de mayo de 2019, BOAM 237, de 23 de mayo de 2019), y fue sustituido por la ***Ilma. Sra. D.ª Elvira Pilar Llarandi Arroyo***, del Grupo Parlamentario Socialista, que no adquirió la condición de Diputada por haber finalizado la X Legislatura.

El ***Ilmo. Sr. D. José Manuel Franco Pardo,*** diputado 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 8 de mayo de 2019 (Acuerdo de Mesa de 20 de mayo de 2019, BOAM 237, de 23 de mayo de 2019), y fue sustituido por el ***Ilmo. Sr. D. Pedro Llorente Rodríguez***, del Grupo Parlamentario Socialista, que no adquirió la condición de Diputado por haber finalizado la X Legislatura.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Se han celebrado 8 sesiones ordinarias desde enero a marzo de 2019. No se han celebrado sesiones ordinarias en abril y mayo al convocarse elecciones mediante el Decreto 10/2019, de 1 de abril.

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Enero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	24/01/2019	832	3/2019
	Total sesiones mes de enero de 2019..... 1			
Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	07/02/2019	840	4/2019
	2	14/02/2019	847	5/2019
	3	21/02/2019	858	6/2019
	Total sesiones mes de febrero de 2019..... 3			
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
	1	07/03/2019	869	7/2019
	2	14/03/2019	876	8/2019
	3	21/03/2019	884	9/2019
	4	21/03/2019	885	10/2019
	Total sesiones mes de marzo de 2019..... 4			
Total sesiones de enero a junio de 2019 8				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

El número total de sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período ha sido de 48, de acuerdo con lo señalado a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 6, de 04/07/2011)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No ha habido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

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

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**
	1	11/02/2019	s/nº
	Total sesiones mes de febrero de 2019..... 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**D. SS.**
	1	11/03/2019	s/nº
	Total sesiones mes de marzo de 2019.....1		
Total sesiones de enero a junio de 2019 2			

3.2.2. *Comisión de Cultura, Turismo y Deportes (antes denominada de Cultura y Turismo)*

3.2.2.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 5, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 03/10/2017 (BOAM 141, de 05/10/2017) la Comisión de Cultura y Turismo se transforma en Comisión de Cultura, Turismo y Deportes, como consecuencia del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, por el que se crean las Consejerías de Educación e Investigación y la de Cultura, Turismo y Deportes.

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Cultura, Turismo y Deportes

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**Nº D. SS.**
	1	04/02/2019	834
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	04/03/2018	861
	Total sesiones de marzo de 2019.....1		
Total sesiones de enero a junio de 2019 2			

3.2.3. *Comisión de Presidencia y Portavocía (antes denominada de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno)*

3.2.3.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 6, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) la Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno se transforma en Comisión de Presidencia y Portavocía del Gobierno, como consecuencia del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, por el que se crea la Consejería de Justicia y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015).

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) los miembros de la Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno pasan automáticamente a formar parte de la Comisión de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno y de la Presidencia y Portavocía del Gobierno

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	12/02/2019	844
	2	19/02/2019	854
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	12/03/2019	873
	2	19/03/2019	880
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda*

3.2.4.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 7, de 22/07/2015)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA, EMPLEO Y HACIENDA

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	13/02/2019	846
	2	20/02/2019	857
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	13/03/2019	875
	2	20/03/2019	883
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.5. *Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (antes denominada de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio)*

3.2.5.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 8, de 22/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) la Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se transforma en Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como consecuencia del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, por el que se crea la Consejería de Justicia y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 9, de 23/07/2015)

Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29/05/2018 (BOAM 183, de 31/05/2018) los miembros de la Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio pasan automáticamente a formar parte de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como consecuencia del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, por el que se crea la Consejería de Justicia y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	13/02/2019	845
	2	20/02/2019	855
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	13/03/2019	874
	2	20/03/2019	881
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.6. *Comisión de Sanidad*

3.2.6.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 9, de 22/07/2015)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No ha habido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	05/02/2019	836
	2	19/02/2018	853
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	05/03/2019	864
	2	19/03/2019	879
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.7. *Comisión de Políticas Sociales y Familia*

3.2.7.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 10, de 22/07/2015)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2018.

3.2.7.3. Sesiones de la Políticas Sociales y Familia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	04/02/2019	833
	2	18/02/2019	850
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	04/03/2019	860
	2	18/03/2019	878
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.8. *Comisión de Educación e Investigación*

3.2.8.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 11, de 22/07/2015)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Educación e Investigación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/02/2019	837
	2	20/02/2018	856
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/03/2019	865
	2	20/03/2019	882
	Total sesiones de marzo de 2019..... 2		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 4			

3.2.9. *Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras*

3.2.9.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 12, de 22/07/2015)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TRANSPORTES, VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	15/02/2019	849
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	08/03/2019	870
	Total sesiones de marzo de 2019.....1		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 2			

3.2.10. *Comisión de Mujer*

3.2.10.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 13, de 23/07/2015)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	11/02/2019	842
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	11/03/2019	871
	Total sesiones de marzo de 2019 1		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 2			

3.2.11. *Comisión de Juventud*

3.2.11.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS. número 14, de 22/07/2015)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2018:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPOD.	D.ª Raquel Huerta Bravo	D. Juan Varela-Portas de Orduña	-	BOAM 227, de 21/02/2019

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

Febrero	**N.º sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	08/02/2019	841
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	15/03/2019	877
	Total sesiones de marzo de 2019.....1		
Total sesiones de enero a junio 2019 2			

3.2.12. *Comisión de Justicia*

3.2.12.1. Constitución: 29 de mayo de 2018 (DSS. número 704, de 06/06/2018)

3.2.12.2. Composición (BOAM 184, de 17/06/2018)

Se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPOD.	Nueva designación de cargos en la Comisión: Portavoz: D.ª Laura Díaz Román Portavoz adjunta: D.ª M.ª Espinosa de la Llave		-	BOAM 227, de 21/02/2019

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Justicia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUSTICIA

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/02/2019	838
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/03/2019	866
	Total sesiones de marzo de 2019..... 1		
Total sesiones de enero a junio de 2019.....2			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.13. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.13.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 15, de 22/07/2015)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	05/03/2019	862
	Total sesiones de marzo de 2019 1		
Total sesiones de enero a junio de 2019 1			

3.2.14. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

3.2.14.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS número 16, de 22/07/2015)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/02/2019	839
	2	18/02/2019	851
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	06/03/2019	868
	Total sesiones de marzo de 2019 1		
Total sesiones de enero a junio de 2019 3			

3.2.15. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.15.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (DSS número 17, de 22/07/2015)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

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

Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	12/02/2019	843
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º D. SS.**
	1	12/03/2019	872
	Total sesiones de marzo de 2019 1		
Total sesiones de enero a junio de 2019..... 2			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.16. *Comisión de Investigación sobre Corrupción Política en la Comunidad Madrid*

3.2.16.1. Constitución: sesión plenaria de 16 de octubre de 2015 (DSS. número 43, de 16/10/2015)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 20, de 29/10/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a marzo de 2019.

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Febrero	1	15/02/2019	s/nº
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Total sesiones enero a junio de 2019 1			

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión ordinaria celebrada el día 7 de marzo de 2019, aprobó el Dictamen de la Comisión de Investigación.

3.2.17. *Comisión de Estudio sobre la Auditoría del Endeudamiento y la Gestión Pública de la Comunidad de Madrid*

3.2.17.1. Constitución: sesión plenaria de 28 de julio de 2015 (DSS. número 19, de 28/07/2015)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 11, de 30/07/2015)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2019.

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA AUDITORÍA DEL ENDEUDAMIENTO Y LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Febrero	1	05/02/2019	835
	2	19/02/2019	852
	Total sesiones de febrero de 2019 2		
	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Marzo	1	05/03/2019	863
	Total sesiones de marzo de 2019 1		
Total sesiones enero a junio de 2018 3			

3.2.18. *Comisión de investigación sobre las condiciones de seguridad y salud (particularmente las referidas a la presencia de amianto y radón) en Metro de Madrid*

3.2.18.1. Constitución: 13 de abril de 2018 (DSS. número 662, de 13/04/2018).

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 172, de 05/04/2018)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a marzo de 2019.

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUD (PARTICUALEMENTE LAS REFERIDAS A LA PRESENCIA DE AMIANTO Y RADÓN) EN METRO DE MADRID

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Febrero	1	08/02/2019	s/nº
	Total sesiones de febrero de 2019 1		
Total sesiones de enero a febrero de 2019 1			

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión ordinaria celebrada el día 14 de marzo de 2019, aprobó el dictamen de la Comisión de Investigación.

3.2.19. *Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras posibles en la Universidad Pública Madrileña*

3.2.19.1. Constitución: acuerdo de Mesa de la Asamblea de 19 de noviembre de 2018.

Sesión constitutiva de la Comisión: 4 de diciembre de 2018 (DSS. número 812).

3.2.16.2. Composición: (BOAM 214, de 13/12/2018).

Se han producido las siguientes modificaciones en la composición de enero a marzo de 2019:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GP.	D. Alfonso Serrano Sánchez Capuchino	D.ª Gádor Ongil Cores	-	BOAM 226, de 14/02/2019
GC's	D.ª M.ª Teresa de la Iglesia Vicente	D. Roberto Núñez Sánchez		BOAM 229, de 07/03/2019

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Investigación:

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS PRESUNTAS IRREGULARIDADES PRODUCIDAS EN EL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y OTRAS POSIBLES EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA MADRILEÑA

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	15/02/2019	848
	Total sesiones de febrero de 2019 1		

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º D. SS.**
Marzo	1	04/03/2019	859
	2	06/03/2019	867
	Total sesiones de marzo de 2019.....2		
Total sesiones enero a junio de 2019 3			

La Comisión de Investigación no concluyó con Dictamen por finalización de la Legislatura.

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 9 de julio de 2015 (D.SS número 3, de 09/07/2015)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 7, de 16/07/2015*

No se han producido modificaciones en la composición de la Diputación Permanente en este período.

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

	N.º de sesión	**Fecha**	**D. SS.**	**N.º de Acta**
Enero	1	10/01/2019	831	1/2019
	Total sesiones mes de enero de 2019.....1			
Total sesiones de enero a junio de 2019 1				

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 9 de junio de 2015: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS. número 1)*

3.4.2. *Composición: BOAM nº 1, de 10/06/2015.*

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

	N.º de sesión	**Fecha**	**N.º de Acta**
Enero	MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE		
	1	09/01/2019	1/2019
	2	09/01/2019	2/2019
	3	21/01/2019	3/2019
	4	22/01/2019	4/2019
	5	24/01/2019	5/2019
	6	28/01/2019	6/2019
	Total sesiones de enero de 2019 6		
	MESA DE LA ASAMBLEA		
Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	04/02/2019	7/2019
	2	05/02/2019	8/2019
	3	11/02/2019	9/2019
	4	18/02/2019	10/2019
	5	25/02/2019	11/2019
	6	26/02/2019	12/2019
	Total sesiones de febrero de 2019 6		
Marzo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	04/03/2019	13/2019
	2	05/03/2019	14/2019
	3	07/03/2019	15/2019
	4	11/03/2019	16/2019
	5	12/03/2019	17/2019
	6	14/03/2019	18/2019
	7	18/03/2019	19/2019
	8	27/03/2019	20/2019
	Total sesiones de marzo de 2019.....8		

Abril	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	11/04/2019	21/2019
	2	29/04/2019	22/2019
	Total sesiones de abril de 2019 2		
Mayo	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	20/05/19	23/2019
	Total sesiones de mayo de 2019.....1		
Junio	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	06/06/2019	24/2019
	2	10/06/2019	25/2019
	Total sesiones de junio de 2019 2		
Total sesiones de enero a junio de 2019.....25			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. *Composición de la Junta de Portavoces*

No se han producido modificaciones en la composición de la Junta de Portavoces durante el período.

3.5.2. *Sesiones de la Junta de Portavoces*

Sesiones de la Junta de Portavoces

Enero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	09/01/2019	1/2019
	2	22/01/2019	2/2019
	3	29/01/2019	3/2019
	Total sesiones de enero de 2019 3		
Febrero	**N.º de sesión**	**Fecha**	**N.º de Acta**
	1	05/02/2019	4/2019
	2	12/02/2019	5/2019
	3	19/02/2019	6/2019
	4	26/02/2019	7/2019
	Total sesiones de febrero de 2019 4		

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Marzo	1	05/03/2019	8/2019
	2	12/03/2019	9/2019
	3	19/03/2019	10/2019
	Total sesiones de marzo de 2019.....3		
Total sesiones de enero a junio de 2019.....10			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 1/2019, de 27 de febrero. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 3/2019, de modificación de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid.

BOAM 227 de 21/02/2019, **BOCM** 55 de 06/03/2019, **BOE** 92 de 17/04/2019

LEY 2/2019, de 6 de marzo. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 4/2019 de modificación de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

BOAM 228 de 28/02/2019, **BOCM** 61 de 13/03/2019, **BOE** 92 de 17/04/2019.

LEY 3/2019, de 6 de marzo. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 11/2017 reguladora de los puntos de encuentro familiar en la Comunidad de Madrid.

BOAM 228 de 28/02/2019, **BOCM** 61 de 13/03/2019, **BOE** 92 de 17/04/2019.

LEY 4/2019, de 20 de marzo. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 1/2019 de reconocimiento de la universidad privada "ESIC Universidad".

BOAM 230 de 14/03/2019, **BOCM** 74 de 28/03/2019, **BOE** 160 de 05/07/2019.

LEY 5/2019, de 20 de marzo. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 2/2019 de reconocimiento de la Universidad privada "Universidad Internacional Villanueva".

BOAM 230 de 14/03/2019, BOCM 74 de 28/03/2019, B.O.E. 160 de 05/07/2019.

LEY 6/2019, de 27 de marzo. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 3/2019 de reconocimiento de la Universidad privada "CUNEF Universidad".

BOAM 230 de 14/03/2019, **BOCM** 74 de 28/03/2019, **BOE** 160 de 05/07/2019.

LEY 7/2019, de 27 de marzo. **ORIGEN:** PROPOSICIÓND E LEY 2/2019 de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

BOAM 230 de 14/03/2019, **BOCM** 84 de 09/04/2019, **BOE** 163 de 09/07/2019.

LEY 8/2019, de 10 de abril. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 13/2016 de Reforma de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

BOAM 230 de 14/03/2019, **BOCM** 90 de 16/04/2019, **BOE** 163 de 09/07/2019.

LEY 9/2019, de 10 de abril. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 10/2017 de modificación de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

BOAM 230 de 14/03/2019, **BOCM** 90 de 16/04/2019, **BOE** 163 de 09/07/2019.

LEY 10/2019, de 10 de abril. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 2/2016 de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

BOAM 232 de 28/03/2019, **BOCM** 94 de 22/04/2019, **BOE** 163 de 09/07/2019.

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 período de sesiones.

Iniciativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas	Decaídas	No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	4	-	3	1	-	-	-
Proposiciones de Ley	7	-	4	2	1	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 38 / Comisión: 9	-	Aprob: 15 / Rechaz: 4 / Aprob: 3 / Rechaz: -	17	8	-	1
			Pleno: 19 / Comisión: 3				
	48		22				
Interpelaciones	-	-	-	-	-	-	-
Mociones	-	-	Aprobadas: - / Rechazadas: -	-	-	-	-
			-				
Comparecencias	131	Pleno: - / Comisión: -	Pleno: 10 / Comisión: 41	Pleno: 16 / Comis.: 34	25	-	5
		-	51	50			
Preguntas Orales en Pleno	451	-	100	315	30	-	6
Preguntas Orales en Comisión	194	-	43	135	6	-	10
Preguntas Escritas	204	-	167	1	20	13 calificadas como PI	3
Peticiones de Información	2225	-	1989	46	111	-	79
TOTAL	**3264**	**-**	**2379**	**567**	**201**	**13**	**104**

Comunicaciones del Gobierno: 45

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						
Autor	**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**	**Total**
G.P. Popular	-	1	5	-	42	16	-	-	7	-	71
G.P. Socialista	-	-	9	-	70	36	101	-	44	912	1172
G.P. Podemos C. M.	-	2	11	-	190	82	93	-	48	168	594
G.P. Ciudadanos	-	1	22	-	149	60	10	-	30	1144	1416
GP. Ciudadanos Socialista y Podemos C.M.	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
GG.PP. Popular, Socialista, Podemos C.M. y Ciudadanos	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Comisión Parlamentaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Inic. Legislat. Popular	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	2	-	6
Total	**4**	**7**	**48**	**-**	**451**	**194**	**204**	**-**	**131**	**2225**	**3264**

Comunicaciones del Gobierno: 45

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante este período de sesiones, y que suman un total de 8.195 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS

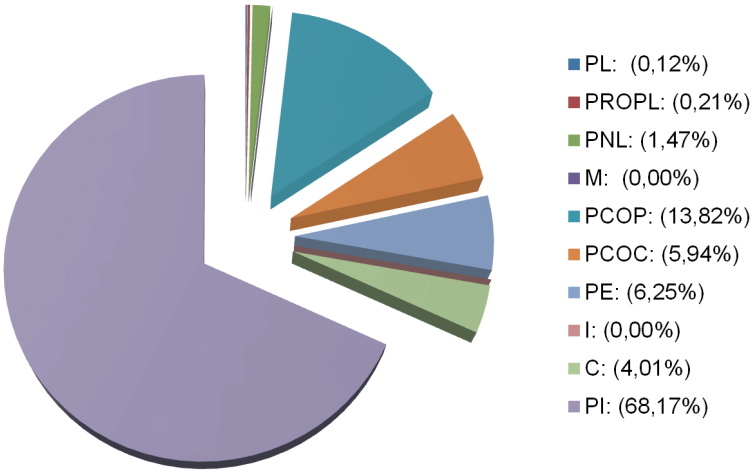
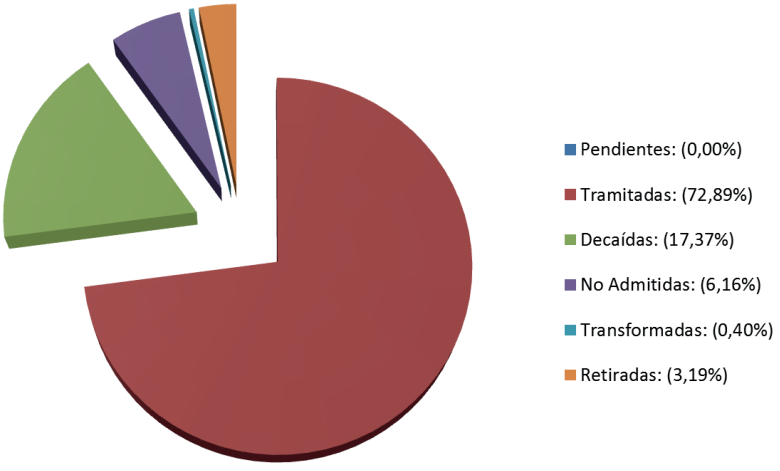


GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN



V

RECENSIONES

Ignacio Álvarez Rodríguez*

Castells, Manuel: *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*

Alianza Editorial, Madrid, 2018, 136 pp.

Manuel Castells, sociólogo de reputación internacional, ha publicado la segunda edición actualizada de una obra que conviene leer despacio. Más que nada porque de tener razón es muy posible —aunque desconozco si muy probable— que estemos ante el canto de cisne de los sistemas demoliberales tal y como los conocemos.

El libro se divide en cinco capítulos, más una introducción ("Nuestro mundo, nuestras vidas"), a los que se añade un apéndice donde nos explica que su *deformación* profesional le obliga a manejar los correspondientes datos y referencias bibliográficas de los que libera al libro pero cede a la Red para solaz del curioso (www.castellsruptura.alianzaeditorial.es).

En esa introducción de poético nombre Castells deja claro que "soplan vientos malignos en el planeta azul", provenientes fundamentalmente de una enorme crisis del sistema político provocado por la ruptura de la relación entre gobernantes y gobernados (pp. 11 y 12). Buena parte de los nuevos liderazgos políticos, desde Trump hasta Macron, y buena parte de lo que está pasando en ese mundo demoliberal, desde España a Brasil pasando por Francia o América Latina, "son expresiones significativas de un orden (o caos) postliberal" (p. 12). El libro deja claro que trata de explicar las causas y consecuencias de esos modelos que hasta ahora habían sido "tablas de salvación para superar naufragios históricos de guerras y violencia" (p. 13).

En el primer capítulo ("La crisis de legitimidad política"), Manuel Castells recuerda que "la fuerza y la estabilidad de las instituciones dependen de su vigencia en las mentes de las personas" (p. 16). Lo que está ocurriendo, lo que ha ocurrido, se le antoja bastante claro: la formación de una clase política que trasciende ideologías y "cuida de su oligopolio" (p. 17). La decepción erosiona la legitimidad, la resignación da paso a la indignación, y se crea una situación en la cual se salva a bancos fraudulentos con dinero de todas y de todos a la par que se recortan servicios básicos. Queda el poder descarnado de que las cosas son así. Y poco más. Esa sería la situación en España, en Eu-

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

ropa y en gran parte del mundo (p. 18) donde la inmensa mayoría defiende el ideal democrático pero se ha desengañado de esta forma de democracia liberal (p. 19). Aunque el establishment político hable de populismo a todas horas con la intención de denostar cualquier cosa que huela a alternativa o crítica, Castells recuerda la importancia de las emociones en el debate político actual. En ese sentido, argumenta que "las emociones colectivas son como el agua: cuando encuentran un bloqueo en su flujo natural abren nuevas vías, frecuentemente torrenciales, hasta anegar los exclusivos espacios del orden establecido" (p. 20).

Lo que el profesor Castells llama *las raíces de la ira* tienen todo que ver, a su parecer, con la crisis económica y con la gestión que se hizo de la misma desde lo público. Se sumaba desconfianza a desconfianza, con la suma a su vez de la galopante corrupción ("rasgo sistémico de la política actual", p. 25). A lo cual no ayuda en nada esa lucha por el poder basada en la política mediática y la política del escándalo, dos constantes en nuestros sistemas. Y claro, partiendo de la base de que la política es sobre todo emocional, "como en un mundo de redes digitales en las que todo el mundo puede expresarse no hay otra regla que la de la autonomía y la libertad de expresión, los controles y censuras tradicionales saltan por el aire, los mensajes de todo tipo forman un oleaje bravío y multiforme, los *bots* multiplican y difunden imágenes y frases lapidarias por miles, y el mundo de la posverdad, del que acaban participando los medios tradicionales, transforma la incertidumbre en la única verdad fiable: la mía, la de cada uno" (p. 28).

A continuación viene el que quizá sea el apartado más breve del libro, el capítulo 2, donde Manuel Castells analiza el "Terrorismo global: la política del miedo". De nuevo las emociones toman el mando. El miedo en este caso. Porque donde hay miedo "surge la política del miedo" (p. 29). Conviene tener en cuenta que uno de sus *leit-motiv* lo enunció el mismísimo Bin Laden, recordando que mientras los mártires no tienen miedo a la muerte nosotros los occidentales nos aferramos a la vida (p. 31). Es escalofriante la reseña de la investigación de Khosrokhavar, quien se entrevistó con cientos de jóvenes radicales en las cárceles francesas y sacó como conclusión que su hastío vital y el vacío de sus vidas eran el carburante de su odio y de su proceder (hartos de "la lucha cotidiana por sobrevivir en la nada y para nada", p. 33). Manuel Castells hace algunas referencias a las consecuencias del terrorismo que venimos sufriendo. Y es que el terrorismo islámico global ha llegado para quedarse entre nosotros y la represión policial podrá castigarlo y atenuarlo, pero no detenerlo. Es más, ese estado de emergencia permanente que parece haberse instalado en nuestras democracias liberales —recordemos a ese Ejército francés patrullando las calles galas— "justifica en el imaginario colectivo la restricción sistemática de las libertades civiles y políticas, creando una amplia base social para la islamofobia, la xenofobia y el autoritarismo político" (p. 34).

El siguiente capítulo es el más prolijo y probablemente el más interesante de la obra. En el capítulo 3 el profesor Castells analiza "La rebelión de las

masas y el colapso de un orden político", donde documenta y argumenta que las masas se rebelan apoyando discursos anti-élite porque tienen miedo; y ese miedo les lleva a replegarse dentro de las fronteras de la Nación. Como el propio autor expresa de manera muy gráfica: volver al Estado, volver a la Nación, volver a la familia patriarcal, volver a Dios... "La nueva legitimidad funciona por oposición" (p. 36).

El autor considera que existen diversos hechos que se explican precisamente a través de ese principio. Y eso hace en las páginas siguientes, con especial dedicación al fenómeno Trump (un análisis especialmente minucioso y razonado que merece mucho la pena); al Brexit (otro tanto); a la desunión europea (con las tensiones intrínsecas derivadas de la crisis económica, unidas a la falta de una identidad europea, la falta de un proyecto común auténticamente democrático y la crisis migratoria); y a la desintegración súbita del sistema político francés (quien confió a Macron la salvación de Francia y de la UE y no parece que haya ocurrido ni lo uno ni lo otro); en el fondo, aunque cada uno de los procesos goza de su propia idiosincrasia y tiene factores que merecen el análisis pormenorizado que el autor realiza, la conclusión de Castells es clara: la contradicción entre globalización e identidad (pp. 82 y ss). De dicha contradicción, agudizada en los últimos tiempos, tenemos una crisis estructural por un lado y un bloqueo institucional por otro, con unas élites centradas en seguir siéndolo y una ciudadanía entre fatigada, asqueada y dolida. Será precisamente de todo esto donde surjan los movimientos sociales autónomos, explorando nuevas formas de acción colectiva que en España han tenido bastante que decir en los últimos tiempos.

El título del capítulo 4 es elocuente y ampliamente descriptivo: "España: movimientos sociales, fin del bipartidismo y crisis del Estado". El análisis vuelve a ser lúcido y comprometido, sin dejar nada en el tintero, aunque contiene alguna afirmación que podría ser discutible.

El apartado comienza recordando el que viene a ser uno de los pecados originales: esos "acuerdos constitucionales de una transición en la que los poderes fácticos vendieron cara su renuncia al poder dictatorial". Y claro, al convertirse "la tan anhelada democracia [en] partidocracia", el sistema derivó en una constante *fiesta de la corrupción*, lo cual no hizo sino contribuir en aumentar paulatinamente la desconfianza en los partidos políticos, que ulteriores pero recientes hechos como la reforma del artículo 135 de la Constitución no hicieron sino confirmar (pp. 86 y 87). O sea: crisis de legitimidad política, crisis social, altísimas tasas de paro. Y en todo ese vacío surgió el movimiento del 15-M. A partir de ahí, Manuel Castells enlaza con ritmo las amplias y profundas transformaciones que nuestro sistema ha observado. El nacimiento y crecimiento de Podemos, trayendo la nueva política; la ruptura del bipartidismo y su mutación en cuatripartidismo. De las resistencias del *establishment* a esos cambios (de nuevo el miedo, p. 99), desde donde se promocionaba la "Gran Coalición" y se intentaba arrumbar a Pedro Sánchez (anécdotas jugosas las que relata Castells en relación con su intento de defenestración gestado en

un conocido restaurante zamorano, así como en el retiro *espiritual* californiano del hoy Presidente del Gobierno en el que el propio autor fue consejero más o menos casual, p. 108).

Después llega el que podríamos considerar el apartado más polémico del capítulo, rotulado "La cuestión catalana y la crisis del Estado español". El análisis no duda de tildar a Ciudadanos de "partido nacionalista español de extrema derecha", en lo que es casi con toda seguridad una errata (entre otras cosas porque se refiere bastantes veces más a la formación naranja y en ninguna de ellas lo hace en esos términos). Según Manuel Castells, "la raíz de la crisis institucional del Estado español en 2017 reside en los defectos de origen de la Constitución de 1978", puesto que fue "vigilada y condicionada por las estructuras del Estado franquista, en particular por el ejército, poder fáctico, y por el rey, que encarnaba un proyecto legitimador de la sucesión del dictador, intentando resituar la monarquía en el contexto democrático de Europa" (pp. 114 y 115).

Haciendo un repaso que llega hasta nuestros días, el autor se detiene en el famoso Estatut y en todo lo que vino después, puesto que a su juicio se perdió "esa oportunidad histórica de hacer de España un país moderno y tolerante, más allá de la obsesión de Franco y del absolutismo íntimo de Juan Carlos I" (p. 118). Con un independentismo cada vez más radicalizado, y con partidos que nunca lo fueron jugando al juego por réditos electorales, con la nueva izquierda defendiendo la plurinacionalidad y con la derecha basada en "el centralismo de matriz castellana"... En fin, el actual Estado español, entronizado en una monarquía incapaz de expresar una realidad plurinacional y desvirtuado por la corrupción de una derecha que aún controlan los poderes fácticos, vive al borde de una crisis constitucional que podría poner en peligro la convivencia ciudadana" (p. 121). Con todo, frente a la salida de la crisis tal y como propone el populismo de extrema derecha, la experiencia española demuestra que existe otra vía: "una política transformadora capaz de responder al deterioro democrático con nuevas propuestas de participación política y autonomía con respecto al poder financiero y mediático" (p. 123).

El capítulo 5, "En el claroscuro del caos", Manuel Castells aboga por pensar si esa nueva política puede reemplazar a "la obsoleta democracia liberal" (p. 125). Porque "lo utópico es pensar que el poder destructivo de las actuales instituciones puede dejar de reproducirse en nuevas instituciones creadas a partir de la misma matriz" (p. 128). Así que "podríamos experimentar y tener la paciencia histórica de ver cómo los embriones de libertad plantados en nuestras mentes por nuestra práctica van creciendo y transformándose. No necesariamente para construir un mundo nuevo. Sino, tal vez, para configurar un caos creativo en el que aprendamos a fluir con la vida en lugar de apresarla en burocracias y programarla en algoritmos" (p. 128).

Como suele suceder, el resumen que se ha hecho en líneas anteriores no hace justicia al esfuerzo del autor, por más que eso sea lo que se ha intentado. Lo mejor es que la lectora y el lector acudan a sus páginas y se dejen acompañar en

un viaje altamente estimulante en lo intelectual del que no saldrán indemnes.

Por lo demás, dejamos un par de reflexiones para el debate.

Por un lado, el libro es un libro de diagnósticos, siendo comedido en los pronósticos. Eso creo que es de agradecer. Más que nada porque una autoridad intelectual como Manuel Castells sabe lo complicado que resulta hacer predicciones y futurología, especialmente a la luz de los datos que él conoce y estudia con solvencia y profundidad.

Por otro lado, el libro deja poso aunque con una sensación ambivalente. Las preguntas que surgen no son cualquier cosa. ¿Estamos viviendo el ocaso de la democracia liberal? Si esto es cierto, ¿será para bien o para mal? Es verdad que en este tipo de debates seguimos un tanto atrapados por el paradigma de "lo que sucedió" en el siglo XX: al mirar por el retrovisor nos damos cuenta de lo que el propio autor nos recuerda: que "la destrucción de un Estado para crear otro lleva necesariamente al Terror" (p. 128) y en consecuencia el escenario que se viene a la imaginación es el del advenimiento de posibles totalitarismos. De ahí el desasosiego.

Pero también una cierta esperanza. Porque precisamente el análisis de Castells demuestra que todavía queda margen para la acción, para construir, tejer, negociar, debatir, acordar. Para que de veras se insufle nuevos aires y nuevos bríos a nuestros sistemas demoliberales.

Ojalá sepamos hacerlo.

David Delgado Ramos*

Castellà Andreu, Josep María: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional* Editorial Marcial Pons, Madrid, 2018, 148 pp.

I

El Estado autonómico o, más bien, el Estado de las Autonomías, constituye una de las más originales formas de articular la organización territorial del poder político en un Estado que, desde el siglo XX, ha tratado de insertar plenamente sus nacionalidades históricas en lo que Ortega y Gasset definiese como un *"proyecto sugestivo de vida en común"*.

Idas y venidas, éxitos y fracasos, han salpicado el diseño de un modelo satisfactorio capaz de poner punto y final, —al menos, por un breve lapso de tiempo—, al que quizá puede definirse como el mayor problema político de España, pero que, no obstante, es objeto, en la actualidad, de un fuerte cuestionamiento.

El resultado, hoy, es una constante conflictividad territorial que ha dañado de forma constante nuestras instituciones, ampliando la brecha de incomprensión mutua no sólo entre los diversos partidos políticos sino, aún más grave, entre los ciudadanos y sus territorios, propiciando una tensión en la convivencia social que corre el riesgo de convertirse en irreversible.

La Constitución Española de 1978, heredera de las fallidas experiencias precedentes, en especial, la de la Constitución de 1931, pretendió alumbrar un nuevo modelo, híbrido, a medio camino entre el Estado federal y el regional, concebido desde el consenso para integrar la pluralidad de un Estado tan históricamente complejo.

Urge por ello, más de cuarenta años después, una actualización del Estado autonómico, urgente por imprescindible, que forje consensos para devolver la confianza en un sistema profundamente viable.

II

Josep María Castellà, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, analiza la evolución del Estado autonómico, su urdimbre y su *metafísica conceptual* desde una óptica serena, analítica, en la que brilla

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

un estudio riguroso de la genealogía de un modelo territorial tan único como enormemente complejo.

Y no es fácil. No lo es porque la acidez de la controversia ha impulsado una crítica acerada e irracional de nuestro Estado de las Autonomías alejada de cualquier prisma de objetividad, poniendo en cuestión el modelo en su conjunto, descuidando su trayectoria y virtualidad.

El autor, en una obra compacta y sintética, pero enormemente clarificadora, expone la evolución de nuestro Estado autonómico sin descuidar la crítica oportuna a un modelo que, jurídicamente, no ha sido articulado con la debida perfección para evitar las disfuncionalidades propias de un sistema que, constitucionalmente, no fue adecuadamente cerrado, muy probablemente porque los propios Constituyentes no alcanzaron a vislumbrar en 1978 la dinámica de su evolución y la potencialidad de su problemática interna.

A lo largo de dos capítulos, —*El Estado autonómico como forma de descentralización política de la España constitucional y Ante una posible reforma del Estado autonómico*—, precedidos por una clarificadora introducción y con un epílogo a propósito de Cataluña y la *cuestión catalana*, el autor analiza su problemática evolutiva, las críticas al modelo y las propuestas de reforma.

En la introducción, el profesor Castellà reconoce que el modelo territorial del que nos dotamos en 1978 da síntomas inequívocos de cuestionamiento profundo, desde planteamientos y perspectivas muy diversas, que han cristalizado en la crisis catalana iniciada con la *Diada* de 2012, en la que confluyeron, en muy menor medida, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut en julio de 2010, y en mayor medida, la aguda crisis económica y la imperiosa necesidad de ajustes financieros profundos, que fueron oportunamente ocultados bajo eslóganes identitarios y críticas al modelo autonómico por insolidario.

Pese a ello, no obstante, la respuesta política fue tardía y parcial, pero sobre todo errada en cuanto a sus postulados, toda vez que, como apunta certeramente el autor, *"cuando ha habido un corrimiento de la realidad social y política, difícilmente son aplicables las mismas soluciones políticas y constitucionales propuestas antes de dicha alteración"*.

El consenso, indudablemente, ha de ser amplio. De hecho, resulta fundamental que así sea para dotarlo de solidez y, consecuentemente, de estabilidad temporal, evitando así cuestionamientos políticos y sociales constantes. Un consenso que, hoy por hoy, no se produce en el seno de los partidos políticos, que han soslayado el debate obviando algo nuclear al propio sistema, como señala Castellà, ya que *"El Estado autonómico no ha significado una solución cerrada y acabada a la vieja cuestión territorial del constitucionalismo español; difícilmente podía serlo dados los posicionamientos dispares de los constituyentes y de la misma sociedad"*.

En el primer capítulo, —*El Estado autonómico como forma de descentralización de la España constitucional*—, el autor comienza recordando los orígenes de nuestro Estado autonómico en la Transición y la prácticamente unánime convicción de avanzar, desde el modelo centralizado propio del

régimen autoritario anterior, hacia un modelo descentralizado que sirviera para integrar, desde el autogobierno, la pluralidad territorial inherente a la sociedad española.

Pese a las diversas perspectivas propuestas desde la izquierda, —de histórica tradición federalista—, y el centro-derecha, —más proclives al regionalismo—, el consenso constitucional forjó un punto intermedio entre ambas perspectivas, que cristalizarían en los artículos 1.2 y 2 CE, con cuatro objetivos políticos claros, como explica el autor: *"el reconocimiento y protección constitucional de identidades históricas, culturales y lingüísticas diferenciadas y su integración en la comunidad política; el autogobierno de las comunidades subnacionales, que les permite identificar prioridades y realizar formas de gestión de acuerdo con las orientaciones políticas o necesidades decididas por la propia comunidad; el gobierno y la administración cercanos a las poblaciones respectivas y por ello potencialmente más eficaz para resolver sus problemas con un conocimiento directo; y la división horizontal de poderes en el Estado, que favorece el control entre ellos, e impide la acumulación de poder en unas mismas autoridades"*.

Estos objetivos, realistas a fuer de sensatos, se enfrentaron, no obstante, a la dificultad de concretar, en el propio texto constitucional, el modelo de Estado, que se remitió a pactos posteriores con cada territorio expresados normativamente en cada estatuto de autonomía, lo que se tradujo en una asimetría entre los regímenes de autogobierno de las Comunidades Autónomas y en diversas vías de acceso a la autonomía en los inicios del régimen autonómico.

En cualquier caso, el desarrollo del Estado autonómico ha sido constante, gracias a los pactos políticos de 1981 y 1992, que sirvieron para perfilar el marco común del sistema, primero a través del impulso de los estatutos de autonomía entre 1981 y 1983 y, después, sus reformas estatutarias conforme evolucionaba el modelo.

Este avance, no obstante, no fue ni lineal ni pacífico. Antes al contrario, estuvo plagado de una intensa conflictividad fruto de la nada diáfana arquitectura competencial y de la propia dinámica política gobierno/oposición, gobierno/nacionalistas y centro/periferia, lo que ha situado al propio Tribunal Constitucional como un actor central del sistema autonómico, dificultando su rol institucional.

El resultado, una intensa tensión que ha debilitado de forma notable las costuras del sistema, quizá de forma un tanto paradójica, ya que, como expresa el profesor Castellà, *"El carácter dinámico del Estado autonómico lleva aparejada una cierta flexibilidad a la hora de atribuir competencias, más allá de los Estatutos"*. Ello, sin olvidar su propia dinámica evolutiva, que ha dado como resultado que *"justo cuando se produce la equiparación entre todas las Comunidades, en la década del dos mil, el Estado autonómico es cuestionado desde los nacionalismos periféricos, a la vez que los intentos de reforma fracasan en mayor o menor medida o se posponen debido a la crisis económica que empezó en 2008"*.

Es precisamente este cuestionamiento del modelo un aspecto al que el autor dedica un análisis más intenso, planteando la crítica formulada

y su fundamentación, tanto desde la perspectiva del número de Comunidades Autónomas, —cuyo número se sitúa en la horquilla media-alta de otros Estados compuestos, aunque su reducción, en estos momentos, se torna políticamente complicada—; el sistema institucional propio, —asumiendo, desde el principio de subsidiariedad, la importancia de favorecer la gestión más cercana al ciudadano—; la administrativización de la autonomía, —cuyo peso político para el autogobierno disminuye en función del ejercicio de las competencias básicas y transversales por parte del Estado—; la falta de instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, —debido, fundamentalmente, a su falta de formalización en el propio texto constitucional, favoreciendo una suerte de cultura vertical desde el gobierno del Estado—; la homogeneidad entre Comunidades Autónomas, —la única verdadera asimetría existente es el reconocimiento de los derechos históricos del País Vasco y Navarra—; y el no reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, —que lleva, indudablemente, a la pregunta ¿quién decide qué territorios son nación?—.

En el capítulo segundo, —*Ante una posible reforma del Estado autonómico*—, el profesor Castellà analiza tanto las reformas que se han efectuado en el modelo como sus tentativas, pero también aquellas reformas que sería fundamental hacer para preservarlo y actualizarlo.

Respecto de las efectuadas, insertadas dentro de la *lógica de la conservación* del modelo autonómico, pretendían paliar las deficiencias detectadas en su propia dinámica evolutiva y, en palabras del autor, *"contribuir a cumplir mejor con sus objetivos fundacionales, tanto el de lograr una descentralización política más útil y eficaz como una mejor integración de los territorios, particularmente las nacionalidades"*.

Estas reformas, que son la muestra más palpable del carácter dinámico y evolutivo del Estado autonómico, no han sido, no obstante, fruto de un proceso netamente racional, habiendo coincidido, de forma decisiva, y no siempre *limpia, "con Legislaturas en las que predominan los acuerdos políticos del partido gobernante con los nacionalistas que le prestan su apoyo en el Congreso (1993-2000) y otra vez desde 2004"*.

En cualquier caso, en lo referido a las reformas legislativas, su avance se ha producido siempre, bien sea en el ámbito de las relaciones de colaboración y cooperación Estado-Comunidades Autónomas; —con notable déficit en las relaciones de cooperación horizontal entre Comunidades—; bien fuese en lo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos; —con gran desarrollo dentro de las limitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional—; o incluso, en materia de financiación autonómica; —que sigue siendo la gran reforma pendiente, máxime si se tiene en cuenta el equilibrio presupuestario constitucionalmente establecido por la reforma del artículo 135 CE—; o la reforma del propio Tribunal Constitucional, —con la introducción de la negociación bilateral del artículo 33.2 LOTC Estado-Comunidades

Autónomas para reducir la conflictividad o la reintroducción, en 2015, del recurso previo de inconstitucionalidad para los proyectos de Estatutos de Autonomía—.

Las reformas estatutarias, por su parte, se han producido en diversas oleadas, que concluyeron en una primera fase en 1983, en 1994 en la segunda y en 1999 la tercera. A partir de 2003 se inician los trabajos de reforma del Estatut catalán, que finalizarán en 2006 con su referéndum. En el bienio 2006-2007 y en 2011 otras Comunidades seguirían reformando sus estatutos, aunque tras la *experiencia catalana* las reformas acometidas serán de índole parcial.

Un último apunte, muy significativo, dedicado a las propuestas de reforma constitucional, analiza el autor en este capítulo, que en su inmensa mayoría se han centrado en la cuestión territorial, apostando algunas por el Estado federal o el expreso reconocimiento de la plurinacionalidad.

En ese sentido, la inmensa mayoría de la doctrina es consciente, al margen de su exacta formulación, de la necesidad de una reforma constitucional centrada en la organización territorial que, en palabras de Castellà, debiera asumir *"el tránsito de la lógica imperante en la Constitución: esto es, de la autonomía como derecho (art. 2) y como procedimiento (Título VIII en buena medida), a la autonomía como principio estructural de la forma de Estado, que resultaría adecuado implantar para que la Constitución no perdiera fuerza normativa"*, asumiendo, como correlato imprescindible, la reformulación de la composición y funciones del Senado. Todo ello, desde el posibilismo, esto es, la asunción de que la reforma se efectúe logrando *"acuerdos de mínimos, con límites claros"*, lo que facilitaría un alto grado de consenso político y, consecuentemente, su aprobación.

La reforma constitucional territorial, en todo caso, se antoja difícil por la *política irreconciliable de bloques* en este aspecto, con la terrible paradoja de que esta reforma, pese a su trascendencia, podría efectuarse por la vía del artículo 167 CE.

Finaliza su libro el autor con un epílogo a la llamada *cuestión catalana* que, desatada en la *Diada* de 2012 a causa del afloramiento de los casos de corrupción y la necesidad de ajustes presupuestarios derivados de la grave crisis económica, propició una favorable *cortina de humo* que soslayó los graves problemas políticos y de gestión de la Generalitat y el partido en el poder, CiU.

Para Castellà, la democracia sentimental que se ha impuesto en Cataluña le permite inferir que *"si la causa principal de la crisis secesionista no es jurídico-constitucional, difícilmente la salida constitucional propuesta –volver al Estatuto de 2006 (o al proyecto de 2005) y reformar la Constitución en coherencia con ello- puede ser la solución"*, desarmando con ello las diversas vías jurídicas que proponen retrotraerse al contexto previo al *Estatut*.

La respuesta a la *crisis catalana*, en definitiva, no puede ir de la mano de una reforma de la organización territorial, porque parten de premisas distintas, ya que la reforma territorial *"busca sobre todo racionalizar el sistema autonómico, hacerlo más eficaz y útil a los ciudadanos"*, mientras que la otra pretende *"integrar mejor en el sistema constitucional a una nacionalidad"*.

III

La configuración territorial del poder político ha sido, muy probablemente, la cuestión de mayor polémica histórica en España, y lo sigue siendo, desde ópticas muy diversas y con horizontes de futuro completamente antagónicos. Pero hay algo certero que vehicula todo el libro del profesor Castellà: el engrudo constitucional, jurídica y políticamente, ha funcionado, ya que ha permitido a las Comunidades Autónomas, en palabras del autor, *"consolidar su posición institucional y ejercer sus amplias competencias"*.

Por ello, frente a *cantos de sirena* que enarbolan, —interesadamente—, el fracaso del modelo de Estado autonómico como arquitectura jurídica de descentralización del poder político para impulsar un modelo federal o pseudofederal, el profesor Castellà demuestra el éxito de un sistema que ha propiciado las mayores cotas de autogobierno en las estructuras regionales de toda la Unión Europea.

Cierto es que, fruto de la conjunción de una creación política novedosa, unido a la difícil andadura de nuestro sistema constitucional en los inicios de la Transición, la depuración del modelo, para hacerlo más sólido y creíble, ha evolucionado no siempre de una forma netamente racional, lo que ha producido disfuncionalidades y errores.

Sin embargo, dichos errores no deben suponer una crítica total al sistema para convertirlo en un modelo fracasado y hacer *tabula rasa* en pro de otros modelos aparentemente más sugerentes para determinados colectivos, ideologías o territorios.

El Estado autonómico, en suma, es un modelo de éxito. Y lo es porque ha permitido hacer del autogobierno la seña de identidad política de nuestra forma de organización territorial del poder siendo, en palabras del profesor Castellà *"la forma de Estado que ofrece una respuesta específica y posibilista a las cuestiones concretas de la organización territorial en España"*.

Carlos Sánchez de Pazos Peigneux*

Arnaldo Alcubilla, Enrique: *Urnas, legisladores y togas*

Ed. Dykinson, Madrid, 2018, 513 pp.

En el Estado creador y paradigma del sistema parlamentario como modalidad de democracia representativa, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, existió hasta reciente fecha una figura extraña, harto tradicional, por supuesto endémica —en buena lógica británica— denominada el *Lord Alto Canciller de Gran Bretaña*.

El Lord Canciller, que ostentaba, tras el cargo de Primer Ministro, la segunda Magistratura del Estado (siempre descontado, claro está, el Monarca), se caracterizaba por ocupar una posición única y trascendental, definida por su condición de pieza elemental en el equilibrio de los tres poderes del Estado; equilibrio —y aquí residía su originalidad— operado *ad intra*, en su triple calidad de Ministro de Justicia, Presidente de la Cámara de los Lores (*Speaker*) y primera autoridad del Poder Judicial como Presidente de la Sala de Justicia de la Cámara de los Lores —en aquellos momentos el Alto Tribunal británico—. Contra todo pronóstico (el también británico Lord Acton acuñó en su día la celebrada expresión "*si el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente*") el Lord Canciller ejerció en el común de los casos su delicado cargo con lealtad y responsabilidad, no incurriendo, al menos manifiestamente, en los excesos que semejante posición pudiera, en cambio, permitir.

Tras resistir largamente los efluvios de siglos que primero acuñaron, luego apuntalaron y después consagraron el principio de separación de poderes, la Ley de Reforma Constitucional del año 2005 (que también creó la *Supreme Court*, desgajando así a la cúspide del Poder Judicial de la Cámara de los Lores) reconvirtió con buen criterio al Lord Canciller en simple Ministro de Justicia, reordenando la separación de poderes en Gran Bretaña bajo una premisa traducible a nuestro bello castellano con el afortunado dicho: cada uno en su casa, y Dios en la de todos. Un paso más en la progresiva "continentalización" que, cuando el continente lleva razón (como era el caso), termina arribando siempre, lenta pero segura, a los blancos acantilados de Dover.

* Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Abogado.

Por supuesto que el continente llevaba razón; una institución que participe de los tres poderes (a mayor abundamiento, como primera autoridad del poder legislativo y judicial y miembro del Gobierno) resulta de todo punto impensable en un sistema con una adecuada implantación del principio de separación de poderes. No era sino un vestigio del pasado, anclado al presente por la inercia de los tiempos que tan bien manejan los británicos. Y, sin embargo, a nadie escapa la ventaja esencial del antiguo Lord Canciller: la visión privilegiada que otorga la experiencia vital a quien ha tenido el honor de sentarse en los diferentes extremos de esa gran mesa que llamamos Estado de Derecho. No por casualidad fue un Lord Canciller, el célebre Lord Hailsham, quien, emitió la más valiente pero brillante crítica a la concentración del poder en el Reino Unido —en la que incluía a su cargo—, en su célebre y sugerente ensayo denominado "La Dictadura Electiva".

Como una espada de doble filo, o un regalo con peligroso envoltorio, podría definirse a esa institución ya abolida. El obsequio: la espléndida visión que otorgaba a su ocupante su tricéfala condición. Su sensible envoltorio: la importante acumulación de poder y la confusión del mismo entre los tres poderes del Estado —incluso también el poder no político, es decir, la Jurisdicción—, en relación con un cargo nombrado, no lo olvidemos, por el Primer Ministro. Un agente de confianza del líder del ejecutivo al timón del más alto tribunal y de la cámara alta. Su desaparición era inevitable.

Y, sin embargo, ¿qué mejor aprendizaje para el jurista, qué más fértil campo en que cosechar la necesaria experiencia de los servidores públicos, qué más alto honor para un hombre de Estado, que participar de los diferentes poderes de ese artificio del capricho histórico que gozamos de la fortuna de disfrutar, y que denominamos Estado de Derecho? ¿Qué mayor acierto que hacerlo, contrariamente a ese Lord Canciller, como la buena lógica democrática sugiere, de modo sucesivo y no concentrado? Es esta la opción de Enrique Arnaldo, mi maestro, quien comparte en este excepcional volumen recopilatorio sus experiencias en sólo algunos de los muchos ámbitos del poder público en que ha tenido el honor de participar. Experiencias recopiladas en artículos y publicaciones a lo largo de los años y, por este motivo, dotadas del incuestionable valor de proyectarse sobre la realidad, pero también con la trascendencia de elevarse, por su profundidad y visión, sobre los concretos momentos en que los artículos son redactados, de modo que, como brillantemente señala el ilustre prologuista, mantienen su vigencia y relevancia, nutriéndose de la viveza de su origen pero irguiéndose sobre las implacables olas del tiempo para permitirnos vislumbrar en primera persona un pasado que no deja de ser, también, presente.

Un libro entre nuestras manos que, con su rica pero directa y ligera prosa, nos permite zambullirnos en los pensamientos siempre genuinos y propios del autor, enriquecidos por esa visión del hombre de Estado que ha transitado (y lo seguirá haciendo) por tan importantes instituciones, pero que lo ha hecho y lo hará libre de aquel pecado original que atribuíamos al Lord

Canciller; es decir, de modo ordenado y sucesivo. O, lo que es lo mismo, haciéndolo todo a su debido tiempo. Un compendio de publicaciones que, convenientemente agrupados en su correspondiente capítulo temático: "urnas", "legisladores" o "togas", nos acercan al conocimiento directo y privilegiado del autor que ha sabido observar y conocer, pero también reflexionar y escribir, enriqueciendo por tanto a su entorno con el valor añadido del verdadero maestro: el que sabe pero es consciente de la importancia de compartir el saber. Ese saber que también comparte desde hace décadas como docente en las más prestigiosas universidades, en su condición primero de Profesor Asociado, luego Profesor Titular y, por último, de Catedrático de Derecho Constitucional. Otra de las múltiples facetas y ámbitos de actuación del siempre inquieto autor y que, aunque no cabe entre las "urnas", los "legisladores" y las "togas", define siempre su estilo.

En suma, tiene el lector entre sus manos un magistral elenco de pensamientos, amplio pero ordenado, de valor incalculable, que nos revela la visión y la personalidad del autor en torno a dos de los tres poderes (los "legisladores" y las "togas") y a, quizá, una de las materias del Derecho constitucional con mayor incidencia en el régimen democrático: el sistema electoral (las "urnas"). Una obra que, adicionalmente a lo anterior, también nos obsequia con un corolario en torno al cual se agrupan reflexiones de muy variada temática, pero de gran profundidad.

Las "urnas" aluden a las publicaciones del autor en materia de Derecho electoral: materia en la que Enrique es sin duda uno de los más renombrados especialistas en nuestro país, así como en el panorama internacional. Además de su experiencia como Letrado en la Junta Electoral Central, el profesor Arnaldo ha sido Observador Internacional de procesos electorales en Rusia, México o Colombia. Su enorme experiencia en la materia, así como su intenso estudio académico, a lo largo de los años, de la misma, le han conducido a la autoría de cuantiosas publicaciones en la materia. Algunas de las mismas, en que se encontrarán reveladoras reflexiones tanto jurídicas como de otra índole —lo que también es de agradecer—, se encuentran entre las páginas de este libro. Las mismas tratan sobre cuestiones circunscritas a la escena nacional, pero también el internacional (con especial atención a nuestros cercanos amigos iberoamericanos); abarcan todos los momentos del *iter* electoral, desde la presentación de candidaturas hasta el acto de juramento o promesa del cargo, con que se toma posesión del cargo representativo, o incluso algunas previsiones jurídicas que siguen al abandono del mismo, como las regulaciones sobre las llamadas "puertas giratorias"; incluyen todos los procedimientos en materia electoral, desde las elecciones a cargos representativos hasta las consultas o referendos populares; abordan aspectos de gran interés y actualidad como los límites jurídicos a la edad de votar, la votación electrónica o la propia deliberación sobre la esencia y fundamento de la democracia participativa.

Los "legisladores" nos conducen a las reflexiones del autor respecto de la institución parlamentaria, reflexiones en las que la visión del profesor Arnal-

do es sin duda privilegiada, en su condición de testigo directo y partícipe de la andadura parlamentaria de España desde 1985 hasta la fecha, en su calidad de Letrado de las Cortes Generales. A este respecto puede afirmarse significativamente, en otros términos, que nuestras Cortes Generales bajo la Constitución de 1978 a duras penas han surcado las olas de las legislaturas sin la presencia a bordo del autor, protagonista en primera persona de los muchos éxitos pero también de los inevitables sinsabores de la nave parlamentaria. Las publicaciones en esta materia abarcan el análisis jurídico de los momentos clave en las instituciones parlamentarias, desde las investiduras que abren la puerta al tránsito de las legislaturas hasta las disoluciones de las cámaras que ponen fin a las mismas; desde las funciones del Parlamento en importantes ámbitos como el control parlamentario del gobierno (también en funciones) y su alcance hasta el fenómeno del transfuguismo, el principio de separación de poderes y su interpretación parlamentaria o la naturaleza y virtualidad del derecho de petición. Adicionalmente, se tratan aspectos técnicos de la institución parlamentaria y su funcionamiento, desde la calidad y cantidad de las leyes (absolutamente excesiva esta última, a juicio del autor), la evolución de la propia técnica legislativa, la actitud y preparación de nuestros políticos o, incluso, el fenómeno de las vacaciones parlamentarias.

Las "togas" nos abren la puerta a las publicaciones del profesor Arnaldo en relación con el Poder Judicial. En este ámbito la trayectoria del autor le ha conferido una perspectiva única a resultas de su designación parlamentaria, en 1991, como Vocal del Consejo General del Poder Judicial, órgano colegiado configurado por nuestra Carta Magna, con buen criterio, como garante de la independencia del Poder Judicial, encargándole la difícil pero esencial tarea del gobierno del único poder no político del Estado. A lo anterior no puede dejar de añadirse la amplia y exitosa experiencia del autor como Abogado, que ha enriquecido su visión con las vivencias de quien asume la delicada y siempre trascendental tarea, en un Estado de Derecho, de asumir la representación y defensa, ante los tribunales de justicia, de los legítimos derechos e intereses de las personas. Una labor imprescindible para garantizar los derechos de los ciudadanos, con especial incidencia en los derechos fundamentales y, muy especialmente, aquel de la tutela judicial efectiva sin indefensión que consagran el artículo 24 de la Constitución y el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En este capítulo se ofrecen valiosísimas reflexiones sobre el papel, organización y función de los órganos jurisdiccionales, desde su planta básica hasta el supremo órgano de gobierno de los mismos, el CGPJ; se explora el rol y la posible mejora de órganos indispensables en el funcionamiento de la Administración de Justicia, como el Ministerio Fiscal; se acude a las experiencias jurisdiccionales internacionales, desde Alemania a Japón, pasando por el análisis de la experiencia y el futuro de la colaboración jurisdiccional europea; se tratan aspectos técnicos y logísticos como la planta judicial, o el propio sueldo de los jueces; se examinan casos jurisdiccionales de la mayor trascendencia, y se reflexiona sobre la calidad de las resoluciones judiciales; se abordan, en

definitiva, y entre otros muchos aspectos, la evolución de la Jurisdicción y los retos a los que la misma deberá hacer frente en el siglo XXI.

Finalmente, en el corolario denominado "Constitución y Regeneración", se nos otorga una nutrida, variopinta y espléndida compilación de artículos sobre un amplio elenco de materias, algunos de los cuales nos acercan más que a la cara más personal del profesor Arnaldo (como el último y bello artículo que pone fin a la obra, y que emocionará a más de un lector, que constituye un fiel reflejo de la elasticidad de la publicación pero también del autor, capaz de recorrer con éxito, mediante su prosa, todos los registros).

En resumen, tiene el lector entre sus manos una obra digna de tal nombre, una mirada hacia el pensamiento de un servidor público entregado que ha tenido el inmenso honor, que ha correspondido con un ímprobo servicio, de participar de la *res publica* en un notable espectro de posiciones, de perseguir el interés general entre "urnas", "legisladores" y "togas". Con la ventaja de haberlo hecho todo (y seguirlo haciendo, en el caso de los legisladores) a su debido tiempo, sin recaer en el vicio acumulativo de nuestro Lord Canciller. En fin, se encontrará en este volumen el compendio de las ideas un ciudadano ejemplar, de un Hombre de Estado con mayúsculas, dotado de la capacidad pero también del empuje y la valentía requeridas para exponer siempre el propio criterio, así como de la prudencia y sabiduría necesarias para opinar con convicción sobre aquello que se conoce bien. Si bien lo que se conoce, como descubrirá el lector a lo largo de las páginas de este libro, es mucho.

Mi mayor felicitación a Enrique Arnaldo Alcubilla, mi querido maestro, por la publicación de esta magnífica obra.

Enrique Arnaldo Alcubilla*

González-Trevijano, Pedro: *La Constitución pintada*

Boletín Oficial del Estado-Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Madrid, 2018, 283 pp.

No es la primera de las obras de Pedro González-Trevijano que comento, mas bien creo que lo he hecho con todas las anteriores y, en particular con las de su última etapa en las que, con maestría, enlaza el Derecho y la Ciencia Política con la Historia política y de las ideas y con el Arte. Con esta originalísima vertebración de las Ciencias Sociales y Jurídicas nos ha legado libros, de obligatoria lectura reposada, rebosantes de ideas, libros que nos ayudan a conocer mejor a los grandes protagonistas de la historia, las más relevantes corrientes de pensamiento, la lucha por el poder como motor de aceleración de progresos y retrocesos, y la traslación al arte de todo ello.

De esas obras destaco "La mirada del poder", "Dragones de la política" y "Magnicidios de la historia", el opúsculo "El purgatorio de las ideas" y la recientísima "El dedo de Dios. La mano del hombre", un excursus sobre la pintura religiosa, sobre el arte sacro, colaborador imprescindible de la teología.

El profesor González-Trevijano tiene una envidiable trayectoria profesional que, por el momento, se ha visto colmada con el reconocimiento que comporta su nombramiento como Magistrado del Tribunal Constitucional, en razón de su condición de prestigioso Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos de la que fue Rector durante más de doce años. Antes ocupó un puesto de gran proyección académica cuál fue el de Subdirector General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que regía por entonces Carmen Iglesias. Pero González-Trevijano no solo es un jurista, un gran jurista, ya que su inquietud intelectual sobrepasa una concepción vital cerrada o encerrada en el Derecho, del que trasciende gracias a sus amplios conocimientos de la historia política, de la historia de las ideas y del arte, tal como traduce este su último libro.

* Letrado de las Cortes Generales. Catedrático de Derecho Constitucional de la URJC.

El libro que ahora recensiono, "La Constitución pintada", es la versión reescrita y ampliada de su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el cielo de los juristas o el cenit de los jurisconsultos españoles, discurso que pronuncia justamente González-Trevijano en el 40 aniversario de nuestra ejemplar Constitución de 1978. Con confesada pasión desgrana cómo la pintura, y especialmente la pintura de la historia, es un medio eficaz para explicar el contexto social y político de nuestro poliédrico y quebrado devenir constitucional. Parte el autor de la constatación de que la pintura es una "herramienta dotada de intencionados rasgos taumatúrgicos, y hasta, por qué no, tramposos, que nos brinda una cara no pocas veces interesada, y por lo tanto no precisamente auténtica del ejercicio del Poder y de la aplicación del Derecho" (pp. 19-20). Más allá de las consideraciones teóricas que plantea el Derecho Constitucional, el académico se adentra en "una búsqueda transjurídica" a través de la cual pretende responder al reto "de encontrar, definir, caracterizar y explicar el papel del artista que nos retrotraiga al contexto histórico y político en que aparecen, se desarrollan, triunfan y fracasan, quizás en nuestro caso demasiadas veces, nuestras azaradas y convulsas andaduras constitucionales"(p. 24). Para adentrarse en esa búsqueda, sin linterna de alta definición ni aparato de rayos ultravioleta sino solo con su conocimiento y la connatural imaginación del experto, González-Trevijano recurre a los pintores que han traducido en las telas, que han exteriorizado en los óleos, frescos y tablas, que han plasmado en colores, hechos, actitudes, experiencias, dudas y certidumbres; la estática del cuadro convertida en la dinámica de la historia. Hermana, al menos efectos descriptivos, el ámbito de lo jurídico público y el espacio de lo artístico, "el valor de la Constitución y el significado del Arte como inigualable instrumento para expresar, desarrollar y propagar las ideas políticas de cada momento y ocasión; también de las Constituciones que se condensan, de forma especial en los textos constitucionales" (p. 54). En fin, la Historia del Arte actúa, "como medio impagable de conocimiento de los valores y principios plasmados en las Constituciones. Más que ante una "pintura libre" nos hallamos ante una "pintura predicadora", ya sea optimista o pesimista... Derecho y Arte se complementan para facilitar la aprehensión de la realidad constitucional y su lograda manifestación: el constitucionalismo" (p. 55).

No es un libro de historia del constitucionalismo español —de la que contamos con extraordinarias versiones entre las que destacan las de Sánchez Agesta y de Tomás Villarroya— sino que se adentra en el contexto histórico-político de las Constituciones que nos han legado manifestaciones pictóricas elocuentes, y que no son todas las que —con notable exceso— se han sucedido abruptamente. En efecto, salvo las de 1812, 1876 y 1978, el resto —más de la mitad— carecen de pinturas específicas y notables que las condensen. No obstante, además de en las tres citadas, González-Trevijano se detiene en el Estatuto de Bayona de 1808 —que es una pseudo Constitución que ni siquiera se atrevió a usurpar este sustantivo de raigambre determinada en razón de su necesario contenido— a través de fuentes indirectas, las

que proporciona "el mejor de los reporteros gráficos posibles" (p. 57) que es Francisco de Goya, cuyo extraordinario pincel crea (y el verbo es adecuado) tres pinturas tan esclarecedoras de la degradación del gobierno de Carlos IV como de la brutalidad del invasor que humilla al pueblo atónito que se levanta con exaltadora heroicidad: La familia de Carlos IV, El 2 de mayo o la carga de los mamelucos, y Los fusilamientos del 3 de mayo. Comparto con el autor su conclusión de que "ese poder ciudadano anónimo es el mismo que en otra ocasión próxima en el tiempo aprueba y respalda, 4 años después, la Constitución de 1812" (p. 80). Pues bien, tales pinturas contextualizan la ignominia constitucional en forma de Estatuto adjetivado en una ciudad extranjera, el 6 de julio de 1808.

El *annus horribilis* de 1808 no se cerró hasta el annus mirabilis de 1812 (p. 103) que alumbraba la Constitución gaditana, hija de su época, de los principios filosóficos y políticos de la Codificación, obra de los representantes del nuevo sujeto político constituyente que es la nación española, titular de la soberanía incardinado en las Cortes Generales y extraordinarias reunidas en la Isla de León desde septiembre de 1810 y después en el Oratorio de San Felipe Neri (pp. 108-109). La "madre" de nuestras Constituciones, en expresión del amigo y maestro Cuenca Toribio, es contemplada a través de sus pintores ("los pintores de la Pepa", p. 119). El primero, en la que González-Trevijano denomina "visión conservadora del momento constituyente", José Casado de Alisal con "El juramento de los primeros diputados a Cortes en 1810". El segundo ("una visión progresista del momento constitucional"), Salvador Viniegra y Lasso de la Vega con "Proclamación de la Constitución de Cádiz", que refleja "la asunción entusiástica por parte del pueblo español… y que se siente plenamente identificado con los nuevos principios y valores constitucionales" (p. 134). Este cuadro, que se expone en el Museo de las Cortes de Cádiz, reproduce fielmente en instante que rememora y "lo hace de forma solemne y no exento de épica, a pesar de su ambiente festivo y distendido; refleja pormenorizadamente el clima social y político donde el más antiguo de los «reyes de armas» precede a la cuarta lectura de la Constitución una lluviosa tarde del 19 de marzo de 1812" (p. 135). En fin, la tercera de las pinturas es "la mejor cara del ideario político" una pintura de Francisco de Goya: "La Alegoría de la Constitución", por cierto, depositada en el Museo Nacional de Estocolmo, en la que aparecen tres figuras: "la ilusionada España constitucional", con el texto en su mano derecha; "la Historia y la Verdad" qué compendian la Ilustración; y un anciano que simboliza el tiempo, el anuncio de la nueva era. En el suelo aparecen pisoteadas las normas, ya periclitadas, del Ancien régime (p. 152).

El "afligido devenir" de la Constitución de Cádiz, que muy poco estuvo vigente, sufre su ruptura con el Estatuto Real de 1834, que inaugura la etapa de las constituciones y proyectos constitucionales "de bandera y facción", ya fueran de perfil conservador o de sesgo liberal, excluyendo y nunca incluyendo, las diferentes opciones y sensibilidades (p. 155). Ninguna de ellas, ni la citada ni la de 1837 ni la de 1845, "logran estabilizar una

ordenación política coparticipada, ni tampoco gozaron de una representación artística descollante" más allá de algunos retratos de Estado o de escenas sociales o políticas que por entonces se plasmaron. Sí la tiene, en cambio, la Constitución de 1876, con la jura de la Constitución por S. M. la Reina Regente Doña María Cristina, pintada por Joaquín Sorolla en 1897, que se puede contemplar en el Palacio del Senado, que fue la cámara que lo encargó, y que es "el referente visual impagable sobre la Restauración" (p. 166). Sorolla, de forma magistral, retrata un sobresaliente acto de Estado que es el juramento de lealtad de la Constitución por la Regente María Cristina, tras la prematura muerte de Alfonso XII en 1885, quién la había jurado al tiempo de su proclamación en el salón de Plenos del Congreso, con la presencia de diputados, senadores y ministros y, en cabeza el Presidente del Consejo, Sagasta, resaltando el papel del Presidente del Congreso, Cánovas, quien sujeta con sus dos manos las Sagradas Escrituras. Todavía habría una un tercer juramento, el postrero de Alfonso XII en 1902 al alcanzar los 16 años. Pero volvamos al cuadro, pues, como escribe González-Trevijano, "transpira un ambiente de distendida sintonía entre las Cortes y la Corona", haciendo patente "el sentido participado de la soberanía regia y parlamentaria, elemento nuclear del pensamiento canovista" (p. 171).

El autor pasa por alto la Constitución de 1931, que no ha dejado ninguna obra pictórica en su recuerdo y llega a la más sobresaliente de nuestra historia constitucional: la Constitución de 1978, que nace de la vocación de reencuentro y al mismo tiempo de modernización de España tras una ejemplar transición conducida por S. M. el Rey Juan Carlos I en cuya semblanza el autor acude a una expresión: la escultura en bronce de Pablo Serrano que se encuentra en la entrada del edificio de la ampliación I del Congreso de los Diputados en la que aparece de pie y a tamaño natural firmando el texto abierto de la Constitución colocado sobre una mesa en uno de cuyos brazos figura una paloma símbolo de reconciliación y compromiso de convivencia en paz y libertad (p. 183).

Como no puede ser de otra manera, el libro rinde homenaje a quienes fueron los artífices de la Carta Magna, los siete ponentes constitucionales que hicieron realidad el consenso como elemento vertebrador de la Norma que contiene el deber ser conforme al ser de la nación española que la ratificó muy ampliamente en referéndum. A los ponentes los pintó el maestro contemporáneo del retrato, Hernán Cortés, en siete obras independientes" aunque forman un equilibrio dentro de un conjunto" (p. 204). Están expuestas en la Sala Internacional del Congreso de los Diputados.

Del veinticinco aniversario de la Constitución, fruto de un concurso convocado por patrimonio nacional, nos queda una especialísima "Alegoría de la Paz" de Guillermo Pérez Villalta. Aquel año, 2003, los ponentes constitucionales se reunieron en el Parador Nacional de Gredos para destacar la "perduración de nuestro texto constitucional, frente a la efímera vigencia de nuestros precedentes… permanecen incólumes el espíritu de reconciliación nacional, el afán de cancelar las tragedias históricas, la voluntad de concordia,

el propósito de transacción entre las posiciones encontradas y la búsqueda de espacios de encuentro señoreados por la tolerancia" (pp. 207-208). No puedo dejar de recordar en estas palabras la pluma ágil y esbelta de Gabriel Cisneros, uno de los siete ponentes constitucionales.

Pero quizás como ninguna otra la obra pictórica que mayor explicita los valores actualizados por los ponentes constitucionales es "El abrazo" de Juan Genovés, "icono de la transición política" (p. 220) y que está colgado, también, en la llamada Sala Internacional del Congreso de los Diputados: "Sus actores principales y únicos son una fundida amalgama de ciudadanos que de forma emotiva exteriorizan, en un gran abrazo transindividual, las ideas de fraternidad y solidaridad" (p. 221), si se me permite desgraciadamente a día de hoy tan marginados como olvidadas por no pocos intérpretes, quizás lectores del reciente libro de Óscar Alzaga "Del consenso constituyente al conflicto permanente", es decir relatores de lo destructivo, animados por un espíritu minimalista que minusvalora los elementos comunes y compartidos e hipertrofia las diferencias. Quizás, si el autor me lo permite, diría que son intérpretes que pintarrajean la Constitución, porque se entienden por encima de la misma, cómo modernos autócratas que sitúan sus pretensiones en una posición superior a los intereses comunes que desprecian por no ser coincidentes con los suyos.

Pero la Constitución pervive, y ya por su cuarenta y un cumpleaños, por más que las velitas conmemorativas estén un poquito mustias. El rayo de esperanza con el que González-Trevijano culmina su libro es el retrato de Felipe VI, obra, como no puede ser de otra forma, de Hernán Cortés; que preside el Salón de Plenos del Tribunal Constitucional. La figura sobria —sin el más mínimo aparato, pompa ni boato— del monarca hijo de su tiempo, expresa, en la sede del órgano que preserva la supremacía constitucional, el compromiso con la Carta Magna de 1978 (p. 236).

En suma, el lector tiene ante sí un extraordinario libro que, partiendo de una originalísima idea, encierra atinadas sugerencias e invita a continuas reflexiones. Es un libro cultista, obra de un cultivado académico que ha sabido hermanar las Ciencias Sociales y Jurídicas con las del Espíritu, fruto de su afición cuasi profesional a la pintura que ha congeniado graciablemente con su profesión de jurista. Quizás sea la mejor de las obras de González-Trevijano, la más acabada y redonda, y también la que ansiamos perdure porque ello comportaría que la obra de la razón que es la Constitución de 1978 ha sido debidamente pintada, pues todo el libro tiene sentido en tanto en cuanto culmina en el encuentro constitucional que ya no representa sino que es.