# CONSEJO DE ESTADO

## MEMORIAS
## DE LOS AÑOS

## 2014 Y 2015

# CONSEJO DE ESTADO

# MEMORIAS
## DE LOS AÑOS 2014 Y 2015

que el Consejo de Estado en Pleno eleva al
Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto
en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica
3/1980, de 22 de abril

**MADRID, 2016**

Documento de circulación restringida

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
AVDA. MANOTERAS, 54. 28050 MADRID

# INTRODUCCIÓN

Las presentes Memorias del Consejo de Estado, correspondientes a los años 2014 y 2015, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2016.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, según el cual *«el Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración».*

Hay dos partes en las que se da cuenta de la organización y de la actividad del Consejo de Estado durante los años 2014 y 2015; en la tercera se analizan diversos temas de actualidad surgidos en el ejercicio de la función consultiva durante los años 2014 y 2015, que se refieren al funcionamiento de los servicios públicos y a la sugerencia de medidas para la mejora de la Administración.

# PRIMERA PARTE

# EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2014

# I. **COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO**

(AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014)

## 1. CONSEJO DE ESTADO EN PLENO

PRESIDENTE

Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría.

CONSEJERA Y CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.
Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.
Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.
Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.
Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

CONSEJERAS Y CONSEJEROS NATOS

Excmo. Sr. Don José Luis Rodríguez Zapatero, ex Presidente del Gobierno.

Excmo. Director de la Real Academia Española (1).

Excmo. Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1).

Excmo. Sr. Don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Excmo. Sr. Don Marcos Peña Pinto, Presidente del Consejo Económico y Social.

Excmo. Fiscal General del Estado (1).

Excmo. Sr. Don Fernando García Sánchez, Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Excmo. Sr. Don Carlos Carnicer Díez, Presidente del Consejo General de la Abogacía.

Excmo. Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación (1).

Excma. Sra. Doña Marta Silva de Lapuerta, Abogado General del Estado-Directora del Servicio Jurídico del Estado.

Excmo. Sr. Don Benigno Pendás García, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Excmo. Sr. Don Luis María Linde de Castro, Gobernador del Banco de España.

## CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTIVOS

Excma. Sra. Doña Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós.

Excmo. Sr. Don Juan José Laborda Martín.

Excma. Sra. Doña Isabel Tocino Biscarolasaga.

Excmo. Sr. Don Manuel José Silva Sánchez.

Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

Excmo. Sr. Don Juan Carlos Rodríguez Ibarra.

Excmo. Sr. Don José María Michavila Núñez.

(1) Pendiente de toma de posesión a fecha de 31 de diciembre de 2014..

Excma. Sra. Doña Ana Palacio Vallelersundi.
Excma. Sra. Doña María Luisa Cava de Llano y Carrió.

SECRETARIA GENERAL

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

2. COMISIÓN PERMANENTE

PRESIDENTE

Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría.

CONSEJERA Y CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.
Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.
Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.
Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.
Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

SECRETARIA GENERAL

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

## 3. COMISIÓN DE ESTUDIOS

***Presidente:*** Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría.

***Consejeros Permanentes:***

Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

***Consejera y Consejero Natos:***

Excma. Sra. Doña Marta Silva de Lapuerta.
Excmo. Sr. Don Benigno Pendás García.

***Consejera y Consejero Electivos:***

Excmo. Sr. Don Manuel José Silva Sánchez.
Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

***Secretaria General:***

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

## 4. SECCIONES

### PRIMERA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José María Pérez Tremps.

*Letradas:*

Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño.
Ilma. Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar.

*Secretaría:* Doña Concepción Fernández Fernández y don Francisco Montes Baladrón.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de la **Presidencia del Gobierno** y de los Ministerios de **Asuntos Exteriores y de Cooperación**; de **Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas)** y de la **Presidencia.** Asimismo despacha los asuntos relativos a conflictos en defensa de la **autonomía local** así como las consultas procedentes de las **Comunidades Autónomas** que no correspondan a ninguna Sección determinada.

SEGUNDA

**Consejero Presidente:** Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer.

Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal.

Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón.

Ilma. Sra. Doña Cristina Gil-Casares Cervera.

*Secretaría:* Doña María José Regojo Dans y doña Asunción Carmona Carlés.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Justicia** y de **Empleo y Seguridad Social.**

TERCERA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona.

Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez.

*Secretaría*: Doña Felicita García Gallego y don Santiago Martínez Añíbarro.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio del **Interior,** así como las consultas procedentes de las **Comunidades Autónomas** que se refieren a expedientes de entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos).

CUARTA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don José Amérigo Alonso.

Ilma. Sra. Doña Rocío Tarlea Jiménez.

*Secretaría:* Doña Pilar del Saz Moreno y doña Antonia Carricondo Suárez.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Defensa** y de **Industria, Energía y Turismo.**

QUINTA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia.

*Letrados:*

Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey.

Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.

Ilmo. Sr. Don Cristóbal Rodríguez Giménez.

*Secretaría*: Doña María del Carmen Sánchez Hernando y doña María Dolores Comas Blázquez.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Hacienda y Administraciones Públicas (excepto Secretaría de Estado de Administraciones Públicas)** y de **Economía y Competitividad.**

SEXTA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra.

Ilma. Sra. Doña Elvira Pilar Gallardo Romera.

*Secretaría:* Doña María del Carmen Almonacid González y doña Rosa María González Soto.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Fomento.**

SÉPTIMA

***Consejera Presidenta:*** Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel.

Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey.

*Secretaría:* Doña María Dolores Pérez Robles y doña María José Castro Solano.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Educación, Cultura y Deporte,** y de **Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.**

OCTAVA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral.

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández.
Ilmo. Sr. Don Moisés Barrio Andrés.

*Secretaría:* Doña María Rosario Herrero Pérez y doña Ana García Cuadrado.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**

5. LETRADAS Y LETRADOS

***Letrados Mayores***

Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (1).
Excmo. Sr. Don Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde (1).
Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica.
Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.
Excmo. Sr. Don José María Pérez Tremps (2).
Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.
Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia.
Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo.
Excmo. Sr. Don Leandro Martínez-Cardós y Ruiz (2).
Excmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral (2).

***Letradas y Letrados***

Ilmo. Sr. Don Ernesto García-Trevijano Garnica (4).
Ilmo. Sr. Don José María Michavila Núñez (4).
Ilmo. Sr. Don David Vicente Blanquer Criado (4).
Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona.
Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer (3).
Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gomá Lanzón (4).
Ilmo. Sr. Don José Fernando Merino Merchán (4).
Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández.
Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra.
Ilma. Sra. Doña Áurea María Roldán Martín (3).
Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey.
Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez.
Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona (4).
Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer.
Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal.
Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón.
Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel.
Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.
Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey.
Ilmo. Sr. Don José Amérigo Alonso.
Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño.
Ilma. Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar.
Ilma. Sra. Doña María José Trillo-Figueroa Molinuevo (4).
Ilmo. Sr. Don Moisés Barrio Andrés.
Ilma. Sra. Doña Rocío Tarlea Jiménez.
Ilma. Sra. Doña Cristina Gil-Casares Cervera.
Ilma. Sra. Doña Elvira Pilar Gallardo Romera.
Ilmo. Sr. Don Cristóbal Rodríguez Giménez.

---

(1) Letrado Mayor en situación de servicios especiales.
(2) Letrado Mayor en comisión.
(3) Letrado en situación de servicios especiales.
(4) Letrado en situación de excedencia voluntaria.

# II. FUNCIÓN CONSULTIVA

## 1. Consultas

Durante el año 2014 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 1.297 consultas, de las que 144 lo fueron con declaración de urgencia.

Se despacharon 1.407 expedientes, de los cuales 1.288 fueron objeto de dictamen de fondo. En relación con éstos, se formularon 13 votos particulares en la Comisión Permanente.

El detalle de los expedientes despachados es el siguiente:

| | |
|---|---|
| Dictámenes | 1.288 |
| Peticiones de antecedentes | 103 |
| Expedientes devueltos a petición de la Autoridad consultante o por otras causas | 10 |
| Acumulados | 6 |
| Total asuntos despachados | 1.407 |

## 2. Clasificación de los expedientes

2.1 *Por su procedencia:*

| Remitente | Número |
|---|---|
| MINISTERIOS | |
| Presidente del Gobierno | 3 |
| Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente | 113 |
| Asuntos Exteriores y de Cooperación | 64 |
| Defensa | 51 |
| Economía y Competitividad | 32 |
| Educación, Cultura y Deporte | 44 |
| Empleo y Seguridad Social | 86 |
| Fomento | 122 |

| Remitente | Número |
|---|---|
| Hacienda y Administraciones Públicas | 192 |
| Industria, Energía y Turismo | 41 |
| Interior | 232 |
| Justicia | 215 |
| Presidencia | 5 |
| Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad | 35 |
| Total Ministerios | 1.235 |
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | |
| Junta de Andalucía | 1 |
| Cantabria | 40 |
| Total Comunidades Autónomas | 41 |
| OTROS | |
| Banco de España | 9 |
| Ciudad de Ceuta | 7 |
| Ciudad de Melilla | 4 |
| FROB | 1 |
| Total otros | 21 |

*2.2 Por las Secciones han entrado los siguientes expedientes:*

| Sección | Número |
|---|---|
| Sección Primera | 133 |
| Sección Segunda | 304 |

| Sección | Número |
|---|---|
| Sección Tercera | 252 |
| Sección Cuarta | 94 |
| Sección Quinta | 177 |
| Sección Sexta | 131 |
| Sección Séptima | 87 |
| Sección Octava | 119 |
| Total | 1.297 |

2.3 *Por la naturaleza de su contenido se han despachado los siguientes expedientes:*

2.3.1 Disposiciones de carácter general:

| | |
|---|---|
| Tratados, convenios, acción exterior | 55 |
| Anteproyectos de ley | 20 |
| Reales decretos legislativos | 1 |
| Reales decretos-leyes | 13 |
| Reales decretos | 155 |
| Decretos | 15 |
| Órdenes ministeriales | 65 |
| Otras normas reglamentarias | 7 |
| Total disposiciones | 331 |

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2014 el Consejo de Estado ha emitido dictamen sobre 34 expedientes relativos a normas con rango de ley.

Once de ellos fueron remitidos al Pleno tras su aprobación por la Comisión Permanente. Fueron calificados con carácter de urgencia 17.

En este mismo periodo se han emitido 155 dictámenes relativos a proyectos de reales decretos. De ese total, uno de ellos fue remitido a Pleno por acuerdo del Sr. Presidente.

De esos 155, 44 fueron remitidos con carácter de urgentes, ajustándose la emisión del dictamen a los plazos requeridos.

Por último, han sido 65 las órdenes ministeriales objeto de dictamen, de las cuales 17 han tenido carácter de urgente.

De todo ello se deduce que las solicitudes de urgencia son atendidas con la celeridad exigida y que han sido cursados como urgentes el 32,3 % del total de dictámenes referidos a normas.

2.3.2 Actos administrativos:

| | |
|---|---|
| Cambio de nombres y apellidos | 7 |
| Concesiones administrativas | 23 |
| Contratos administrativos | 56 |
| Deslinde | 1 |
| Expropiación | 18 |
| Reclamaciones de responsabilidad patrimonial | 545 |
| Recursos extraordinarios de revisión | 37 |
| Recursos de inconstitucionalidad | 26 |
| Revisión de actos en vía administrativa | 235 |
| Títulos nobiliarios | 13 |
| Consulta orientativa | 2 |
| Total actos | 963 |

2.4 *Sobre incorporación o aplicación de normas de Derecho comunitario*

Dictámenes aprobados en este año, relativos a la ejecución, cumplimiento o desarrollo del Derecho europeo (1).

| | |
|---|---|
| Transposición de directivas (2) | 65 |
| Cumplimiento, desarrollo y aplicación de reglamentos | 50 |
| Cumplimiento, aplicación de artículos del Tratado, decisiones, *soft law* procedimientos de infracción o sentencias del TJUE (que no impliquen, asimismo, incorporación de directivas o aplicación de reglamentos) | 14 |

(1) Cuando un asunto afecta a varios supuestos, sólo se cita el primero para evitar reiteraciones.

(2) Se incluyen primera o segunda transposición, incorporación total o parcial.

| | |
|---|---|
| Asuntos en los que existía la obligación de notificación previa a la Comisión Europea, que no impliquen, asimismo, transposición o desarrollo de otras normas europeas ..... | 7 |
| Posible responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la U.E. ..... | 13 |
| Recurso de inconstitucionalidad en los que el Derecho de la U.E. aparece implicado..... | 4 |
| Tratados adoptados en el ámbito U.E. ..... | 8 |
| Total ..... | 161 |

2.5 *Por su importancia o interés doctrinal:*

– Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 940/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista (dictamen núm. 1.100/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Reales Decretos 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) y 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, para adscribir determinados títulos oficiales al Nivel 3 (Máster) del MECES (dictamen núm. 1.108/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 102/2010, de 5 de febrero, por el que se regula la ordenación de las enseñanzas acogidas al acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de Francia relativo a la doble titulación de Bachiller y de Baccalauréat en centros docentes españoles (dictamen núm. 1.180/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen disposiciones en relación con la asistencia a los controles oficiales en estable-

cimientos de producción de carne fresca de aves de corral y lagomorfos (dictamen núm. 1.214/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican 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 el Real Decreto 1133/2010, de 10 de septiembre, por el que se regula la provisión del servicio de información de vuelo de aeródromos (AFIS) (dictamen núm. 1.229/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la autorización de medicamentos de terapia avanzada de fabricación no industrial (dictamen núm. 1.242/2013).

– Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil (dictamen núm. 1.250/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para que la tramitación de las iniciativas y quejas al régimen de personal y a las condiciones de vida que pueda plantear el militar, y por el que se modifica el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería, aprobado por el Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero, y el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo (dictamen núm. 1.257/2013).

– Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos (dictamen núm. 1.279/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (dictamen núm. 1.286/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros (dictamen núm. 1.292/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se dictan disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea relativa a la alimentación de animales de producción con determinados piensos de origen animal (dictamen núm. 1.293/2013).

– Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de

alojamiento turístico extrahoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 1.314/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el derecho de remuneración a los autores por los préstamos de sus obras realizados en determinados establecimientos accesibles al público (dictamen núm. 1.372/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 58/2005, de 21 de enero, por el que se adoptan medidas de protección contra la introducción y difusión en el territorio nacional y de la Comunidad Europea de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, así como para la exportación y tránsito hacía países terceros (dictamen núm. 1.405/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el Título II de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (dictamen núm. 1.411/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, en materia de venta forzosa extrajudicial, publicidad electrónica continuada y acceso de las Administraciones Públicas a los datos que obran en el Registro (dictamen núm. 1.417/2013).

– Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden JUS/3244/2005, de 18 de octubre, por la que se determina la dotación básica de las unidades procesales de apoyo directo a los órganos judiciales (dictamen núm. 1.418/2013).

– Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (dictamen núm. 1.420/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características (dictamen núm. 1.432/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas en el registro comunitario y la oposición a ellas (dictamen núm. 1.433/2013).

– Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales (dictamen núm. 1.434/2013).

– Anteproyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (dictamen núm. 1.435/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza, y por el que se modifica el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación (dictamen núm. 1.436/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se transpone parcialmente la Directiva 2013/25/UE, del Consejo, de 13 de mayo, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, con motivo de la adhesión de la República de Croacia, y se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado (dictamen núm. 1.437/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1911/2000, de 24 de noviembre, por el que se regula la destrucción de los materiales especificados de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles (dictamen núm. 1.439/2013). Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte (dictamen núm. 29/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen de autorización de los convenios de colaboración que se proponga celebrar la Administración General del Estado con las Administraciones de las Comunidades Autónomas (dictamen núm. 30/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, aprobado por Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo (dictamen núm. 31/2014).

– Proyecto de circular del Banco de España a las entidades de crédito, sobre el ejercicio de diversas opciones regulatorias contenidas en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (dictamen núm. 35/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos (dictamen núm. 39/2014).

– Proyecto de Orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (dictamen núm. 42/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por importe de 175.000.000 de euros, para financiar al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) la quinta convocatoria del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-5) (dictamen núm. 49/2014).

– Anteproyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos (dictamen núm. 57/2014).

– Anteproyecto de Ley de supervisión y solvencia de entidades de crédito (dictamen núm. 59/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 336/2010, de 19 de marzo, por el que se establecen las especialidades de los Cuerpos de Catedráticos y de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la inclusión de las nuevas especialidades de Coreano y de Polaco (dictamen núm. 74/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se establece y regula el modelo de receta veterinaria, se crea el sistema informático integral para la prescripción, dispensación y uso del medicamento veterinarios y se regula el registro de tratamientos medicamentosos en explotaciones ganaderas en la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 75/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (dictamen núm. 80/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican las cuantías de la tasa por inspecciones y controles veterinarios de productos de origen animal, no destinados al consumo humano que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea (dictamen núm. 94/2014).

– Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (dictamen núm. 95/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia y se crea el fondo documental de requisitorias (dictamen núm. 97/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma de calidad para el yogur o yoghourt (dictamen núm. 101/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (dictamen núm. 128/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de Formación Profesional del Sistema Educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos y se fijan sus currículos básicos (dictamen núm. 131/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el currículo básico de la educación primaria (dictamen núm. 132/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio (dictamen núm. 138/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Ebro (dictamen núm. 156/2014).

– Anteproyecto de Ley Orgánica de Código Penal Militar (dictamen núm. 160/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los requisitos para la comercialización y puesta en servicio de los ciclos y sus partes y piezas (dictamen núm. 163/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 867/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria específica de los preparados para lactantes y de los preparados de continuación (dictamen núm. 164/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de precios de referencia y de agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, y determinados sistemas de información en materia de financiación y precios de los medicamentos y productos sanitarios (dictamen núm. 167/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero, y el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (dictamen núm. 182/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a determinados vehículos de transporte de mercancías, en autopistas en régimen concesión de la Red de Carreteras del Estado (dictamen núm. 183/2014).

– Proyecto de Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público (dictamen núm. 189/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (dictamen núm. 219/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria y regula el Estatuto Concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre (dictamen núm. 222/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre (dictamen núm. 246/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma de calidad de derivados cárnicos (dictamen núm. 250/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre protección de los animales durante el transporte (dictamen núm. 251/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor y su régimen jurídico de contratación (dictamen núm. 252/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (dictamen núm. 255/2014).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Sexta del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón (dictamen núm. 258/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido (dictamen núm. 281/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de autorización de establecimientos, higiene y trazabilidad en el sector de los brotes y de las semillas destinadas a la producción de brotes (dictamen núm. 282/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el movimiento de subproductos animales no destinados a consumo humano (Sandach) desde su origen hasta los lugares en los que se produce su uso final o eliminación (dictamen núm. 298/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en materia de cédulas y bonos de internacionalización (dictamen núm. 300/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1114/1999, de 25 de junio, por el que se adapta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se aprueba su Estatuto y se acuerda su denominación como Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (dictamen núm. 314/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1381/2009, de 25 de agosto, por el que se establecen los requisitos para la fabricación y comercialización de los generadores de aerosoles (dictamen núm. 318/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (dictamen núm. 323/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral (dictamen núm. 335/2014).

– Interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (dictamen núm. 338/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea la especialidad de Cant Valencià en las enseñanzas profesionales de música y se establecen los aspectos básicos del currículo de esta especialidad (dictamen núm. 357/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la comercialización de determinados medios de defensa fitosanitaria (dictamen núm. 359/2014).

– Anteproyecto de Ley Orgánica del Estatuto de la Víctima del Delito (dictamen núm. 360/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (dictamen núm. 362/2014).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción (dictamen núm. 377/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y se modifica el Reglamento de Circulación Aérea, aprobado por Real Decreto 57/2002, de 18 de enero (dictamen núm. 382/2014).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se establece el régimen jurídico y las normas de seguridad y prevención de la contaminación de los buques de recreo, que transporten hasta 12 pasajeros (dictamen núm. 387/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las características básicas de la tarjeta de movimiento de los animales de la especie equina (dictamen núm. 389/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (dictamen núm. 393/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias y para su inscripción y baja en el registro nacional de entidades asociativas prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de

otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (dictamen núm. 394/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (dictamen núm. 395/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 437/2010, de 9 de abril, por el que se desarrolla la regulación del proceso de titulización del déficit del sistema eléctrico (dictamen núm. 397/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática y de su Consejo General (dictamen núm. 416/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las peculiaridades del régimen de autorizaciones para conducir vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil (dictamen núm. 420/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (dictamen núm. 428/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, y del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio (dictamen núm. 429/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 35/2010, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción y de ordenación de la enseñanza de formación en las Fuerzas Armadas (dictamen núm. 436/2014).

– Anteproyecto de Ley por la que se regulan las entidades de capital riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva (dictamen núm. 437/2014).

– Anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental y otras medidas a adoptar tras la ruptura de la convivencia (dictamen núm. 438/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 548/2013, de 19 de julio, para la aplicación del programa de apoyo 2014/2018 al sector vitivinícola (dictamen núm. 439/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1415/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales y del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España (dictamen núm. 449/2014).

– Anteproyecto de Ley de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito supraautonómico (dictamen núm. 452/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Estatuto del Instituto Español de Oceanografía, aprobado por el Real Decreto 1950/2000, de 1 de diciembre, el Estatuto del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), aprobado por el Real Decreto 1951/2000, de 1 de diciembre, el Estatuto del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), aprobado por el Real Decreto 1952/2000, de 1 de diciembre, el Estatuto del Instituto Geológico y Minero de España, aprobado por el Real Decreto 1953/2000, de 1 de diciembre, y el Estatuto del Instituto de Salud Carlos III, aprobado por el Real Decreto 375/2001, de 6 de abril, para su adaptación a lo dispuesto en el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades (dictamen núm. 454/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la lista de las enfermedades de los animales de declaración obligatoria y se regula su notificación (dictamen núm. 467/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Carrera Diplomática (dictamen núm. 472/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la normativa básica de los requisitos de acceso y de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado (dictamen núm. 484/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las actividades aéreas de lucha contra incendios y búsqueda y salvamento y se establecen los requisitos en materia de aeronavegabilidad y licencias para otras actividades aeronáuticas (dictamen núm. 485/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el procedimiento administrativo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional trigésimo octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para el reconocimiento del derecho de padres, madres y tutores legales del alumnado que curse educación básica en comunidades autónomas con lengua cooficial a obtener una compensación por los gastos de escolarización en un centro docente privado en el que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, cuando su administración educativa no provea una oferta razonable de enseñanza en castellano (dictamen núm. 502/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (dictamen núm. 512/2014).

– Proyecto de Orden ministerial por la que se crea y se regula la composición y funcionamiento del Punto Nacional de Contacto para la puesta en práctica de las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para las empresas multinacionales (dictamen núm. 516/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014-2015, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (dictamen núm. 517/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso (dictamen núm. 518/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen de ayudas por costes laborales destinadas a cubrir costes excepcionales vinculados a planes de cierre de unidades de producción de las empresas mineras del carbón (dictamen núm. 533/2014).

– Proyecto de Orden por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (dictamen núm. 539/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador (dictamen núm. 543/2014).

– Proyecto de Real Decreto de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares (dictamen núm. 550/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regulan los alojamientos turísticos en «Cabañas Pasiegas» en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 551/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se amplía el catálogo de actividades comerciales y servicios a los que resulta aplicable la inexigibilidad de licencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 552/2014).

– Proyecto de Real Decreto del Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura (dictamen núm. 555/2014).

– Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (dictamen núm. 557/2014).

– Proyecto de Real Decreto de reordenación y actualización de las estructuras Orgánicas de la Mutualidad General Judicial (dictamen núm. 566/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva para acceder a puestos de dirección de centros docentes públicos, establecido en el artículo 134.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (dictamen núm. 573/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto (dictamen núm. 594/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 95.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad, para la realización de las actuaciones enmarcadas en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (dictamen núm. 601/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal, en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración (dictamen núm. 607/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se dictan disposiciones para el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios (dictamen núm. 611/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General del registro de variedades comerciales aprobado por el Real Decreto 170/2011, de 11 de febrero (dictamen núm. 612/2014).

– Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes (dictamen núm. 617/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de sustituciones en la carrera fiscal (dictamen núm. 622/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regula la producción agraria ecológica y el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica de Cantabria (dictamen núm. 623/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 175.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para financiar al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) la sexta convocatoria de ayudas del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE 6) (dictamen núm. 624/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo (dictamen núm. 645/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se derogan determinadas normas de calidad referidas a frutas y hortalizas frescas (dictamen núm. 672/2014).

– Anteproyecto de Ley de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (dictamen núm. 673/2014).

– Proyecto del Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar (dictamen núm. 674/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el artículo 23 del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (dictamen núm. 675/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista (dictamen núm. 699/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa por importe de 883.655.368,60 euros, para atender al pago de obliga-

ciones correspondientes a programas especiales de armamento (dictamen núm. 702/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 9.346.490 euros, para proceder al abono de la cuota por la participación de España en la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización correspondiente al ejercicio 2014 (dictamen núm. 704/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (dictamen núm. 705/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen especialidades para la aplicación de las normas, sobre tiempos de conducción y descanso en el transporte por carretera, desarrollado en islas cuya superficie no supere los 2.300 kilómetros cuadrados (dictamen núm. 709/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (dictamen núm. 711/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se conceden suplementos de crédito, por importe total de 30.560.000,00 euros, en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para financiar gastos relativos a adiestramiento y alistamiento de la Fuerza Conjunta (dictamen núm. 714/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (dictamen núm. 716/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la definición de la actividad de mediación de seguros y reaseguros privados y se modifican determinados aspectos de la normativa reguladora de seguros privados, de mediación y de planes y fondos de pensiones (dictamen núm. 723/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece y regula el registro general de operadores ecológicos y se crea la mesa de coordinación y el comité consultivo de la producción ecológica (dictamen núm. 724/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 929/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el reglamento técnico de control de plantas de vivero de frutales (dictamen núm. 738/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico (*Tetrao urogallus cantabricus*) (dictamen núm. 741/2014).

– Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (dictamen núm. 746/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «instalaciones con fines especiales (Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y se modifican otras instrucciones técnicas complementarias del mismo (dictamen núm. 758/2014).

– Anteproyecto de Ley de patentes (dictamen núm. 762/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las obligaciones de la Administración de la Seguridad Social y de otras entidades ajenas para hacer efectivo el acceso de los trabajadores a una información personalizada sobre su futuro derecho, respectivamente, a la jubilación ordinaria de la Seguridad Social y a otros instrumentos de carácter complementario o alternativo (dictamen núm. 790/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1737/2010, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles (dictamen núm. 791/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las titulaciones náuticas para el gobierno de las embarcaciones de recreo (dictamen núm. 794/2014).

– Proyecto de Orden por el que se regula la comunicación de la información relativa a las víctimas de accidentes de tráfico al Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico (dictamen núm. 795/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 10.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para financiar el desarrollo de actuaciones en relación con la gestión alternativa de los purines (dictamen núm. 796/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el procedimiento y los requisitos de la certificación veterinaria oficial para la exportación (dictamen núm. 799/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación, declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial, el procedimiento para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de arquitecto, ingeniero, licenciado, arquitecto técnico, ingeniero técnico y diplomado (dictamen núm. 826/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea un mecanismo de compensación de costes indirectos de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono» y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones para los ejercicios 2014 y 2015 (dictamen núm. 827/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el procedimiento para la reducción del complemento específico, de los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los subgrupos A1 y A2, para poder obtener el reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas, y se modifica el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes (dictamen núm. 828/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea el registro de Grandezas de España y títulos del Reino (dictamen núm. 838/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la televisión digital terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital (dictamen núm. 839/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 973/2009, de 12 de junio, por el que se regulan las titulaciones profesionales de la Marina Mercante (dictamen núm. 841/2014).

– Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 25/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 850/2014).

– Proyecto de Decreto que establece la organización y el currículo de las enseñanzas elementales de danza en la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 851/2014).

– Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 9/2008, de 17 de enero, por el que se establece el currículo de las enseñanzas elementales de música y se regula el acceso en la Comunidad Autónoma de Cantabria y el Decreto 126/2007, de 20 septiembre, por el que se establece el currículo de las enseñanzas profesionales de música y se regula su acceso en la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 855/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Cantabria (dictamen núm. 856/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la aplicación del artículo 167 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y se fijan los requisitos y el contenido de una norma de comercialización en el sector del vino (dictamen núm. 858/2014).

– Anteproyecto de Ley de fomento de la financiación empresarial (dictamen núm. 859/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura (dictamen núm. 867/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y en el presupuesto del organismo autónomo «Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales» por importe de 30.000.000 de euros, para posibilitar la convocatoria de ayudas a la amortización de los largometrajes producidos en 2012 (dictamen núm. 870/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (dictamen núm. 872/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por importe total de 725.731.999,87 euros, para imputar a presupuesto y atender al pago de obligaciones de ejercicios anteriores (dictamen núm. 874/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 5.160.000 euros en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para financiar proyectos y programas de respuesta humanitaria ante situaciones de emergencia, actuaciones de lucha contra el cambio climático y el suministro de equipos y material sanitario para afrontar la epidemia del ébola en Liberia (dictamen núm. 875/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (dictamen núm. 878/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (dictamen núm. 885/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los estatutos de la corporación pública para el desarrollo del sistema registral electrónico (dictamen núm. 887/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre demarcación Notarial (dictamen núm. 892/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1881/1994, de 16 de septiembre, por el que se establecen las condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y las importaciones procedentes de países terceros de animales, esperma, óvulos y embriones no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las disposiciones contenidas en la Sección 1.ª del Anexo A del Real Decreto 1316/1992, de 30 de octubre (dictamen núm. 925/2014).

– Proyecto de Real Decreto Reglamento para el desarrollo del artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas por el que se establece el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica (dictamen núm. 928/2014).

– Consulta relativa a ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), entidad pública empresarial adscrita a este Ministerio y su consideración como poder adjudicador, a los efectos del artículo 3

del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (dictamen núm. 929/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 15.000.000 euros en el presupuesto del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para financiar las convocatorias de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 4» y del Plan de Impulso al Medio Ambiente en el Sector Transporte «PIMA Transporte» (dictamen núm. 930/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las especificaciones y condiciones para el empleo del documento único electrónico (DUE), para la puesta en marcha de sociedades cooperativas, sociedades civiles y comunidades de bienes mediante el sistema de tramitación telemática (dictamen núm. 932/2014).

– Proyecto de Decreto de modificación del Reglamento de Casinos de Juego, aprobado por Decreto 127/2002, de 24 de octubre, del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 23/2008, de 6 de marzo, y del Decreto 6/2010, de 4 de febrero, que aprobó el catálogo de juegos y apuestas (dictamen núm. 962/2014).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (dictamen núm. 964/2014).

– Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161 (dictamen núm. 2 de la Constitución contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña (dictamen núm. 965/2014).

– Proyecto de Orden ministerial por la que se establecen los cauces de relación y la participación en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas de las asociaciones de militares retirados y discapacitados (dictamen núm. 976/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta, a petición del comprador y de los envasados por los titulares del comercio al por menor (dictamen núm. 980/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado (dictamen núm. 981/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores, la extensión de las normas, las relaciones contractuales y la comunicación de información en el sector del tabaco crudo (dictamen núm. 995/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, por el que se desarrolla la reglamentación comunitaria en materia de etiquetado, presentación e identificación de determinados productos vitivinícolas (dictamen núm. 996/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regula el régimen de la tasa láctea (dictamen núm. 1.003/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto 1972/2008, de 28 de noviembre, sobre reconocimiento de organizaciones de productores de frutas y hortalizas, y el Real Decreto 1337/2011, de 3 de octubre, por el que se regulan los fondos y programas operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas (dictamen núm. 1.004/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (dictamen núm. 1.013/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regula la Reserva Regional de Caza Saja (dictamen núm. 1.022/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (dictamen núm. 1.040/2014).

– Proyecto de Decreto de régimen jurídico de la Administración Electrónica de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 1.052/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre Ordenación del Sector Pesquero y Adaptación al Fondo Europeo de la Pesca (dictamen núm. 1.055/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad (dictamen núm. 1.058/2014).

– Anteproyecto de Ley de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (dictamen núm. 1.093/2014).

– Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (dictamen núm. 1.094/2014).

– Proyecto de Real Decreto, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola (dictamen núm. 1.120/2014).

– Proyecto de Orden por la que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (dictamen núm. 1.123/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos o determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión o de apoyo a la cosecha en verde, del viñedo (dictamen núm. 1.124/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la política agrícola común (dictamen núm. 1.125/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (dictamen núm. 1.126/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (dictamen núm. 1.127/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato (dictamen núm. 1.129/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias (dictamen núm. 1.133/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen de coordinación de las Autoridades de Gestión de los Programas de Desarrollo Rural (dictamen núm. 1.134/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Presupuesto del Estado por importe total de 244.754.106,32 euros (dictamen núm. 1.136/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española (dictamen núm. 1.143/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación a partir de 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería (dictamen núm. 1.144/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los productos alimenticios en la producción primaria agrícola (dictamen núm. 1.155/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (dictamen núm. 1.160/2014).

– Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar (dictamen núm. 1.167/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (dictamen núm. 1.169/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro de Actividad de Atención Sanitaria Especializada (dictamen núm. 1.170/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de pagos a cuenta y deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo (dictamen núm. 1.171/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (dictamen núm. 1.172/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre (dictamen núm. 1.174/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de cesión de los derechos de cobro del déficit del año 2013, y se desarrolla la metodología de cálculo del tipo de interés, que devengarán los derechos de cobro de los déficits de ingresos, y los desajustes temporales (dictamen núm. 1.182/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, y el Reglamento del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, aprobado por Real Decreto 1042/2013, de 27 de diciembre (dictamen núm. 1.201/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre (dictamen núm. 1.202/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 1/2014, de 9 de enero, por el que se regulan las condiciones y se crea el registro de los informes de evaluación del edificio (dictamen núm. 1.229/2014).

– Proyecto de Real Decreto-ley por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 132.963.000 euros, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al objeto de financiar a la Corporación RTVE la prestación del servicio público de radio y televisión (dictamen núm. 1.231/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2015 (dictamen núm. 1.238/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de clases pasivas (dictamen núm. 1.247/2014).

## 3. **Decisiones recaídas en asuntos dictaminados**

Durante el año 2014 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 1.020 resoluciones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo.

Dichas resoluciones fueron adoptadas:

| | |
|---|---|
| De acuerdo con el Consejo de Estado ..... | 1.016 |
| Oído el Consejo de Estado ..... | 4 |

Los asuntos en los que recayó un «oído» fueron los siguientes:

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles en materia de formación, registro y aseguramiento de la responsabilidad profesional de los mediadores (dictamen núm. 712/2013).

– Resolución del contrato administrativo de servicios para la elaboración y redacción del proyecto del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Arredondo (dictamen núm. 1.131/2013).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero, y el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (dictamen núm. 182/2014).

– Resolución del contrato correspondiente al expediente de contratación 51/2012, referido al lote número 19, suscrito entre el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo y la empresa de suministro de materias primas para la alimentación

de los internos de los centros penitenciarios de Tenerife, Las Palmas I y Las Palmas II (dictamen núm. 262/2014/1.416/2013).

## 4. **Reuniones**

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

| | |
|---|---|
| Pleno | 9 |
| Comisión Permanente | 46 |
| Comisión de Estudios | 0 |
| Sección Primera | 49 |
| Sección Segunda | 48 |
| Sección Tercera | 39 |
| Sección Cuarta | 63 |
| Sección Quinta | 56 |
| Sección Sexta | 37 |
| Sección Séptima | 37 |
| Sección Octava | 55 |
| Turno de guardia | 1 |

## 5. **Ponencias especiales**

– Anteproyecto de Ley Orgánica de Código Penal Militar (dictamen núm. 160/2014).

## 6. **Votos particulares**

En la Comisión Permanente se emitieron 13 votos particulares, en relación con los siguientes asuntos:

– Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (dictamen núm. 1.117/2013).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial (dictamen núm. 1.186/2013).

– Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia (dictámenes núm. 1.398/2013 y 1.404/2013 - acumulados).

– Revisión de oficio del acto de expedición de la credencial como concejal del Ayuntamiento de Benicolet (dictamen núm. 1.422/2013/1.393/2013).

– Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales (dictamen núm. 1.434/2013).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado (dictamen núm. 32/2014).

– Recurso extraordinario de revisión (dictamen núm. 89/2014).

– Responsabilidad patrimonial del Estado por prisión preventiva indebida (dictamen núm. 166/2014).

– Responsabilidad patrimonial del Estado por prisión preventiva indebida (dictamen núm. 241/2014).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado (dictamen núm. 666/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (dictamen núm. 705/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (dictamen núm. 885/2014).

## 7. **Mociones**

– Moción sobre la conveniencia de modificar el plazo de tramitación de los procedimientos de revisión de oficio que figura en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Moción núm. 1/2014).

# III. **PERSONAL**

## 1. **Consejeros Permanentes**

### 1.1 *Fallecimientos*

El día 30 de mayo de 2014 fallece en Madrid don Miguel Vizcaíno Márquez, Consejero de Estado Emérito.

En la Comisión Permanente del día 5 de junio, el Presidente en nombre de la Comisión toma la palabra y manifiesta su más sentido pésame por el fallecimiento de quien fue miembro de la misma durante largos años de su dilatada vida. Y añade «*Don Miguel Vizcaíno mostró una extraordinaria vocación de entrega, trabajo y servicio para el Consejo de Estado durante su permanencia en esta Institución hasta el 9 de julio de 2010 como Consejero Permanente, presidiendo la Sección Séptima. Nuestro agradecimiento por su labor y nuestro cariño por su persona, quedará siempre en la memoria de todos nosotros.*»

## 2. **Consejeros Natos**

### 2.1 *Ceses*

Por Real Decreto 1.067/2014, de 19 de diciembre, se dispone el cese de don Eduardo Torres-Dulce Lifante como Fiscal General del Estado.

En el mes de diciembre de 2014 cesa don Marcelino Oreja Aguirre como Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

### 2.2 *Nombramientos*

Con fecha 11 de diciembre de 2014 se conoce la elección de don Darío Villanueva Prieto como Director de la Real Academia Española.

Con fecha 16 de diciembre de 2014 se tuvo conocimiento de la elección de don Juan Velarde Fuertes como Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

## 3. **Consejeros Electivos**

### 3.1 *Ceses*

Por Real Decreto 104/2014, de 21 de febrero, se declara el cese de los Consejeros Electivos de Estado don Manuel José Silva Sánchez, don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona y doña Josefina Gómez Mendoza.

### 3.2 *Reelecciones*

Por Real Decreto 105/2014, de 21 de febrero, se nombra Consejero Electivo de Estado a don Manuel José Silva Sánchez.

Por Real Decreto 106/2014, de 21 de febrero, se nombra Consejero Electivo de Estado, a don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

Ambos continúan como Consejeros Electivos de Estado en el desempeño de su cargo sin necesidad de nuevo dictamen de idoneidad ni toma de posesión.

### 3.3 *Toma de posesión*

Por Real Decreto 107/2014, de 21 de febrero, se nombra Consejera Electiva de Estado a doña María Luisa Cava de Llano y Carrió.

El día 27 de marzo se reúne en sesión solemne el Pleno del Consejo de Estado para celebrar la toma de posesión de la nueva Consejera Electiva, siendo sus padrinos los Consejeros don Landelino Lavilla Alsina y don Carlos Carnicer Díez.

El Presidente da la bienvenida a la nueva Consejera con las siguientes palabras:

> «Excmo. Sr. Ministro de Justicia, Sras. y Sres. Consejeros, Autoridades, Sras. y Sres. Letrados, Señoras y Señores:
>
> Es un gran honor para mí dar una vez más la bienvenida al Consejo de Estado a una nueva Consejera, Dña. María Luisa Cava de Llano y Carrió.
>
> Pero antes de referirme a ella y a su trayectoria, me permitirán que dedique unas palabras a la Consejera saliente, Dña. Josefina

Gómez Mendoza, la primera mujer que llegó al Consejo de Estado como Consejera Electiva. Le precedía a esta catedrática de análisis geográfico regional el ruido de su altura profesional, científica y académica y todas estas virtudes las hemos visto confirmadas aquí. El Consejo de Estado quiere agradecerle todas sus contribuciones a los trabajos de esta Casa y, además, su talante y su talento, porque para todos nosotros ha sido un placer y una honra tenerla como compañera.

Cuando tomó posesión Josefina Gómez Mendoza era la única mujer que formaba parte del Pleno del Consejo de Estado y expresó su deseo de que su incorporación sirviese de inicio a una mayor presencia femenina en el Consejo. Hoy esto, querida Josefina, se ha cumplido, no solo te sustituye otra mujer, sino que son varias las Consejeras Electivas; hay una Consejera Nata y una mujer forma parte de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. Además, la Secretaria General de esta Casa es hoy una mujer y son muchas las letradas que sirven en las distintas Secciones, además de la presencia femenina masiva en el resto del personal de la Casa.

Esto no es más que una pequeña muestra del papel que desempeñan hoy las mujeres en todos los ámbitos de la vida y la sociedad española, sirvan como ejemplo los grandes cuerpos de la Administración Pública donde la presencia femenina no es que sea mayoritaria, sino que es abrumadora. Las españolas están hollando todos los Himalayas sin más cordada que su talento, pasando de bucólico arroyo a torrencial Mississippi, cuyo caudal no hace sino aumentar; torrencial Mississippi cuyas aguas anegarán, también, este viejo Palacio de los Consejos. Las mujeres españolas han pasado de ser la excepción a ser la regla.

Ahora sí, permítanme que hable de esta abogada y política ibicenca que hoy se incorpora al Consejo. María Luisa Cava de Llano es abogada de profesión, con despacho abierto durante muchos años en la ciudad de Ibiza donde inició su carrera política. Fue escalando pacientemente los diversos peldaños del *Cursus Honorum* en el ámbito local, insular, autonómico y nacional. Así fue Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de

Ibiza, Vicepresidenta Primera y Consejera de Hacienda del Consell insular de Ibiza y Formentera; Vicepresidenta del Parlamento de las Islas Baleares y Diputada Nacional por Baleares en la V, VI y VII Legislatura y, a partir de junio del año 2000 fue, durante dos mandatos de cinco años, Adjunta Primera del Defensor del Pueblo y, posteriormente, durante dos años Defensora del Pueblo en funciones.

Es importante destacar que si en Francia es en las aulas de las *Grandes Écoles*, especialmente la ENA, donde surgen las vocaciones políticas, si en los Estados Unidos es en los campus de las universidades de la *Ivy League* y en el Reino Unido en los exclusivos *Colleges,* en España son los predios de la abogacía el jardín donde florecen la mayoría de las vocaciones políticas. El matrimonio entre abogacía y política no hay ley del divorcio que lo disuelva, es un vínculo que dura toda la vida.

Antes me refería a Ibiza e Ibiza es fundamental para María Luisa Cava de Llano, es la Ítaca de su vida, como dicen los versos de Constantinos Kavafis:

*Ten siempre en tu pensamiento a Ítaca.*
*Llegar allí es tu destino…*
*y si la encuentras empobrecida, no te ha engañado Ítaca.*
*Sabio como serás, pleno de experiencias,*
*comprenderás entonces lo que las Ítacas significan.*

Y, efectivamente, llegar allí fue su destino. Allí encontró amor, familia, trabajo y desarrolló su carrera política. María Luisa, aparte del amor a su isla es una entusiasta del mar que la rodea, es una entusiasta de Baudelaire:

*¡Hombre libre, tu siempre amarás el mar!*
*La mar es el espejo en que tu alma se mira.*

Pero son, en mi humilde opinión, la docena de años que María Luisa ha pasado en la institución del Defensor del Pueblo los que la han marcado. Durante diez años fue adjunta primera de Enrique Múgica, (gran socialista, vasco y español, dueño –como Borges– de una excelsa ciudad de libros) y luego, durante dos años, fue defensora del pueblo en funciones. El océano del Defensor del Pueblo fueron las aguas más

fértiles para que navegase una vocación política tan preñada de sensibilidad social como la suya, porque ella comparte con mi admirado Karl Popper que el principio ético supremo que debe guiar la política es el alivio del sufrimiento.

Y así ella se implicó personalmente en la defensa a ultranza de los Derechos Humanos, en "ayudar a la gente", especialmente "a los más vulnerables", en escuchar a todo el mundo, en que nadie se fuese de las oficinas del Defensor del Pueblo "sin un buen consejo", "sin un abrazo", "sin una despedida cálida". Y este humanismo y esta humanidad han inundado la memoria anual, los informes, las recomendaciones y las peticiones del Defensor del Pueblo y en eso tiene mucho que ver la labor de María Luisa Cava de Llano.

Es por ello que la institución del Defensor del Pueblo, aparte de encontrar su encaje en el articulado de la Carta Magna, lo encuentra en la poesía de Guillaume Apollinaire:

*No somos nosotros enemigos vuestros.*
*Queremos ofreceros amplios y extraños parajes…*
*Queremos explorar la bondad, región enorme en la que todo enmudece.*

María Luisa Cava de Llano ha confesado que han sido sus cargos en el Defensor del Pueblo los que más satisfacciones le han producido, porque es una institución desde la que "se puede hacer el bien", "transmitir humanidad y dar calor"; por eso de esta institución se confiesa enamorada.

En el Defensor del Pueblo se atiende a todo el mundo, se atienden todas las quejas, pero especialmente se atiende a los más débiles, a los humillados y ofendidos, a los olvidados (mujeres maltratadas, menores desamparados, inmigrantes ilegales, ancianos, dependientes, discapacitados), a los excluidos que viven en las periferias del mundo, seres humanos censados en las tierras donde la humanidad sufre. En el Defensor del Pueblo se ocupan especialmente del pueblo crucificado –que decía Monseñor Romero– y de todas sus angustias, incluyendo, como decía Balzac, "los sufrimientos morales, ante los cuales palidecen los dolores físicos ya que excitan, sin

embargo, menos piedad porque no se ven". Por todo esto la institución del Defensor del Pueblo se configura –y tomo prestada la felicísima expresión de César Antonio Molina– como uno de los *Lugares donde se calma el dolor.*

María Luisa Cava de Llano, en el ejercicio de sus funciones, ha sido valiente, ha complacido a Jorge Luis Borges:

*Entre las cosas hay una*
*de la que no se arrepiente*
*nadie en la tierra. Esa cosa*
*es haber sido valiente*

Y lo ha sido incluso cuando ello le ha supuesto practicar *the gentle art of making enemies,* porque siempre ha trabajado con independencia y libertad, *Rompiendo las olas*.

María Luisa también ha desempeñado –y en el Defensor del Pueblo desempeñan muchas veces– el ingrato e incomprendido papel de Casandra. Como dicen los versos de la Nobel polaca, Wyslawa Szymborska:

*Soy yo, Casandra.*
*Y esta es mi ciudad bajo las cenizas*
*Y este es mi bastón y estas mis cintas de profeta.*
*Y esta es mi cabeza llenas de dudas.*
*… Yo tenía razón.*
*Solo que eso no significa nada.*

Pero Nietzsche nos explica el porqué de este sino, la razón por la cual la institución del Defensor del Pueblo tendrá que ser siempre Casandra: "el dolor busca siempre las causas de las cosas, mientras que el bienestar se inclina a estar quieto y no volver la mirada atrás".

Cava de Llano ha necesitado para todo ello una voz muy potente. Ella siempre ha hablado alto y claro para que la entienda todo el mundo. "Yo soy muy clara" –reconoce– y, además, como Rafael Alberti, es previsora:

*Si mi voz muriera en tierra,*
*Llevadla al nivel del mar*
*Y dejadla en la ribera.*

Pero no os preocupéis, porque como en esta Casa muy pronto vamos a poder apreciar, su voz goza de muy buena salud.

Permitidme referirme a dos colectivos a los que ha distinguido con sus desvelos.

Uno son los presos españoles diseminados por las cárceles del mundo, a los que ha visitado durante sus viajes oficiales y privados, incluso en el corredor de la muerte. A María Luisa le alentaban las palabras de nuestro preso más universal: "la libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre (…) y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres".

El otro colectivo son los inmigrantes, especialmente la inmigración ilegal. María Luisa ha declarado: "si por algo he trabajado en esta institución, es por la defensa de los inmigrantes, que es un colectivo muy vulnerable…".

La inmigración ilegal, como la primavera, llegará todos los años a nuestras vidas, llegará todos los años a nuestras costas y debemos buscar una solución; por eso el Papa Francisco realizó su primer viaje oficial a la isla de Lampedusa, buscando sacudir conciencias. Es este un problema de gran complejidad que supera la lucha partidista, que supera a los gobiernos y a las naciones y que atañe a toda Europa.

Europa debe rescatar a estos náufragos de la condición humana y para ello es indispensable que encuentre, como decía Stefan Zweig, esas "mágicas asociaciones de ideas que unen el horizonte próximo con el horizonte del infinito; es decir, el sueño y la realidad". No estará la casa europea sosegada hasta que hallemos esas mágicas asociaciones de ideas que permitan tratar este drama con sentido y sensibilidad y para ello, experiencias, opiniones y conocimientos como los de María Luisa pueden ser muy útiles porque lo que ella sabe sobre inmigración ilegal lo aprendió pisando el terreno y mirando a la miseria a los ojos y no en plácidas noches contemplando la aurora boreal.

Europa, la patria del humanismo y la tolerancia, la tierra de los derechos humanos, debe encontrar una salida. Se lo debe al mundo y se lo debe a sí misma. Se lo debe a sus padres fundadores: Erasmo, Montaigne e Inmmanuel Kant, pero sobre todo se lo debe a sus hijos náufragos: a Albert Camus, Paul Celan, Primo Levy y a Federico García Lorca.

Charles Baudelaire otorgó la carta de los derechos del hombre olvidados. Entre ellos ocupan, sin duda, un lugar destacado, el derecho a soñar con una vida mejor y el derecho a creer en la esperanza. Sueños y esperanzas son las piedras capitales que sostienen el gran edificio de la dignidad humana.

Termino ya. En esta hora en que en España se duda de la política y de los políticos, políticos como María Luisa Cava de Llano y Adolfo Suárez y políticas como las que han desarrollado, son de suma importancia; políticos que no son amos sino sirvientes del interés general, el único imperativo al que ha de estar sometida la política.

La desafección entre los ciudadanos y la política que promueven populistas y demagogos irresponsables es tremendamente peligrosa. Los populistas y demagogos, entusiastas del cuanto peor mejor, son la lepra de los pueblos y basta con recordar la República de Weimar. La política es absolutamente esencial. Según Ortega es el único instrumento con que contamos para transformar la realidad social circundante y yo os quiero decir que la política es una de las vocaciones más nobles a las que servir. Permitidme citar unas palabras del Papa Francisco, que en un discurso criticando frontalmente la corrupción –críticas que comparto al cien por ciento– añadió: “La política, tan denigrada, es una altísima vocación, es una de las formas más preciosas de caridad, porque busca el bien común”.

La política es imprescindible porque solo ella cabalga hacia el futuro, porque solo ella recita los versos de Auden:

*Hacia derrotas nuevas ha de ir todavía,*
*hacia dolores nuevos y mayores,*
*y hacia la derrota del dolor.*

La política es indispensable porque solo ella, ¿verdad María Luisa?, ¿verdad Adolfo?, hace que el futuro nos pertenezca; porque solo ella cabalga hacia la DERROTA DEL DOLOR.»

La nueva Consejera, doña María Luisa Cava de Llano toma la palabra para decir:

«Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmos. Sres. Consejeros, Excma. Sra. Secretaria General, Ilmos. Sres. Letrados, estimados funcionarios, Administrativos, Auxiliares y Subalternos, queridos familiares y amigos:

Gracias: a todas aquellas personas que han hecho posible que hoy tome posesión como Consejera de Estado Electiva.

Al Presidente del Gobierno, que formuló la propuesta y me confió la responsabilidad y el honor que lleva aparejada.

Al Consejo de Ministros.

Al Presidente del Consejo de Estado, de cuya amistad, confianza y aprecio me siento especialmente deudora.

A este Consejo en Pleno, por recibirme entre sus miembros.

Y muy especialmente a las dos personas que han aceptado ser mis padrinos.

Me presento ante ustedes, de la mano de dos ilustres y queridos Consejeros:

El Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla, quien desde la política ha servido a la Justicia desde numerosos cargos y con quien me unen no sólo lazos familiares de amistad en Lleida, lugar de su nacimiento y de parte de mi familia, sino también, alguna coincidencia festiva con un joven y brillante jurista, a la sazón pregonero de las fiestas de Lleida, de las que era reina aquel año, una de mis hermanas.

Mi otro padrino, el Excmo. Sr. D. Carlos Carnicer, que asume la representación de toda la abogacía española, viejo amigo con quien trabajé codo a codo desde la Defensoría del Pueblo y con el que tengo, no una, sino varias deudas de gratitud, la última la de haber sido él, quien me entregara hace unos meses la Gran Cruz al Mérito en el servicio a la abogacía.

Gracias a los dos, de todo corazón, ha sido un gran honor para mí.

Y mi agradecimiento a todos ustedes, queridos amigos, antiguos colaboradores y familiares, por acompañarme en este acto tan importante y emotivo para mí.

He tenido tres grandes pasiones en mi vida: la abogacía, la política y la defensa de los derechos humanos.

Pude ejercer la abogacía durante casi treinta años, siendo lo que se denomina una abogada "de provincias", de lo que presumo con orgullo. Colegiada en el Ilustre Colegio de Abogados de Baleares, ejercí en Ibiza, mi pequeño paraíso, esa isla a la que tanto debo y que me ha dado cariño, familia y vida. Pude ejercer hasta que al ser nombrada Adjunta Primera al Defensor del Pueblo, por imperativo legal, tuve con tristeza, que colgar la toga, pero me consolaba pensar que la justicia no solo se consigue en los Tribunales, sino también mediando, persuadiendo y conciliando en otros foros.

Llegué a la política, cuando me fui dando cuenta, de que el derecho era una obra perpetuamente inacabada, cuando comprobaba que los problemas muchas veces no encontraban su solución en la Ley, o que la gestión de las Administraciones muchas veces desdecía las grandes palabras. De ahí que la idea de trabajar desde otro ámbito, para contribuir modestamente a mejorar las cosas, surgió de mí, de forma natural.

Mi paso por la política, desde distintos ámbitos territoriales, me proporcionó una valiosa lección de vida. Tuve la suerte de desempeñar cargos en política municipal, insular, autonómica y nacional, hasta que por imperativo legal y por las mismas circunstancias, me ví obligada a renunciar a mi militancia política, pero no a mis principios y convicciones, lo que nunca fue óbice para desempeñar mi cargo con total neutralidad, independencia e imparcialidad.

Pude dedicarme especialmente a la defensa de los derechos humanos desde que llegué a la institución del Defensor del Pueblo, donde permanecí doce años, como Adjunta Primera y como Defensora en funciones. Llegué a esa institución

con la ilusión de quien se acerca, a lo que intuye que se va a ajustar bien a su carácter y a su forma de concebir la lucha por esos valores, que consideramos superiores y dignos de orientar nuestra convivencia.

El tiempo, colmó y superó mis expectativas y pude dedicarme a defender al pueblo, contando para ello con un extraordinario equipo, parte del cual hoy me acompaña.

La tarea que allí pude realizar, en busca constante del consenso, al margen de cualquier diatriba partidista, hizo que pudiera, de alguna forma, contribuir al perfeccionamiento del derecho y hacer que éste responda a lo previsto en la Constitución, en la convicción de que en la vigencia de los derechos y de las libertades se juega toda sociedad buena parte de su legitimidad y de sus propias posibilidades de pervivencia.

Siempre he creído que los ciudadanos son tales, en virtud de la eficacia práctica de los derechos que les están reconocidos, por lo que: perseguir su plena vigencia, asegurar el acceso viable a las garantías que previenen su conculcación y contribuir a que sobre ellos exista un conocimiento mayor y más pleno sobre su naturaleza y alcance, creo modestamente, que fue contribuir a la realización del estado de derecho y a reforzar los valores superiores en que éste se asienta.

Hoy, comienzo una nueva etapa de mi vida como Consejera de Estado, como miembro del supremo órgano consultivo del Gobierno, rodeada de personas, que con toda propiedad, pueden considerarse maestros y que entrelazan entre ellas, prestigio, experiencia y pluralidad.

Quiero manifestarles, que a lo largo de mi vida, he sido “beneficiaria” de la ingente labor del Consejo de Estado.

Lo fui como Diputada, acudiendo como fuente de autoridad a sus dictámenes, siempre sólidos y agudos.

Lo fui también en mis años en la Defensoría del Pueblo, su doctrina, me sirvió, para formar criterio respecto de las solicitudes que recibí para la interposición de recursos de inconsti-

tucionalidad y para la resolución de determinadas quejas. Para todo ello me ayudó enormemente la clarividencia del Consejo.

Quiero hacer mención, a la frase que antecede a la firma de los dictámenes del Consejo de Estado y que dice así: "V. E. no obstante, resolverá lo que estime más acertado". Me parece esa frase un elaborado compendio sobre la visión de este Consejo respecto de su participación en las tareas de Estado. Una visión que se inicia y culmina con el respeto escrupuloso a la legitimidad democrática, de quien ostenta una magistratura pública, para conducir la gobernación dentro del amplio margen que la Constitución le otorga, pero que a la vez es también, un ejercicio de colaboración leal y prudente, en el perfeccionamiento de la legislación del Estado y del Estado mismo.

Soy una persona de creencias y también obviamente, una persona de ideas. Como nos enseñaba con lucidez Ortega, las creencias no son discutibles, nos hacen sentir cómodos, en cierto modo estamos en ellas. Las ideas, en cambio, se pueden discutir, ciertamente, pero permiten situarnos en el camino de la racionalidad.

No se inquieten, no pretendo convertir este acto en una discusión, simplemente me parece que a esta intervención le faltaría algo si no explicitara algunas ideas.

Yo, señoras y señores, soy de la idea de que España es una realidad fuerte, bien articulada y pujante que, a pesar de los retos que se nos presentan, tiene futuro como sociedad democrática avanzada.

Soy de la idea, de que en nuestra sociedad y en nuestra comunidad política hay sitio para todos y de que juntos somos capaces de hacer grandes cosas.

Soy de la idea, de que en la vigencia de los derechos y de las libertades, se juega toda la sociedad, buena parte de su legitimidad.

Soy de la idea, de que esos derechos y esas libertades, están mejor asegurados, con modelos de articulación política

que tengan, masa crítica y capacidad de contar en el concierto internacional.

Soy de la idea de que el descrédito de la política, sólo puede conducirnos a escenarios peligrosos.

Soy de la idea, en fin, de que entre los retos colectivos más urgentes a lo que deberíamos dedicarnos los españoles, está el de recuperar el prestigio de nuestras instituciones, el exigir el cumplimiento de las leyes, y el acatamiento y ejecución de las resoluciones judiciales.

Señoras y señores, no es éste mal lugar para contemplar, reflexionar y aun colaborar, con la modestia que impone la prudencia, en el devenir de la nave del Estado. Desde aquí se disfruta, como en pocas instituciones, de una visión de conjunto, sobre la que se cimenta su larga y prestigiosa tarea de consejo.

A esta tarea, y bajo la protección de Nuestra Señora del Buen Consejo, que preside la Capilla de esta casa, vengo con ilusión, humildad y espíritu de servicio, dispuesta a aplicar mis esfuerzos, no sólo por responsabilidad y deseo de cumplir con la confianza recibida, sino también con el ánimo de que yo misma pueda beneficiarme de la feliz circunstancia de estar en contacto con personas que, sin duda, pueden enriquecerme con el don de su ciencia.

Muchas gracias, señor Presidente, por sus palabras de bienvenida. Muchas gracias a todos ustedes por acompañarme en este acto y por su atención.»

## 4. **Letrados**

### 4.1 *Oposiciones*

En el Boletín Oficial del Estado de fecha 10 de marzo de 2014 aparece publicada una Resolución de 6 de marzo, de la Presidencia del Consejo, por la que se aprueba la lista definitiva de admitidos a

las oposiciones del Cuerpo de Letrados y el Tribunal que ha de juzgarlas y se convoca a los opositores para el primer ejercicio.

El Tribunal de Oposiciones del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado quedó compuesto por:

Presidente:

Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina

VOCALES:

Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret

Excmo. Sr. D. Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona

Excmo. Sr. D. José Manuel Sala Arquer

Excma. Sra. D.ª Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos

Excmo. Sr. D. José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz

SECRETARIO:

Ilmo. Sr. D. Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer

Una vez finalizados todos los ejercicios de la oposición, en el Boletín Oficial del Estado de fecha 4 de junio se publica la Resolución de 2 del mismo mes, de la Presidencia del Consejo, por la que se nombran Letrados del Consejo de Estado a doña Cristina Gil-Casares Cervera, doña Elvira Pilar Gallardo Romera y don Cristóbal Rodríguez Giménez.

### 4.2 *Nombramientos*

Doña Cristina Gil-Casares Cervera fue nombrada funcionaria del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado por Resolución de 2 de junio de 2014, de la Presidencia del Consejo de Estado, una vez superadas las oposiciones para ingreso en el Cuerpo, convocadas por Resolución de 19 de septiembre de 2013 (BOE del 25), tomando posesión el día 5 de junio de 2014.

Doña Elvira Pilar Gallardo Romera**,** fue nombrada funcionaria del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado por Resolución de 2 de junio de 2014, de la Presidencia del Consejo de Estado, una vez superadas las oposiciones para ingreso en el Cuerpo, convocadas

por Resolución de 19 de septiembre de 2013 (BOE del 25), tomando posesión el día 5 de junio de 2014.

Don Cristóbal Rodríguez Giménez fue nombrado funcionario del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado por Resolución de 2 de junio de 2014, de la Presidencia del Consejo de Estado, una vez superadas las oposiciones para ingreso en el Cuerpo, convocadas por Resolución de 19 de septiembre de 2013 (BOE del 25), tomando posesión el día 5 de junio de 2014.

Doña Elvira Pilar Gallardo Romera es nombrada Letrada de Secretaría con fecha 4 de diciembre de 2014, sin perjuicio del mantenimiento de su plena vinculación a la Sección Sexta.

### 4.3 *Situaciones*

Doña María José Trillo-Figueroa Molinuevo, funcionaria del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, cesó por excedencia para el cuidado de hijos el 1 de febrero de 2014.

Doña Áurea María Roldán Martín, funcionaria del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, pasó a la situación de servicios especiales el 4 de octubre de 2014, por ser nombrada Subsecretaria de Justicia por Real Decreto 843/2014, de 3 de octubre.

### 4.4 *Jubilaciones*

Don Ignacio Bayón Mariné, Letrado del Consejo de Estado en situación de excedencia voluntaria, cesó por jubilación forzosa el día 14 de febrero de 2014.

## 5. **Personal administrativo**

### 5.1 *Jubilaciones*

Don Eduardo José Álvarez Toro, funcionario del Cuerpo Auxiliar a extinguir (Real Decreto-ley 23/1977), cesó por jubilación voluntaria el 30 de marzo de 2014.

## 6. **Personal laboral**

### 6.1 *Jubilaciones*

Doña Cristina Retuerto Buades**,** personal laboral con la categoría de Analista Funcional, cesó por jubilación forzosa el 18 de junio de 2014.

Doña Eulalia Zurdo Herrero**,** personal laboral con la categoría de Limpiadora, cesó por jubilación forzosa el 13 de noviembre de 2014.

### 6.2 *Convenio Colectivo*

Mediante Resolución de 20 de mayo de 2014, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, se ha publicado el Convenio Colectivo del personal laboral del Consejo de Estado para 2014-2016 (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 21 de junio de 2014), suscrito por la Comisión Negociadora del citado Convenio el 15 de enero de 2014.

# IV. **SERVICIOS**

## 1. **Archivo y Biblioteca**

### 1.1 *Biblioteca. Adquisiciones*

#### 1.1.1 Monografías

El fondo bibliográfico moderno se ha visto incrementado en 950 títulos (1.427 volúmenes) con lo que dicha serie ha alcanzado los 58.391 volúmenes.

Continúa la labor de conversión de fichas del catálogo del fondo antiguo a registros informáticos (239 títulos) para facilitar su consulta.

La Biblioteca del Cuerpo de Letrados cuenta en la actualidad con 464 títulos.

### 1.1.2 Publicaciones periódicas y seriadas

La Biblioteca mantiene al día 151 títulos de publicaciones periódicas, de los cuales 75 títulos de revistas se reciben en formato papel, y 40 disponen de acceso *on-line*, correspondiendo el resto a diarios de tirada nacional y otras publicaciones periódicas en papel (FAC, Repertorios de Legislación y Jurisprudencia, que todavía se considera oportuno adquirir en el mencionado soporte).

### 1.1.3 Difusión de la información

Continúa la elaboración y distribución del Boletín de Sumarios de Revistas (bimestral).

La elaboración del Boletín Bibliográfico Selectivo de periodicidad mensual, ha ido dando a conocer las novedades bibliográficas incorporadas a la Biblioteca. Sus registros, que incluyen relación de contenido, facilitan al usuario mejor y más exacta información sobre las obras adquiridas.

## 1.2 *Servicio de préstamo*

A lo largo de este último año se han recibido más de 1.100 solicitudes de préstamo. Como viene siendo habitual, no se incluyen en esta cifra los préstamos para su utilización en Sala ni la utilización de obras de consulta. Concretamente queda restringido el préstamo de las obras de más de cincuenta años de antigüedad, entre otros materiales.

## 1.3 *Archivo*

Durante 2014 se han recibido en el Archivo para su custodia 1.298 expedientes correspondientes a consultas evacuadas por el Consejo durante el mismo período, con lo que el total de expedientes de la Serie Moderna se eleva a 130.485.

El Archivo ha recibido además 85 legajos procedentes de los distintos departamentos (Secretaría General, Servicios Económicos, etc.) de cuya custodia se ha hecho cargo.

### 1.4 *Investigadores*

Las consultas externas sobre fondos bibliográficos y documentales son cada vez más numerosas. En la mayoría de ocasiones son investigaciones largas que exigen gran dedicación por parte del personal de Archivo y Biblioteca, que debe entender el objeto final del estudio en orden a proceder a la selección de la documentación más pertinente.

Cabe destacar los siguientes temas de investigación para los que ha sido requerida documentación del Archivo del Consejo:

– Percepción de Derechos Pasivos por los Alcaldes Mayores de La Habana (1853)

– Aplicación de jornada laboral máxima solicitada por el Colegio de Practicantes de Vizcaya (1926)

– Traslado de capitalidad de ciertos municipios de la provincia de León (1893)

– Refundición de dominios y extinción de servidumbres en los montes de la provincia de Almería (1883-1983)

– Pleitos sobre derecho de aguas en la provincia de Tarragona (1868)

– Venta de diversas rentas señoriales en la provincia de Ciudad Real (1845-1870)

– Legislación Sanitaria durante la Restauración Borbónica

– Reversión de las concesiones otorgadas a Hidráulica Santillana para el abastecimiento de aguas en Madrid (1909-1969)

– Participación jurídico-política de Antonio Balbín de Unquera en las negociaciones para la adjudicación del Sahara Español (1871-1884)

– Nuestra Señora del Buen Consejo, Patrona y Abogada del Consejo de Estado (1942)

– Litigios por mancomunidad de pastos en la provincia de Cádiz (1850-1857)

– Transposición de las Directivas de Recursos (España, Francia e Italia).

Se ha proporcionado información sobre numerosos miembros del Consejo con fines de estudio o para completar los propios expe-

dientes que conservan los archivos de otras instituciones sobre las mismas personalidades (Reales Academias, Congreso de los Diputados, Senado, etc.).

### 1.5 *Digitalización de dictámenes*

Con el objetivo de generar una copia de seguridad de todos los dictámenes emitidos con anterioridad al 29 de octubre de 1987, de los que tan sólo se conserva copia en papel se ha continuado el escaneado de los mismos hasta alcanzar a fecha de hoy un total de 5.221. Este trabajo facilita además la consulta y copia de los dictámenes antiguos para su envío digital.

## 2. **Informática**

### 2.1 *Equipo informático*

Durante 2014 no se produjeron adquisiciones con objeto de renovar ordenadores personales y servidores del parque actual. La asignación presupuestaria se dedicó a la mejora tanto de la infraestructura de red, preparándola para soportar mayor tráfico, como de las comunicaciones, además de la adquisición de nuevas licencias de productos de ofimática y algún que otro periférico.

Respecto a la infraestructura de red, cabe destacar la sustitución del antiguo cableado correspondiente a los troncales que se ha reemplazado por uno que soporta 10 Gb de velocidad. Esto conllevará un considerable incremento de velocidad cuando se pueda ir sustituyendo la electrónica actual por una que admita tales velocidades.

Entre los nuevos periféricos adquiridos se pueden destacar seis impresoras láser de alta velocidad con conexión a red y dos escáneres.

### 2.2 *Actividad*

Se ha acometido la reforma parcial del cableado de la red de área local del Consejo de Estado, sustituyendo los antiguos tronca-

les por unos que nos permitan, con el cambio a la electrónica adecuada, conseguir velocidades de 10 Gbits/segundo.

Con el fin de incrementar el ancho de banda de nuestras comunicaciones, se adquirió e instaló un balanceador de cargas que permite utilizar hasta cuatro líneas, consiguiendo con ello una mayor velocidad y mejor disponibilidad de servicio.

Durante varios meses se ha estado trabajando en la adecuación al Esquema Nacional de Seguridad. Se han elaborado diferentes documentos como el Plan de Adecuación, la Política de Seguridad, la Gestión de Riesgos y el Plan de Mejora de la Seguridad. También, y como consecuencia de esto, se han elaborado diversos procedimientos que habrán de ir poniéndose en funcionamiento en la medida de lo posible, como son los de Control de Acceso, Seguridad Física, Seguridad Lógica, Protección de Datos, Protección de las Aplicaciones, Gestión de Personal y Protección de la Información.

A través de la *web*, se han recibido a lo largo de 2014 una cantidad de visitas que superaron la cifra de 230.000, alcanzando una media diaria próxima a los 640 accesos.

En el mes de diciembre se incorporó a la *web* el denominado Portal de Transparencia, en el que publican datos de utilidad e interés del ciudadano.

Una de las bases de datos documentales interna contiene, además de todos los expedientes ingresados, todos los dictámenes aprobados durante el año 2014, y los datos asociados a la tramitación de cada expediente ingresado en el Consejo de Estado durante este periodo. A fecha 31 de diciembre la base supera los 75.500 registros, gran parte de los cuales incluyen los correspondientes dictámenes (más de 70.000) con su texto íntegro (desde 1987 hasta 2014). Todos ellos son accesibles en modo texto completo mediante el *software* de recuperación documental BKM, habiéndoseles incorporado además el objeto multimedia correspondiente a su documento original en Microsoft Word.

Desde hace varios años y de modo totalmente gratuito, el Consejo de Estado pone a disposición de los ciudadanos la base pública de dictámenes del Consejo de Estado. Dicho repositorio se encuentra alojado en equipos del Boletín Oficial del Estado. Su manteni-

miento y gestión corre a cargo del Consejo de Estado, correspondiendo al Boletín Oficial del Estado el sistema de consulta y almacenamiento. A finales de diciembre de 2014, el número de dictámenes incorporados a la base pública superaba los 62.400, habiéndose incrementado en casi unos 3.000 respecto del ejercicio anterior. El número de accesos a la base pública de dictámenes durante 2014 ha superado la cifra de 400.000 visitas, con una media aproximada de 1.095 accesos diarios.

### 2.3 *Formación*

Manteniendo la operativa de años anteriores y tras resolución de 10 de enero de 2014, el Instituto Nacional de Administración Pública aprobó la realización en régimen descentralizado de diversos cursos, la mayoría de ellos relacionados con los aplicativos de ofimática, que son la base para mantener un alto grado de formación y actualización en el personal que presta sus servicios en el Consejo de Estado. Tales acciones formativas fueron impartidas, al igual que se viene haciendo desde hace varios años, por integrantes del Área de Informática, asistiendo más de 40 personas a estos cursos.

## 3. **Gestión y Servicios Generales**

### 3.1 *Base de dictámenes*

La base de dictámenes de acceso público gratuito, al finalizar el año 2014, cuenta con 62.390 dictámenes.

Los dictámenes relativos a anteproyectos y proyectos de normas, una vez comprobado que las mismas han sido aprobadas en el Consejo de Ministros, se incorporan de inmediato a la base de dictámenes.

### 3.2 *Atención a consultas de particulares y solicitudes de información*

Se atienden las consultas recibidas, tanto por correo electrónico, como por fax o telefónicamente.

En el año 2014 se han atendido 547 consultas, recibidas por correo o fax. A ese número habría hay que añadir las telefónicas, muy numerosas.

De esas 547, 189 procedían de instituciones públicas en general y 358 de particulares.

### 3.3 *Calificación de los expedientes*

Se continúa con la calificación diaria de todos los expedientes que se reciben en el Consejo.

En la página *web* del Consejo de Estado se incorpora semanalmente, en el apartado *Actualidad,* información sobre la aprobación en Comisión Permanente de determinados dictámenes que por el asunto sobre el que versan puedan resultar de actualidad.

Se trata de dictámenes relativos a normas y que revisten un mayor interés por su materia, momento y/o alcance. No se incorpora en ese momento el contenido íntegro del dictamen, informándose únicamente de que ha sido aprobado el dictamen sobre ese asunto.

La incorporación del dictamen íntegro en la base de datos de acceso público, sólo se hace una vez aprobada en Consejo de Ministros la norma objeto de dictamen.

### 3.4 *Base de doctrina legal*

Se continúa con la Base de doctrina coordinada por la Letrada doña Rosa María Collado Martínez.

La selección se realiza con el objetivo de mantener actualizado el criterio doctrinal del Consejo de Estado. Se procura atender al interés doctrinal y no ser una recopilación de dictámenes.

### 3.5 *Portal de transparencia*

Con fecha 10 de diciembre se puso en funcionamiento el Portal de transparencia previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Actualmente se accede a partir de la página *web* del Consejo de Estado.

En él, y de acuerdo con la Ley 19/2013, se pretende ofrecer información tanto institucional como económica y normativa, del trabajo y funciones del Consejo de Estado, al tiempo que se pretende facilitar el acceso de los ciudadanos a las bases de datos y de información relacionada con el Consejo de Estado.

## 4. **Conservación y mantenimiento**

### 4.1 *Prevención de riesgos laborales*

Con el objeto de dar cumplimiento a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, se ha prorrogado el contrato con la empresa Fraternidad – Prevención, como Servicio de Prevención Ajeno para este ejercicio, para las cuatro disciplinas preventivas: Seguridad y Salud en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología Aplicada y Medicina del Trabajo.

Igualmente, se realizaron las actividades preventivas programadas y aprobadas para este ejercicio por el Comité de Seguridad y Salud. Entre ellas destaca la realización del nuevo Plan de Autoprotección del edificio, conforme a la nueva normativa técnica vigente al respecto.

### 4.2 *Obras*

Con cargo a los presupuestos del Consejo de Estado se han realizado durante este ejercicio las siguientes actuaciones:

Con el objeto de mejorar y adecuar las infraestructuras telefónicas a la nueva tecnología IP, se acometieron diversos trabajos de acondicionamiento en la sala de Ibercom, así como la instalación de los elementos de interconexión necesarios entre el nuevo sistema telefónico y la red informática de datos.

Con la instalación de 33 nuevos puntos de red y, tras conseguir un nuevo rango de direcciones IP, se hizo posible conectar directamente a la red dispositivos que, hasta ahora, dependían de equipos individuales, evitándose así tener que estar éstos encendidos para poder ser compartidos por otros usuarios (caso de impresoras, escáneres, etc.).

Por otro lado, el gran crecimiento de los volúmenes de información que se mueven por la red, hizo necesario dotar a la red de área local de la capacidad de transmisión de información a la velocidad de 10 Gbit/s. Para ello, se acometieron las obras de acondicionamiento y transformación de parte de la infraestructura de la red de área local mediante la sustitución de los troncales de fibra óptica que interconectan los tres *racks* activos existentes, instalando conexiones de alta velocidad con paneles *Gigaspeed* para los servidores actuales y dejar en reserva para futuras ampliaciones.

Habiéndose instalado una nueva centralita telefónica MX-ONE con tecnología IP, se hizo posible la instalación de una red *wifi* y un sistema telefónico de extensión móvil para todo el edificio, que permita la convergencia de la red fija con la móvil, aprovechando las ventajas derivadas de toda red inalámbrica.

Se acometieron los trabajos y actuaciones necesarias para la instalación de un grupo electrógeno de emergencia con arranque automático y otros elementos y accesorios necesarios para asegurar el suministro en caso de fallo en la red, garantizando así el funcionamiento de los servicios esenciales de esta Institución.

### 4.3 *Conservación y mantenimiento*

La empresa Genera Quatro, como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha sido la que ha realizado durante este ejercicio las tareas correspondientes al mantenimiento preventivo, correctivo y conductivo de las instalaciones generales del edificio sede de este Consejo de Estado, así como todas las tareas de mantenimiento diario que se vienen realizando.

Aparte de lo anterior, se han realizado las diferentes contrataciones con empresas especializadas en el sector para el mantenimiento de diversas instalaciones y equipos del Consejo no incluidos en el apartado anterior.

Igualmente, la empresa Fissa, como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha realizado durante este ejercicio las tareas correspondientes al servicio de limpieza del edificio sede de este Consejo de Estado.

Durante este ejercicio, la empresa Grupo Norte, S. A., como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha desarrollado las tareas de seguridad y protección del edificio.

A lo largo de este ejercicio, se ha procedido a la realización de actuaciones de pintado, lijado y barnizado en suelos de madera del edificio, destacando los trabajos realizados en varios pasillos y galerías de la plantas primera y segunda, así como en la escalera de servicio.

Durante el verano, se procedió a los trabajos de saneamiento, impermeabilización y pintado en los paramentos verticales y horizontales de la planta sótano.

### 4.4 *Adquisiciones*

Con el objeto de actualizar y racionalizar el consumo energético del sistema de alumbrado del edificio sede de este Consejo de Estado, y siguiendo la programación prevista, se procedió a la instalación de lámparas y tubos de tecnología LED en todos los despachos y dependencias de la planta primera de este Consejo de Estado.

Con el objeto de solucionar los problemas existentes en el sistema de grabación del Salón de Plenos, se procedió a la adquisición, instalación y configuración, de un Grabador Profesional de Audio en Estado Sólido / USB 1 ud. que permite grabar archivos MP3 y WAV sobre tarjetas SD/SDHC o dispositivos USB, reproduciendo archivos MP3 y WAV sobre tarjetas SD/SDHC o dispositivos USB y con conexión a PC vía USB para gestión de transferencia de archivos, marca DENON, modelo DN-F650R.

Adquisición del material de uniformidad para el personal laboral de este Consejo de Estado, de acuerdo con el Convenio Colectivo vigente.

### 4.5 *Otras actuaciones*

El Museo del Prado, mediante Orden de 19 de febrero de 2014, con fecha de entrega de 5 de abril, constituye el depósito temporal por un periodo de 5 años, del tapiz de Frans van der Hecke sobre cartón de Rubens, que representa el «Encuentro de Abraham y Mel-

quisedec», que, con su calidad y grandes dimensiones, contribuye a resaltar la galería de Presidencia.

El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, mediante Orden Ministerial de 28 de diciembre de 2014, renueva el depósito por un plazo improrrogable de tres años, constituido para el Consejo de Estado (despacho ex Presidentes de Gobierno) de las cuatro litografías que se relacionan a continuación:

- Lanzarote XXII, 1999. Barceló Artigues, Miquel
- Majorette, 1978. Miró i Ferrá, Joan
- Colombine effarouchée / Colombina asustada, 1980. Miró i Ferrá, Joan
- Llambrec Material (plancha 2), 1975. Tápies Puig, Antoni (Barcelona, 1923).

## V. RELACIONES INSTITUCIONALES

1. Don José Manuel Romay Beccaría, Presidente del Consejo de Estado, asistió a lo largo del año 2014, en representación del Alto Cuerpo Consultivo, entre otros a los siguientes actos:

El día 13 de enero asiste a la Misa de funeral por don Eduardo García de Enterría y a la Sesión Necrológica en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

El día 29 de enero asiste al Homenaje a don Eduardo García de Enterría en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

El día 13 de febrero pronuncia un discurso en el acto de clausura y entrega de títulos de Máster de Salud en ESADE Business School.

El día 18 de marzo recibe en el Consejo de Estado a don Fernando Carrillo Flórez, Embajador de la República de Colombia en España, y a doña Jimena Lombana, Ministra Plenipontenciaria de la Embajada.

El día 25 de marzo participa en el acto de despedida a don Adolfo Suárez González en el Congreso de los Diputados.

El día 6 de mayo la Comisión Permanente ofrece un almuerzo en el Consejo de Estado al Embajador de la República de Colombia y

cinco Magistrados del Consejo de Estado de la República de Colombia.

El día 23 de mayo preside el acto de presentación en el Consejo de Estado del libro homenaje a don Manuel Peláez Nieto.

El día 4 de junio asiste a los actos conmemorativos del Día de la Dirección de Acuartelamiento del Ejército, invitado por el General Director don Enrique Bohigas Jayme.

El día 11 de junio asiste al acto presidido por Su Majestad la Reina «Un día en la vida de Mujeres por África», invitado por la Presidenta de la Fundación Mujeres por África.

El día 18 de junio asiste, en el Palacio Real de Madrid, a la Ceremonia de Sanción y Promulgación de la Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

El día 19 de junio asiste al acto de proclamación y juramento de Su Majestad el Rey Don Felipe VI en el Congreso de los Diputados y a la posterior recepción en el Palacio Real de Madrid.

El día 2 de septiembre visita el Palacio de la Zarzuela con motivo de la Audiencia de Su Majestad el Rey Don Felipe VI.

El día 2 de octubre es entrevistado y grabado en el Consejo de Estado por el periodista don Esteban González para el programa informativo «INFORME SEMANAL».

El día 22 de octubre asiste en el Ministerio de Sanidad al acto conmemorativo del 25 Aniversario de la Organización Nacional de Trasplantes, presidido por S. M. la Reina Doña Letizia.

El día 30 de octubre interviene en la presentación de la obra «El Derecho Europeo de la Competencia y su Aplicación en España. Liber Amicorum Santiago Martínez Lage» en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

El día 27 de noviembre da una conferencia en el acto institucional de entrega de premios Fundación Pfizer 2014, en el Convento de la Santa Fe en Toledo.

En el Consejo de Estado se han celebrado los siguientes almuerzos institucionales:

El día 26 de febrero se celebra un almuerzo en el Consejo de Estado con la Comisión Permanente ofrecido a la Ministra de Fomen-

to doña Ana Pastor Julián, que vino acompañada por el Secretario de Estado, don Rafael Catalá Polo; el Subsecretario, don Mario Garcés Sanagustín, y el Secretario General Técnico, don Eugenio López Álvarez. También asiste el Letrado Mayor don José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

El día 6 de marzo se celebra un almuerzo en el Consejo con el Presidente y la Secretaria General del Consejo de Estado y el Presidente del Consejo Consultivo de Extremadura don Clemente Checa, la Consejera doña Elena Manzano y el Secretario General, don Felipe Jover.

El día 3 de abril se celebra un almuerzo en el Consejo con la Comisión Permanente, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, don José Ignacio Wert Ortega junto con la Secretaria de Estado, doña Montserrat Gomendio Kindelan. También asisten el Letrado Mayor don José Antonio García-Trevijano Garnica y los Letrados D. Jesús Avezuela Cárcel y D. Lucas Blanque Rey.

El día 24 de abril se celebra un almuerzo en el Consejo al que asisten la Comisión Permanente, el Ministro del Interior don Jorge Fernández Díaz, el Secretario de Estado, don Francisco Martínez Vázquez, el Subsecretario, don Luis Aguilera Ruiz, y el Secretario General Técnico, don Juan Antonio Puigserver. También asistió el Letrado Mayor don José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

El día 6 de mayo se celebra un almuerzo en el Consejo de Estado con el Embajador de la República de Colombia y cinco Magistrados del Consejo de Estado de la República de Colombia.

El día 25 de junio se celebra un almuerzo en el Consejo al que asisten la Comisión Permanente y el Ministro de Industria, don José Manuel Soria López junto con su Director de Gabinete, don Luis Belzuz de los Ríos. Asistieron también el Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín y el Letrado D. José Amérigo Alonso.

El día 23 de julio se celebra un almuerzo en el Consejo con la Comisión Permanente.

El día 16 de octubre se celebra un almuerzo en el Consejo al que asiste la Comisión Permanente con la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, doña Isabel García Tejerina, el Secretario de Estado de Medio Ambiente, don Federico Ramos de Armas, el Subsecretario, don Jaime Haddad Sánchez de Cueto y el Secreta-

rio General Técnico, don Adolfo Díaz-Ambrona Medrano. También asisten los Letrados don Íñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral y don José Luis Palma Fernández.

El día 20 de noviembre se celebra un almuerzo en el Consejo al que asiste la Comisión Permanente con el Ministro de Defensa, don Pedro Morenés Eulate, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, don Fernando García Sánchez, el Secretario de Estado de Defensa, don Pedro Argüelles Salaverría y el Secretario General de Política de Defensa, don Alejandro Alvargonzález San Martín. También asisten los Letrados don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín y don José Amérigo Alonso.

2. A lo largo del año se han sucedido otras actividades en el Consejo de Estado.

El día 23 de mayo se presenta en el Consejo de Estado el libro homenaje a don Manuel Peláez Nieto. Lo presenta el Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.

Entre los días 1 y 3 de octubre se celebraron unas Jornadas Consultivas en Gijón, organizadas por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, abordando los siguientes temas: Estado autonómico y función consultiva; la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños provocados por infecciones nosocomiales; el cálculo de las indemnizaciones en la responsabilidad patrimonial sanitaria: ¿un baremo ad hoc? Asistió el Letrado don José Luis Palma Fernández.

Además hubo las siguientes visitas:

El día 7 de febrero visitaron el Consejo de Estado un grupo de alumnos de la Escuela de Protocolo de Asturias.

El día 23 de abril visitaron el Consejo de Estado unos alumnos del Centro Universitario Villanueva. Fueron recibidos por el Letrado don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.

El 12 de mayo visitaron el Consejo de Estado un grupo de historiadores especialistas en el Siglo XVII, entre ellos Sir John Elliott, Catedrático de la Universidad de Oxford y Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales, que realizaban un seminario sobre la figura de don Luis Méndez de Haro. Les acompaña don Rafael Valladares, investigador del Instituto de Historia del CSIC. Fueron recibidos por doña Carmen Puig Galindo.

El día 4 de junio visitaron el Consejo de Estado los alféreces alumnos de las Escuelas Militares de Estudios Jurídicos y de Intervención. Fueron recibidos por el Letrado Mayor don José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

El día 11 de julio de 2014 visitaron el Consejo de Estado alumnos de la Escuela Diplomática. Fueron recibidos por el Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.

El día 17 de octubre visitaron el Consejo de Estado alumnos del Máster en Derecho Constitucional impartido el CEPC. Fueron atendidos por la Letrada doña Rosa María Collado Martínez.

El día 21 de noviembre visitaron el Consejo de Estado un grupo de alumnos de Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas. También lo visitaron un grupo de alumnos del Máster de Acceso a la Abogacía del Real Centro Universitario Escorial-María Cristina. Fueron atendidos por las Letradas doña Rosa María Collado Martínez y doña Rocío Tarlea Jiménez.

## VI. **HONORES Y DISTINCIONES**

Por Real Decreto 974/2013, de 5 de diciembre, se concede la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort a don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. Le fue impuesta el día 23 de enero de 2014.

El día 29 de enero, el Decano de la Facultad de Derecho y el Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, organizan un acto académico en memoria del Excmo. Sr. Don Eduardo García de Enterría.

El día 30 de enero, se le otorga a don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín el XXIV Premio FIES de periodismo, en reconocimiento de la Tercera de ABC «La España del Rey Juan Carlos», publicada el 17 de febrero de 2012, haciéndole entrega del mismo S. M. el Rey en el Palacio de La Zarzuela.

El día 31 de enero el Letrado don Víctor Torre de Silva y López de Letona fue elegido por unanimidad Presidente del Observatorio de la Vida Militar por cinco años.

El día 30 de mayo se entrega a la Consejera Electiva doña María Luisa Cava de Llano y Carrió la Medalla de Honor del Parlamento de Islas Baleares.

En el mes de junio don Rafael Gómez-Ferrer Morant fue elegido Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Con fecha 2 de diciembre también fue elegido Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el Consejero Nato don Benigno Pendás García.

El día 12 de diciembre imponen la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Abogacía a don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón en la sede del Consejo General de la Abogacía Española.

Con fecha 15 de diciembre doña Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós fue nombrada Doctora Honoris Causa por la Universidad de Veracruz en México.

## VII. **TRIBUNAL DE CONFLICTOS**

Por acuerdo de 26 de diciembre de 2013, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, se determina para el año 2014 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, previsto en los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 1 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales. Entre dichos miembros se integran como Vocales titulares los Consejeros Permanentes D. Alberto Aza Arias, D. José Luis Manzanares Samaniego y D.ª María Teresa Fernández de la Vega Sanz, y como Vocales suplentes D. Enrique Alonso García y como segundo suplente a D. Landelino Lavilla Alsina.

Durante el año 2014 se dictaron las siguientes sentencias por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción:

Sentencia n.º 1/2014, de 18 de febrero de 2014 (BOE n.º 88, de 11 de abril de 2014). Recurso n.º 9/2013. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de San Fernando (Cádiz) y la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de Cádiz.

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 9/2013, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de San Fernando (Cádiz) y la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de Cádiz. En el fundamento de derecho único indica que la cuestión suscitada en el conflicto consiste en determinar la competencia para resolver si el beneficiario del derecho a justicia gratuita ha venido a mejor fortuna, con los consiguientes efectos en cuanto al abono de la correspondiente condena en costas, cuestión que ha sido resuelta por el Tribunal de Conflictos en varias sentencias cuyo contenido se recoge en la de 28 de junio de 2010 en el sentido de que tal decisión pertenece al órgano judicial, según ha dejado sentado el Tribunal en la Sentencia de 20 de octubre de 1999 reproducida posteriormente en la de 18 de diciembre de 2000 y seguida por la de 17 de diciembre de 2009.

Más adelante afirma la Sentencia, recogiendo la de 20 de octubre de 1999, que la posible exacción de costas a consecuencia de haber venido a mejor fortuna ha de plantearse y resolverse por el órgano judicial competente para la ejecución de la sentencia. Ello se corresponde además con la relevancia constitucional tanto del derecho al beneficio de justicia gratuita, como derivación del derecho a la defensa y asistencia de letrado, pero que no puede justificar privilegios infundados en perjuicio de la otra parte en el proceso, como la de la eficacia de la cosa juzgada, siendo competencia exclusiva de los jueces y tribunales, como ejercicio de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117.4 de la Constitución), también en relación con la condena en costas. Como de manera más sintética, señala la Sentencia de 17 de diciembre de 2009, se trata de decidir sobre una circunstancia, la de la mejor fortuna sobrevenida, que condiciona la ejecución de un pronunciamiento judicial, como es la condena en costas, de cuya efectividad se trata, lo que entra en la competencia propia del órgano judicial de hacer ejecutar lo juzgado. Por todo ello, la competencia en este caso corresponde al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de San Fernando (Cádiz).

Sentencia n.º 2/2014, de 31 de marzo de 2014 (BOE n.º 122, de 20 de mayo de 2014). Recurso n.º 10/2013. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 8 y de lo Mer-

cantil de León y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Castilla y León.

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 10/2013, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 8 y de lo Mercantil de León y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Castilla y León sobre la declaración de nulidad por el Juzgado de León de un embargo trabado en el procedimiento administrativo de apremio seguido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria sobre los créditos titulados de la interesada.

En el fundamento de derecho primero declara que nada impide al Juez de lo Mercantil, pese a no poder levantar los embargos administrativos anteriores a la declaración de concurso, solicitar que los bienes afectados sean puestos a su disposición, integrados en la masa del concurso y decidir las cuestiones que se susciten en cuanto a su ejecución.

En el fundamento de derecho tercero expresa que la falta de competencia del Juez del concurso para declarar la nulidad de los embargos administrativos anteriores a la declaración de concurso ha sido reconocida ya por la Sentencia del Tribunal de Conflictos de 25 de febrero de 2013 que en su fundamento jurídico segundo sostiene que el Juez mercantil no podía, en efecto, declarar la nulidad de las actuaciones administrativas, pero estaba en su poder requerir a la Agencia Tributaria para que se abstuviera de toda actuación.

Sentencia n.º 3/2014, de 26 de junio de 2014 (BOE n.º 173, de 17 de julio de 2014). Recurso n.º 5/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 8 y Mercantil de León y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Castilla y León.

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 5/2014, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 8 y el Mercantil de León y la Delegación Estatal de la Administración Tributaria de Castilla y León.

La Sentencia afirma en el fundamento de derecho segundo que la cuestión se centra en determinar si el Juez del concurso puede declarar la nulidad de las actuaciones en un procedimiento de apremio y subsiguiente embargo abierto al concursado por la Administración Tributaria antes de la declaración del concurso, pues, aunque se habla de actuaciones de apremio posteriores a la declaración

del concurso, lo cierto es que la puesta a disposición de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de las cantidades correspondientes a las facturas responde al cumplimiento del embargo. Indica que esta cuestión ha sido ya examinada por el Tribunal en semejantes condiciones y entre las mismas partes en el conflicto 10/2013, resuelto por la Sentencia de 31 de marzo de 2014 cuyos argumentos y fundamentos reitera.

Sentencia n.º 4/2014, de 4 de julio de 2014 (BOE n.º 196, de 13 de agosto de 2014). Recurso n.º 4/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander y el Gobierno de Cantabria.

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 4/2014, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander y el Gobierno de Cantabria.

En el fundamento de derecho primero la Sentencia expresa que la Administración sostiene que el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander invade competencias de la Administración autonómica de Cantabria, al incoar el procedimiento de jurisdicción voluntaria n.º 635/2013 y solicita que se dicte auto declinando su jurisdicción y anuncia que en caso de no estimar la petición de inhibición se proceda al planteamiento de un conflicto de jurisdicción, que es lo que se ha suscitado.

En el fundamento de derecho segundo afirma que el Juzgado de lo Civil no ha invadido las competencias de la Administración Autonómica de Cantabria para regular el régimen de visitas, para lo que ésta entiende le habilita la legislación autonómica, sino que es el interesado afectado, padre de la menor objeto de las medidas tutelares de la Administración, el que impugna jurisdiccionalmente ante el Juzgado la medida, y se dio traslado a la Administración de dicha impugnación, pudiendo alegar cuanto le interesó. En definitiva, como sostiene la Audiencia Provincial de Santander, la competencia del Juez para resolver una impugnación de una medida administrativa es indiscutible, y en lo que en realidad discrepa la recurrente es en el procedimiento utilizado, si debió ser el de la incoación de un procedimiento de jurisdicción voluntaria tras presentarse demanda solicitando la aplicación del artículo 158 del Código Civil, o el de la oposición a la resolución administrativa de suspensión debería haberse hecho a través de la preceptiva demanda ante el órgano

judicial; no obstante lo cierto es que dicha jurisdicción voluntaria no se ha tramitado como tal, sino que se ha dado traslado a las partes para que, como si de un procedimiento contencioso se tratara, manifiesten lo que estimen conveniente a su derecho.

Añade la Sentencia que, al margen del acierto o no en la adecuación del procedimiento, y sin perjuicio de recordar que la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 2013, señala que la competencia para suspender el derecho de visitas de los padres biológicos con sus hijos menores de edad es exclusiva de los órganos judiciales, en este supuesto es evidente que el Juzgado de lo Civil n.º 9 de Santander lo que hace es controlar la legalidad del acto administrativo, cosa que el propio recurrente reconoce es conforme a derecho, y tiene su encaje constitucional en los artículos 24.1 y 106.1 de nuestra norma constitucional. Por todo ello, cuando dicho Juez de lo Civil, en virtud de la competencia que le otorga el artículo 161 de la Ley de Enjuiciamiento, decide sobre el régimen de visitas de los menores, está ejerciendo sus competencias, y en este caso revisando además lo que la Administración había resuelto en vía administrativa. El fallo concluye que la competencia a que se refiere el conflicto negativo de jurisdicción corresponde al Juzgado n.º 9 de lo Civil de Santander.

Sentencia n.º 5/2014, de 9 de julio de 2014 (BOE n.º 196, de 13 de agosto de 2014). Recurso n.º 2/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla y el Ayuntamiento de Burguillos (Sevilla).

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 2/2014, suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla y el Ayuntamiento de Burguillos (Sevilla).

En el fundamento de derecho segundo declara la Sentencia que el conflicto de jurisdicción se plantea en un incidente concursal relativo a Burguillos S. L. como deudor y, más concretamente, a la aportación por desembolso de las participaciones sociales comprometidas con dicha entidad por el Ayuntamiento, de forma que, admitida por el Juzgado la demanda incidental de la administración del concurso, de 13 de diciembre de 2011, la jurisdicción del juez se extiende de modo exclusivo y excluyente al conocimiento de la misma, según resulta, entre otros, de los artículos 8, 9 y 192 y siguientes de

la Ley Concursal. El fallo determina que la competencia corresponde al Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla.

Sentencia n.º 6/2014, de 10 de julio de 2014 (BOE n.º 196, de 13 de agosto de 2014). Recurso n.º 1/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Santander y el Gobierno de Cantabria.

Ha recaído la Sentencia en el conflicto de jurisdicción 1/2014, suscitado entre la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Santander y el Gobierno de Cantabria.

La Sentencia, en el fundamento de derecho segundo, expresa que la Administración entiende que mediante los autos de jurisdicción voluntaria que dan lugar al conflicto no pueden invadirse competencias administrativas sobre el régimen de visitas en caso de acogimiento.

En el fundamento de derecho cuarto indica que el Tribunal entiende que corresponde a los órganos judiciales la decisión sobre el mantenimiento o suspensión del régimen de visitas de la menor en régimen de acogimiento, debiendo por tanto resolver la Audiencia Provincial de Cantabria el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra el Auto dictado por el Juzgado de Instancia n.º 9 de Santander el 11 de diciembre de 2013. Así resulta del tenor literal del artículo 161 del Código Civil que establece que tratándose del menor acogido, el derecho que a sus padres, abuelos y demás parientes corresponde para visitarle y relacionarse con él, podrá ser regulado o suspendido por el juez, atendidas las circunstancias y el interés del menor.

Cita, al igual que la Sentencia 4/2014, de 4 de julio, del Tribunal de Conflictos ya reseñada, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2013, que en su fundamento de derecho segundo expresa que, según el artículo 161 del Código Civil, la competencia para suspender el derecho que a los padres corresponde de visitar y relacionarse con un menor acogido es exclusiva competencia de los órganos judiciales, sin que dicho precepto haya sido expresa o tácitamente derogado por ningún otro de igual o superior rango, y sin que prevea la suspensión de este derecho por decisión administrativa. El fallo declara que corresponde a la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Santander resolver el recurso 63/2014,

dimanante de los autos de jurisdicción voluntaria 635/2013, seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander.

Sentencia n.º 7/2014, de 21 de julio de 2014 (BOE n.º 235, de 27 de septiembre de 2014). Recurso n.º 3/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander y el Gobierno de Cantabria.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 3/2014, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander y el Gobierno de Cantabria.

Según el fundamento de derecho primero, el Gobierno de Cantabria plantea conflicto de jurisdicción al Juzgado n.º 9 de Santander, en relación con los Autos de Jurisdicción Voluntaria 659/2013 en los que, por Auto de 20 de diciembre de 2013, el citado órgano jurisdiccional desestima la solicitud de medidas de protección formuladas por considerar que no existe motivo alguno para adoptar medidas de protección distintas de las ya adoptadas por la Administración en el ámbito de sus facultades que en materia de protección de menores la Ley le encomienda. En el fundamento de derecho segundo indica que la Administración Autonómica considera que el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander ha invadido competencias al incoar un procedimiento de jurisdicción voluntaria del artículo 158 del Código Civil para oponerse a una resolución administrativa de constitución de acogimiento preadoptivo al margen del procedimiento establecido en los artículos 779 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Alega que, además de sobrepasar la competencia revisora, única que le incumbe, ha invadido judicialmente las competencias que a la Administración atribuye el Código Civil y la Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre.

En el fundamento de derecho quinto expresa que el Tribunal entiende que corresponde a los órganos judiciales la decisión sobre el mantenimiento o suspensión del acogimiento preadoptivo y cautelarmente, el acogimiento en familia externa paterna, debiendo por tanto continuar el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander con el conocimiento y resolución de las actuaciones en trámite de recurso de apelación. Considera que no ha producido invasión de competencia alguna por parte del Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander como sostiene el Gobierno de Cantabria.

En el fundamento de derecho sexto afirma que en materia de protección de menores, nos encontramos en un ámbito que rige el principio rector de primacía de la protección del interés superior del menor, que tienen que garantizar en última instancia los Jueces y Tribunales, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes. Más adelante añade que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introdujo en el Código Civil disposiciones que permiten ampliar a todos los menores las medidas que los Jueces pueden adoptar para evitar situaciones perjudiciales e incluso les facultan para intervenir en las situaciones que exceden del ámbito de las relaciones paterno-filiales, haciéndolas extensivas a las derivadas de la tutela y de la guarda e incluso estableciendo la posibilidad de que el Juez las adopte con carácter cautelar al inicio en el curso de cualquier proceso civil. Pretender que existan, con arreglo a la legislación autonómica, ámbitos de competencia propia en materia de protección de menores del que no pueden conocer los Tribunales, sería desconocer lo dispuesto en nuestra Constitución y en nuestras leyes (artículo 117 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) sobre la potestad jurisdiccional. Finaliza estimando que el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Santander debe mantener su jurisdicción para conocer de las actuaciones enjuiciadas.

Sentencia n.º 8, de 6 de octubre de 2014 (BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014). Recurso n.º 9/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Teruel y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Aragón.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 9/2014, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Teruel y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Aragón.

En el fundamento de derecho segundo la Sentencia reconoce que la cuestión que se plantea es la posibilidad de imponer recargos por impago de un crédito privilegiado una vez aprobado el convenio.

Más adelante, en el fundamento de derecho tercero, a la vista de lo dispuesto en los artículos 133.2 y 134.2 de la Ley Concursal, expresa que en este caso el convenio se aprobó por Sentencia de

30 de julio de 2012 y ha adquirido firmeza y según su tenor literal los acreedores a quienes se hubiere reconocido privilegio general, no quedarán vinculados por el Convenio respecto del crédito a que dicho reconocimiento se refiera a menos que se adhieran voluntariamente al mismo, por lo que aprobado el Convenio por sentencia firme cesa la competencia del juez de lo mercantil respecto de los créditos no sujetos al convenio y por tanto respecto de los créditos privilegiados, y consiguientemente, el juez mercantil carece también de competencia respecto de las actuaciones dirigidas al cobro de los créditos no sujetos a convenio realizadas tras la aprobación de éste. Añade que comparte el Tribunal el criterio de la Abogacía del Estado de que el Juez mercantil carece de competencia para requerir de inhibición a la Administración tributaria respecto de actuaciones realizadas en un procedimiento de apremio administrativo iniciado después de aprobado el convenio, como consecuencia de incumplimiento de las obligaciones de pago de la sociedad no sujetas a convenio, por incumplimientos posteriores a la aprobación del mismo. Este criterio es el sostenido por el Tribunal Supremo en Auto de 30 de octubre de 2012 confirmando el criterio sentado en Autos de 24 de enero, y 10 de julio de 2012. Concluye que la competencia a que se refiere el conflicto negativo de jurisdicción corresponde exclusivamente a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Sentencia n.º 9, de 7 de octubre de 2014 (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014). Recurso n.º 7/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado por el Ayuntamiento de Cortegana y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 7/2014, suscitado entre el Ayuntamiento de Cortegana y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Aracena.

Según el fundamento de derecho segundo, debe resolverse el conflicto a favor del Juzgado que se limitó a aplicar la Ley de Enjuiciamiento Civil en un procedimiento para la ejecución de títulos no judiciales, de forma que solo puede ser combatida mediante los correspondientes recursos en esa misma sede. El artículo 557 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 517 de la misma Ley, recoge como *numerus clausus* las causas de oposición en tales ejecuciones y entre ellas no se encuentra la nulidad del título. En el fundamento de derecho tercero, indica que el conflicto tiene

como único objeto suspender la ejecución acordada. El fallo determina que la competencia a que se refiere el conflicto corresponde al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena.

Sentencia n.º 10, de 7 de octubre de 2014 (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014). Recurso n.º 8/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado por el Ayuntamiento de Cortegana y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Aracena.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 8/2014 suscitado entre el Ayuntamiento de Cortegana y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Aracena.

Al igual que en la Sentencia anterior, el fundamento de derecho tercero afirma que ha de resolverse el conflicto a favor del Juzgado que se limitó a aplicar la Ley de Enjuiciamiento Civil en un procedimiento para la ejecución de títulos no judiciales, de forma que solo puede ser combatida mediante los recursos en esa misma sede. El fallo declara que corresponde la competencia para continuar el procedimiento de ejecución a que se refiere el conflicto al Juzgado n.º 1 de Primera Instancia e Instrucción de Aracena.

Sentencia n.º 11, de 11 de noviembre de 2014 (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014). Recurso n.º 6/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid y la Tesorería General de la Seguridad Social de Madrid.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 6/2014 suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid y la Tesorería General de la Seguridad Social de Madrid.

Como señala el fundamento de derecho primero, el conflicto enfrenta al Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid y a la Dirección Provincial de Madrid de la Tesorería General de la Seguridad Social, en la interpretación que hacen del artículo 84.4 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, en su redacción por la Ley 38/2011, de 10 de octubre.

En el fundamento de derecho cuarto expresa la Sentencia que se discute lo relativo a la determinación de los créditos contra la masa, que gozan de prioridad temporal en el pago de los créditos conforme a lo dispuesto por los artículos 154 y siguientes y 176 bis de la Ley Concursal. El artículo 84.1 de la Ley Concursal define *a sensu contrario* cuáles son o qué efectos tienen los créditos contra la masa

(los que no sean créditos concursales o contra el deudor común); el apartado 2 de este artículo enumera una serie de ellos, que finaliza aludiendo como créditos contra la masa a cualesquiera otros créditos a los que esta ley atribuya expresamente tal consideración y el artículo 84.3 determina las reglas de prioridad en el pago. El apartado 4 del artículo 84 que introdujo la Ley 38/2011, en su primera frase, contiene dos distintas normas unidas por una conjunción adversativa. «Las acciones relativas a la calificación o al pago de los créditos contra la masa se ejercitarán ante el juez del concurso por los trámites del incidente concursal, pero no podrán iniciarse ejecuciones judiciales o administrativas para hacerlos efectivos hasta que se apruebe el convenio, se abra la liquidación o transcurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiere producido ninguno de estos dos actos».

Añade la Sentencia que la tensión de estas dos normas en el presente caso es la siguiente: la Tesorería General de la Seguridad Social se apoya en el segundo inciso subrayado, a saber, que caben o pueden iniciarse ejecuciones administrativas para hacer efectivos créditos contra la masa una vez que se abra la liquidación, cosa que en este supuesto había sucedido el 5 de junio de 2011, y siempre que se trate de deuda postconcursal, como también era el caso (el embargo del vehículo en cuestión era por deudas correspondientes a periodos de descubierto de octubre de 2009 a abril de 2010, cuando al parecer ya había sido declarado el concurso). En definitiva, daría prioridad a una ejecución singular administrativa como otra excepción a lo previsto como regla general en el artículo 55 de la Ley Concursal y según, a su entender, permite el artículo 84.4 añadido por la Ley 38/2011.

Por el contrario, el Juzgado –sin desconocer dicha posibilidad, que «puede» iniciarse ejecuciones judiciales o administrativas en esas circunstancias– considera que tal facultad depende decisivamente de lo que dispone el primer inciso, esto es, que tales acciones relativas a la calificación de créditos contra la masa o a su pago han de ejercitarse y resolverse por el juez del concurso en el correspondiente incidente concursal, que no ha tenido lugar en este caso.

Añade la Sentencia que esta cuestión no ha sido resuelta todavía por la jurisprudencia del Tribunal Supremo e invoca dos sentencias

de audiencias provinciales (Audiencia Provincial de Álava de 21 de julio de 2014, que cita otra de la Audiencia Provincial de Palencia, de 7 de enero). La primera de dichas Sentencias considera que las acciones dirigidas a la efectividad de los créditos estudiados han de ejercitarse ante el Juez del concurso por los trámites del incidente concursal. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 7 de enero de 2014 indica que ninguna norma administrativa o procesal faculta a ningún otro órgano administrativo o jurisdiccional distinto del Juez del concurso para resolver las controversias que surjan en el concurso en relación con el orden de pago de los créditos contra la masa, de ahí que el propio artículo 84.4 de la Ley Concursal (en consonancia con el artículo 8 de dicha Ley) establezca que las acciones relativas a la calificación o pago de los créditos contra la masa se ejercitarán ante el Juez del Concurso por los trámites del incidente concursal. De admitir la tesis de la plenitud de efectos de la ejecución separada se estaría, en la práctica, convirtiendo un mero privilegio procesal de ejecución separada en un privilegio sustantivo de preferencia en el cobro del crédito contra la masa, lo que vulneraría el orden de prelación de pagos que la propia Ley Concursal establece introduciendo un privilegio contrario al principio de igualdad de trato en los acreedores que se encuentran en igual situación en que se basa la Ley Concursal.

La Sentencia del Tribunal de Conflictos concluye que debe entenderse que corresponde al Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid determinar la calificación y el pago del crédito contra la masa a favor de la Seguridad Social a través del correspondiente incidente concursal, que decida sobre la procedencia de tal ejecución administrativa singular una vez abierto el período de liquidación.

Sentencia n.º 12, de 9 de diciembre de 2014 (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2015). Recurso n.º 10/2014. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid y la Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección Provincial de Madrid.

La Sentencia ha recaído en el conflicto de jurisdicción 10/2014, suscitado entre el Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid y la Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección Provincial de Madrid.

Según el fundamento de derecho segundo, se cuestiona en el conflicto de jurisdicción la competencia en relación con el embargo

con fecha de 20 de septiembre de 2013, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, de derechos económicos de la empresa declarada en concurso por Auto de 2 de enero de 2012, actuación que se justifica por tratarse de créditos contra la masa (postconcursales) y haberse dictado en el proceso concursal Auto de 15 de febrero de 2013 abriendo la fase de liquidación, invocando al efecto el artículo 84.4 de la Ley Concursal en la redacción dada por la Ley 38/2011. El Juez del concurso entiende que dicho precepto le atribuye la competencia exclusiva y excluyente para conocer de toda ejecución contra bienes y derechos del deudor.

El fundamento de derecho tercero recuerda que esta cuestión ha sido abordada por el Tribunal de Conflictos en la reciente Sentencia de 11 de noviembre de 2014 dictada en el conflicto 6/2014. Dicha Sentencia reitera la doctrina contenida en la anterior que ha sido reseñada.

Añade que la misma decisión y por los mismos fundamentos se debe adoptar en este conflicto que se plantea en semejantes términos y entre las mismas partes. En este caso, si bien se establece la posibilidad de iniciar ejecuciones judiciales o administrativas una vez abierta la liquidación, para hacer efectivos créditos contra la masa, ello tiene lugar en el marco de la delimitación de esta masa, calificación de los créditos, orden de pago y demás circunstancias propias de un procedimiento concursal cuyo desarrollo y control ordena y dispone el juez del concurso en los términos establecidos en la Ley. Así y por lo que afecta al caso, el artículo 84.2 de la Ley Concursal determina cuáles son los réditos contra la masa; en el apartado 4, señala que las acciones relativas a la calificación o pago de los créditos contra la masa se ejercitarán ante el Juez del Concurso; en el apartado 3, se establece la forma y orden de pago de tales créditos, que puede alterarse por la administración concursal en las circunstancias allí establecidas, a lo que se añade que según dispone el artículo 154 de la Ley Concursal y para hacer efectivos los créditos contra la masa de forma preferente, la administración concursal debe deducir de la masa activa los bienes y derechos necesarios. Difícilmente resulta compatible en este marco de actuaciones del juez y de la administración concursal bajo su control, una actuación ejecutiva singular de la administración al margen del mismo, que impediría el adecuado y ordenado desarrollo del proceso concursal

e incidiría en el ejercicio de la jurisdicción atribuida al juez del concurso.

El fallo declara que corresponde al Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Madrid decidir en incidente concursal sobre la calificación como crédito contra la masa y su eventual pago mediante ejecución separada, con respecto al crédito que la Tesorería General de la Seguridad Social de Madrid ostenta frente al deudor en concurso.

## VIII. **DISPOSICIONES QUE AFECTAN AL CONSEJO DE ESTADO**

### LEY 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES (BOE DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2014)

El artículo 17 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, relativo a los trámites previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado internacional, establece lo siguiente en su apartado 2:

> «2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, visto el informe de la Asesoría Jurídica Internacional acerca de la tramitación del tratado y en coordinación con el Ministerio competente por razón de la materia objeto del tratado, elevará al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, la consulta acerca de la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento en obligarse por un tratado. Asimismo, le corresponderá proponer al Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, el envío del tratado a las Cortes Generales con ese fin».

# SEGUNDA PARTE

# EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2015

# I. **COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO**

(AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015)

## 1. CONSEJO DE ESTADO EN PLENO

PRESIDENTE

Excmo. Sr. D. José Manuel Romay Beccaría.

CONSEJERA Y CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.
Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.
Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.
Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.
Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

CONSEJERAS Y CONSEJEROS NATOS

Excmo. Sr. Don Darío Villanueva Prieto, Director de la Real Academia Española.

Excmo. Sr. Don Juan Velarde Fuertes, Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Excmo. Sr. Don José Antonio Escudero López, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Excmo. Sr. Don Marcos Peña Pinto, Presidente del Consejo Económico y Social.

Excma. Sra. Doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, Fiscal General del Estado.

Excmo. Sr. Don Fernando García Sánchez, Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Excmo. Sr. Don Carlos Carnicer Díez, Presidente del Consejo General de la Abogacía.

Excmo. Sr. Don Antonio Pau Pedrón, Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación.

Excma. Sra. Doña Marta Silva de Lapuerta, Abogado General del Estado-Directora del Servicio Jurídico del Estado.

Excmo. Sr. Don Benigno Pendás García, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Excmo. Sr. Don Luis María Linde de Castro, Gobernador del Banco de España.

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTIVOS

Excma. Sra. Doña Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós.

Excmo. Sr. Don Juan José Laborda Martín.

Excma. Sra. Doña Isabel Tocino Biscarolasaga.

Excmo. Sr. Don Manuel José Silva Sánchez.

Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

Excmo. Sr. Don Juan Carlos Rodríguez Ibarra.

Excmo. Sr. Don José María Michavila Núñez.

Excma. Sra. Doña Ana Palacio Vallelersundi.

Excma. Sra. Doña María Luisa Cava de Llano y Carrió.

SECRETARIA GENERAL

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

2. COMISIÓN PERMANENTE

PRESIDENTE

Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría.

CONSEJERA Y CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.
Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.
Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.
Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.
Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

SECRETARIA GENERAL

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

3. COMISIÓN DE ESTUDIOS

***Presidente:*** Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría.

***Consejeros Permanentes:***

Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.
Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García.

***Consejero y Consejera Natos:***

Excma. Sra. Doña Marta Silva de Lapuerta.
Excmo. Sr. Don Benigno Pendás García.

***Consejera y Consejero Electivos:***

Excmo. Sr. Don Manuel José Silva Sánchez.

Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

***Secretaria General:***

Excma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

4. SECCIONES

PRIMERA

***Consejero Presidente***: Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José María Pérez Tremps.

Letradas:

Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño.

Ilma. Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar.

*Secretaría:* D.ª Concepción Fernández Fernández y D. Francisco Montes Baladrón.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de la **Presidencia del Gobierno** y de los Ministerios de **Asuntos Exteriores y de Cooperación**; de **Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas)** y de la **Presidencia.** Asimismo despacha los asuntos relativos a conflictos en defensa de la **autonomía local** así como las consultas procedentes de las **Comunidades Autónomas** que no correspondan a ninguna Sección determinada.

SEGUNDA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer.

Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal.

Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón.

Ilma. Sra. Doña Cristina Gil-Casares Cervera.

*Secretaría:* Doña María José Regojo Dans y doña Asunción Carmona Carlés.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Justicia** y de **Empleo y Seguridad Social.**

TERCERA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo.

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona.

Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez.

*Secretaría*: Doña Felicita García Gallego y don Santiago Martínez Añíbarro.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio del **Interior,** así como las consultas procedentes de las **Comunidades Autónomas** que se refieren a expedientes de entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos).

CUARTA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don Fernando Ledesma Bartret.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.

Letrados:

Imo. Sr. Don José Amérigo Alonso.

Ilma. Sra. Doña Rocío Tarlea Jiménez.

*Secretaría:* Doña Pilar del Saz Moreno y doña Antonia Carricondo Suárez.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Defensa** y de **Industria, Energía y Turismo.**

QUINTA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don Alberto Aza Arias.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia.

Letrados:

Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey.

Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.

Ilmo. Sr. D. Cristóbal Rodríguez Giménez.

*Secretaría*: Doña María del Carmen Sánchez Hernando y doña María Dolores Comas Blázquez.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Hacienda y Administraciones Públicas (excepto Secretaría de Estado de Administraciones Públicas)** y de **Economía y Competitividad.**

SEXTA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego.

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

Letrados:

Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández.

Ilma. Sra. Doña Elvira Pilar Gallardo Romera.

*Secretaría:* Doña María del Carmen Almonacid González y doña Rosa María González Soto.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Fomento.**

SÉPTIMA

***Consejera Presidenta:*** Excma. Sra. Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel.

Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey.

*Secretaría:* Doña María Dolores Pérez Robles y doña María José Castro Solano.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Educación, Cultura y Deporte,** y de **Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.**

OCTAVA

***Consejero Presidente:*** Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra

Ilmo. Sr. Don Moisés Barrio Andrés

*Secretaría:* Doña María Rosario Herrero Pérez y doña Ana García Cuadrado

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**

## 5. LETRADAS Y LETRADOS

### *Letrados Mayores*

Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (1).
Excmo. Sr. Don Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde (1).
Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica.
Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.
Excmo. Sr. Don José María Pérez Tremps (2).
Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.
Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia.
Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo.
Excmo. Sr. Don Leandro Martinez-Cardós y Ruiz (2).
Excmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral (2).

### *Letradas y Letrados*

Ilmo. Sr. Don Ernesto García-Trevijano Garnica (4).
Ilmo. Sr. Don José María Michavila Núñez (4).
Ilmo. Sr. Don David Vicente Blanquer Criado (4).
Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona.
Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer (3).
Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gomá Lanzón (4).
Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández.
Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra.
Ilma. Sra. Doña Áurea María Roldán Martín (3).
Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey.
Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez.
Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona (4).
Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer.
Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal.
Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón.
Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel.
Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.
Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey.

Ilmo. Sr. Don José Amérigo Alonso.

Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño.

Ilma. Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar.

Ilma. Sra. Doña María José Trillo-Figueroa Molinuevo (4).

Ilmo. Sr. Don Moisés Barrio Andrés.

Ilma. Sra. Doña Rocío Tarlea Jiménez.

Ilma. Sra. Doña Cristina Gil-Casares Cervera.

Ilma. Sra. Doña Elvira Pilar Gallardo Romera.

Ilmo. Sr. Don Cristóbal Rodríguez Giménez.

(1) Letrado Mayor en situación de servicios especiales.
(2) Letrado Mayor en comisión.
(3) Letrado en situación de servicios especiales.
(4) Letrado en situación de excedencia voluntaria.

## II. FUNCIÓN CONSULTIVA

### 1. Consultas

Durante el año 2015 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 1.346 consultas, de las que 121 lo fueron con declaración de urgencia.

Se despacharon 1.338 expedientes, de los cuales 1.214 fueron objeto de dictamen de fondo. En relación con éstos, se formularon 23 votos particulares en la Comisión Permanente.

El detalle de los expedientes despachados es el siguiente:

| | |
|---|---|
| Dictámenes | 1.214 |
| Peticiones de antecedentes | 120 |
| Expedientes devueltos a petición de la Autoridad consultante o por otras causas | 1 |
| Expedientes anulados | 1 |
| Acumulados | 2 |
| Total asuntos despachados | 1.338 |

## 2. **Clasificación de los expedientes**

### 2.1. *Por su procedencia:*

| Remitente | Número |
|---|---|
| MINISTERIOS | |
| Presidente del Gobierno | 1 |
| Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente | 155 |
| Asuntos Exteriores y de Cooperación | 59 |
| Defensa | 49 |
| Economía y Competitividad | 38 |
| Educación, Cultura y Deporte | 35 |
| Empleo y Seguridad Social | 79 |
| Fomento | 101 |
| Hacienda y Administraciones Públicas | 240 |
| Industria, Energía y Turismo | 52 |
| Interior | 136 |
| Justicia | 273 |
| Presidencia | 13 |
| Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad | 39 |
| Total Ministerios | 1.270 |
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | |
| Cantabria | 51 |
| Total Comunidades Autónomas | 51 |
| OTROS | |
| Banco de España | 9 |
| Ciudad de Ceuta | 9 |
| Ciudad de Melilla | 7 |
| Total otros | 25 |

2.2. *Por las Secciones han entrado los siguientes expedientes:*

| Sección | Número |
|---|---|
| Sección Primera | 144 |
| Sección Segunda | 356 |
| Sección Tercera | 163 |
| Sección Cuarta | 105 |
| Sección Quinta | 219 |
| Sección Sexta | 113 |
| Sección Séptima | 84 |
| Sección Octava | 162 |
| Total | 1.346 |

2.3. *Por la naturaleza de su contenido se han despachado los siguientes expedientes:*

2.3.1. Disposiciones de carácter general:

| | |
|---|---|
| Anteproyectos de ley | 17 |
| Reales decretos legislativos | 8 |
| Reales decretos-leyes | 4 |
| Reales decretos | 195 |
| Decretos | 10 |
| Órdenes ministeriales | 55 |
| Otras normas (1) | 6 |
| Tratados, Convenios, acción exterior | 63 |
| Total disposiciones | 358 |

(1) Cinco procedentes del Banco de España y uno de la Ciudad de Ceuta

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2015 el Consejo de Estado ha emitido dictamen sobre 29 expedientes relativos a normas con rango de ley; de los cuales, 8 de ellos fueron remitidos a Pleno tras su aprobación por la Comisión Permanente.

Del total de dictámenes relativos a disposiciones con carácter general, tanto con rango de ley como de rango inferior a la ley, han sido dictaminados con carácter de urgencia 107. De ellos, 8 se refieren a anteproyectos de ley, 6 a reales decretos legislativos, 2 a reales decretos-leyes, 66 a reales decretos, 4 a decretos, 16 a órdenes ministeriales, 1 a otro tipo de norma y 4 a tratados o convenios internacionales.

Es decir, del total de dictámenes relativos a normas un 29,4 % han sido urgentes y su elaboración y aprobación se ajustaron al plazo solicitado.

2.3.2. Actos administrativos:

| | |
|---|---|
| Cambio de nombres y apellidos | 8 |
| Concesiones administrativas | 23 |
| Contratos administrativos | 52 |
| Consulta orientativa | 4 |
| Conflictos de competencia | 2 |
| Deslinde | 1 |
| Expropiación | 11 |
| Reclamaciones de responsabilidad patrimonial | 487 |
| Recursos extraordinarios de revisión | 47 |
| Recursos de inconstitucionalidad | 31 |
| Revisión de actos en vía administrativa | 175 |
| Títulos nobiliarios | 16 |
| Total actos | 857 |

2.4. *Sobre incorporación o aplicación de normas de Derecho comunitario*

Dictámenes aprobados en este año, relativos a la ejecución, cumplimiento o desarrollo del Derecho europeo (2).

| | |
|---|---|
| Transposición de directivas (3) ..... | 66 |
| Cumplimiento, desarrollo y aplicación de reglamentos ..... | 37 |
| Cumplimiento, aplicación de artículos del Tratado, decisiones, *soft law* procedimientos de infracciones o sentencias del TJUE (que no impliquen, asimismo, incorporación de directivas o aplicación de reglamentos)..... | 12 |
| Asuntos en los que existía la obligación de notificación previa a la Comisión Europea, que no impliquen, asimismo, transposición o desarrollo de otras normas europeas ..... | 6 |
| Posible responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la U. E. ..... | 11 |
| Recurso de inconstitucionalidad en los que el Derecho de la U. E. aparece implicado..... | 3 |
| Tratados adoptados en el ámbito U. E. ..... | 9 |
| Total ..... | 144 |

2.5. *Por su importancia o interés doctrinal:*

– Anteproyecto de Ley del Código Mercantil (dictamen núm. 837/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 862/1998, de 8 de mayo, por el que se aprueba el reglamento del Instituto de Toxicología, y el Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los Institutos de Medicina Legal (dictamen núm. 1.061/2014).

(2) Cuando un asunto afecta a varios supuestos, sólo se cita el primero para evitar reiteraciones.

(3) Se incluyen primera o segunda transposición, incorporación total o parcial.

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 261/2002, de 8 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (dictamen núm. 1.080/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los requisitos de expedición del Suplemento Europeo al Título (dictamen núm. 1.145/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (dictamen núm. 1.146/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (dictamen núm. 1.161/2014).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (dictamen núm. 1.162/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones de celebración de los certámenes de ganado selecto de carácter nacional, en el marco del programa nacional de conservación, mejora y fomento de razas ganaderas (dictamen núm. 1.163/2014).

– Proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 810/2006, de 30 de junio, de organización y funciones y provisión de puestos de trabajo de las Consejerías de Turismo en las Misiones Diplomáticas de España (dictamen núm. 1.176/2014).

– Proyecto Orden por la que se la modifica la concesión demanial para el establecimiento y explotación de redes públicas fijas de acceso radio en la banda de 3,4 a 3,6 GHz de la que es titular Iberbanda, S. A. U (dictamen núm. 1.178/2014).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se integran los centros de ventanilla única empresarial, y la ventanilla única de la directiva de servicios, en los puntos de atención al emprendedor (dictamen núm. 1.185/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (dictamen núm. 1.188/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, para su adaptación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (dictamen núm. 1.198/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la comisión de vigilancia de actividades y financiación del terrorismo (dictamen núm. 1.203/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización, como consecuencia de la creación, modificación y supresión de categorías profesionales en el ámbito de aplicación de este tipo de personal dentro del Sistema Nacional de Salud (dictamen núm. 1.204/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, para dar cumplimiento a la Sentencia de 24 de octubre de 2013, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (dictamen núm. 1.219/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero, y se modifican el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el registro y uso de aeronaves de estructura ligera y se modifica el registro de aeronaves privadas no mercantiles y la Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo de ultraligero (dictamen núm. 1.226/2014).

– Proyecto de Orden Ministerial por el que se resuelve la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, formulada por Iberdrola Generación SAU y Gas Natural SDG, SA, en solicitud de las indemnizaciones por los daños producidos como consecuencia de la obligación de mantener operativo el Grupo 1 de la central térmica de Aceca (dictamen núm. 1.227/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (dictamen núm. 1.263/2014).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se modifica el Real Decreto 217/2008, de 15 de febrero, sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión y de las demás entidades que prestan servicios de inversión y por el que se modifica parcialmente el reglamento de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones

de inversión colectiva, aprobado por el Real Decreto 1309/2005, de 4 de noviembre (dictamen núm. 1.264/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el régimen de controles de la Ley 12/2013 por la Agencia de Información y Control Alimentarios (dictamen núm. 1.267/2014).

– Proyecto de Orden por la que se aprueba la propuesta de inclusión en la Lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000 del espacio ESZZ15002 Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote-Fuerteventura (dictamen núm. 1.273/2014).

– Proyecto de modificación del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (dictamen núm. 1.274/2014).

– Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad (dictamen núm. 1.278/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos (dictamen núm. 1.280/2014).

– Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria (dictamen núm. 1.281/2014).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se modifica el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación (dictamen núm. 1.282/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 7/2003, de 30 de enero, por el que se aprueba la planificación farmacéutica y se establecen los requisitos técnicos sanitarios, el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización, transmisión, traslados, modificaciones y cierre de las oficinas de farmacia (dictamen núm. 1.283/2014).

– Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior (dictamen núm. 1.285/2014).

– Anteproyecto de Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (dictamen núm. 1.290/2014).

– Proyecto de orden por la que se actualizan las condiciones técnicas del anexo A del Real Decreto 809/1999, de 14 de mayo, por el que se regulan los requisitos que deben reunir los equipos marinos destinados a ser embarcados en los buques, en aplicación de la Directiva 96/98/CE, modificada por la Directiva 98/85/CE (dictamen núm. 1.293/2014).

– Proyecto de Real Decreto sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos (dictamen núm. 1.297/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de control administrativo y registro de los planes de autoprotección (dictamen núm. 2/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito (dictamen núm. 19/2015).

– Proyecto de real decreto por el que se modifica el Reglamento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores (dictamen núm. 20/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifican los Anexos I, II y III del Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica, referentes a la lista de enfermedades de declaración obligatoria, sus modalidades de declaración y las enfermedades de ámbito regional (dictamen núm. 22/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva (dictamen núm. 25/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (dictamen núm. 26/2015).

– Proyecto de Orden por la que se establecen para el año 2015 las bases de cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los Grupos II y III (dictamen núm. 30/2015).

– Proyecto de Orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presu-

puestos Generales del Estado para el año 2015 (dictamen núm. 31/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el depósito legal de las publicaciones electrónicas en línea (dictamen núm. 34/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales y de su Consejo General (dictamen núm. 37/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial de modificación de la Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal (dictamen núm. 41/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden Ministerial 17/2009 de 24 de abril, por la que se establece el procedimiento y las normas objetivas de valoración de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional (dictamen núm. 42/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto 677/1993, de 7 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento para la concesión de apoyo oficial al crédito a la exportación mediante convenios de ajuste recíproco de intereses y el Real Decreto 1226/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan las actividades y el funcionamiento del fondo para inversiones en el exterior y el fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa (dictamen núm. 43/2015).

– Anteproyecto de Ley de Auditoría de Cuentas (dictamen núm. 46/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Superior de Deportes (dictamen núm. 48/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas y actuaciones contra el tráfico no permitido o que hace un uso indebido de la numeración y el tráfico irregular con fines fraudulentos en redes o servicios de comunicaciones electrónicas (dictamen núm. 50/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de

energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (dictamen núm. 52/2015).

– Consulta relativa al régimen de transformación, fusión, escisión y disolución de mutuas (dictamen núm. 56/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regulan las asignaciones a los municipios del entorno de las instalaciones nucleares, con cargo al fondo para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos (dictamen núm. 57/2015).

– Anteproyecto de Ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (dictamen núm. 77/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (dictamen núm. 81/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Aeronavegabilidad de la Defensa (dictamen núm. 87/2015).

– Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 386/2013, de 31 de mayo, por el que se fijan las plantillas reglamentarias de oficiales generales, oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas para el período 2013-2017 (dictamen núm. 88/2015).

– Proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros (dictamen núm. 89/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la realización de estudios y análisis comparativos en productos alimenticios (dictamen núm. 91/2015).

– Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal, el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológicas (dictamen núm. 97/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto 2468/1998, de 20 de noviembre (dictamen núm. 99/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula el Registro de Vehículos del Sector Público Estatal (dictamen núm. 107/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1487/2009, de 26 de septiembre, relativo a los complementos alimenticios (dictamen núm. 112/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los Diplomas de Acreditación y los Diplomas de Acreditación Avanzada (dictamen núm. 127/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Matriculación de Aeronaves Civiles (dictamen núm. 128/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (dictamen núm. 129/2015).

– Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (dictamen núm. 130/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria, aprobado por Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre (dictamen núm. 134/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional (dictamen núm. 141/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica el reglamento de la denominación de origen calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador (dictamen núm. 142/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos, promoción de la eficiencia energética y contabilización de consumos energéticos (dictamen núm. 145/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre demarcación notarial (dictamen núm. 146/2015).

– Consulta potestativa en relación con el requerimiento de documentación dirigido al Ministerio de Economía y Competitividad por la Comisión de Investigación constituida para esclarecer los motivos y depurar responsabilidades en torno a la desaparición de la Caja de Ahorros de Navarra (CAN), constituida en el Parlamento de Navarra (dictamen núm. 157/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 y las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de

junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda (dictamen núm. 164/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de cannabis en Navarra (dictamen núm. 165/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears (dictamen núm. 166/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios (dictamen núm.167/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban y regulan los modelos estandarizados de estatutos tipo y de la escritura pública de las sociedades de responsabilidad limitada y se regula la bolsa de denominaciones sociales con reserva y la agenda electrónica notarial (dictamen núm. 168/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1049/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba la Norma de calidad relativa a la miel (dictamen núm. 172/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (dictamen núm. 173/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 13 de julio, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones en los puertos de Cantabria (dictamen núm. 177/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados de petróleo, se regula el uso de determinados biocarburantes y el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo (dictamen núm. 192/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula el registro general de arrendamientos rústicos y por la que se modifica la Orden ARM/1683/2011, de 2 de junio, por la que se regulan los ficheros con datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (dictamen núm. 193/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (dictamen núm. 196/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV) (dictamen núm. 201/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón (dictamen núm. 202/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 (dictamen núm. 231/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros (dictamen núm. 232/2015).

– Anteproyecto de Ley de cooperación jurídica internacional en materia civil (dictamen núm. 236/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España (dictamen núm. 247/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1244/2008, de 18 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola (dictamen núm. 248/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Ministerial 19/2009, de 24 de abril, por la que se establece el tiempo mínimo de servicios y el de permanencia en determinado tipo de destinos necesarios para el ascenso (dictamen núm. 255/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra (dictamen núm. 257/2015).

– Proyecto de Orden por la que se establecen los coeficientes de reparto a utilizar para el cálculo del valor inicial de los derechos de pago básico para realizar la primera asignación de derechos en la campaña 2015 (dictamen núm. 258/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales (dictamen núm. 260/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de los incentivos regionales, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio (dictamen núm. 266/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1716/2000, de 13 de octubre, sobre normas sanitarias para el intercambio intracomunitario de animales de las especies bovina y porcina (dictamen núm. 267/2015).

– Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (dictamen núm. 274/2015).

– Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (dictamen núm. 275/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del Diario Oficial "Boletín Oficial del Estado" (dictamen núm. 291/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal (dictamen núm. 292/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04 «Instalaciones para suministro de vehículos» y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas (dictamen núm. 294/2015).

– Proyecto de Orden sobre el procedimiento de licitación para el otorgamiento del título habilitante, para la realización del transporte ferroviario de viajeros previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicio de transporte ferroviario de viajeros, en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General (dictamen núm. 306/2015).

– Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 17.817.735.446,48 euros en el Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para completar la aportación patrimonial del Estado al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas creado por el Real Decreto-Ley 14/2014, de 26 de diciembre (dictamen núm. 309/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 368/2005, de 8 de abril, por el que se regula el control oficial del rendimiento lechero para la evaluación genética en las especies bovina, ovina y caprina (dictamen núm. 315/2015).

– Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (dictamen núm. 316/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería, aprobado por el Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero (dictamen núm. 322/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006, de la Organización Internacional del Trabajo, en buques españoles (dictamen núm. 325/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica (dictamen núm. 326/2015).

– Proyecto de Orden por la que se establecen las disposiciones complementarias sobre las marcas de nacionalidad y de matrícula de las aeronaves civiles (dictamen núm. 345/2015).

– Consulta sobre la aplicación de la responsabilidad por reintegro en proyectos de cooperación, y también en relación a la responsabilidad por impago de las cuotas del préstamo (relacionado con el expediente 660/2012) (dictamen núm. 351/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 373/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva 2014/68/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (dictamen núm. 374/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar (dictamen núm. 380/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en

los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares (dictamen núm. 381/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (dictamen núm. 385/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto 1776/2004, de 30 de julio (dictamen núm. 386/2015).

– Declaración de nulidad del Decreto de la Consejería de Fomento de la ciudad de Ceuta n.º 6.461, de 11 de junio de 2009, por la que se sanciona a don Medhi Mohamed Nordin con una multa de 35.906,25 euros (dictamen núm. 393/2015).

– Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario (dictamen núm. 394/2015).

– Proyecto Orden por la que se modifican los anexos II, III y VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, y se regulan los estudios de monitorización de técnicas, tecnologías y procedimientos (dictamen núm. 397/2015).

– Proyecto de Decreto que aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 403/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la lista de coadyuvantes tecnológicos autorizados para la elaboración de aceites vegetales comestibles y sus criterios de identidad y pureza, y por el que se modifica el Real Decreto 308/1983, de 25 de enero, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria de aceites vegetales comestibles (dictamen núm. 404/2015).

– Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional (dictamen núm. 405/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre concesión y uso de la bandera de España por el Cuerpo Nacional de Policía, su protocolo y escolta (dictamen núm. 410/2015).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se modifica el Real Decreto 36/2014, de 24 de enero, por el que se regulan los títulos profesionales del sector pesquero (dictamen núm. 411/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (dictamen núm. 413/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Segura (dictamen núm. 416/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (dictamen núm. 420/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial por la que se regula la autorización previa para desplazamientos al extranjero del personal militar (dictamen núm. 421/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la estructura y el funcionamiento del Centro para la Innovación y el Desarrollo de la Educación a Distancia (dictamen núm. 425/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 903/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos y se acuerda su nueva denominación Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) (dictamen núm. 427/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2072/1999, de 30 de diciembre, sobre transferencias recíprocas de derechos entre el Sistema de Previsión Social del personal de las Comunidades Europeas y los regímenes públicos de previsión social españoles (dictamen núm. 430/2015).

– Proyecto de Real Decreto-Ley, por el que se conceden créditos extraordinarios en la Sección 32 «Otras relaciones financieras con Entes Territoriales», por importe total de 168.563.730,78 euros, en aplicación del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de varias Comunidades Autónomas (dictamen núm. 431/2015).

– Consulta potestativa relativa al ámbito de aplicación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, en relación con las víctimas de determinados delitos (dictamen núm. 432/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (dictamen núm. 436/2015).

– Proyecto de Orden por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (dictamen núm. 439/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears (dictamen núm. 441/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1.1 c) y 21 a 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear (dictamen núm. 442/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 5, 7, 8, 13, 17, 18, 20 y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (dictamen núm. 443/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (dictamen núm. 459/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2015 (dictamen núm. 461/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula las apuestas en la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 466/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (dictamen núm. 477/2015).

– Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Presupuesto

del Estado, en concreto en el presupuesto de los Ministerios de Defensa, del Interior, de Fomento, de Educación, Cultura y Deporte, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente y de Economía y Competitividad (dictamen núm. 478/2015).

– Proyecto Real Decreto por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros (dictamen núm. 483/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico (dictamen núm. 484/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden JUS/836/2013, de 7 de mayo, por la que se regula el procedimiento de notificación de las altas, bajas y modificaciones de fichas toxicológicas al registro de productos químicos del servicio de información toxicológica del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y de liquidación de la tasa prevista en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (dictamen núm. 497/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial «Esteban Terradas» (dictamen núm. 499/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears (dictamen núm. 502/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se autoriza la reestructuración del Acuerdo de reembolso de la deuda que la República Argentina mantiene con el Reino de España con motivo de la ejecución del aval concedido a una emisión de bonos de la República Argentina en 1993 (dictamen núm. 504/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención; el Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo; el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo y el Real

Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo (dictamen núm. 510/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (dictamen núm. 512/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, (dictamen núm. 515/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el registro de entidades religiosas (dictamen núm. 520/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Ferroviaria (dictamen núm. 526/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (dictamen núm. 527/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Explotaciones Agrícolas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 535/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual y el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad (dictamen núm. 542/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 488/2010, de 23 de abril, por el que se regula el registro de productos zoosanitarios (dictamen núm. 543/2015).

– Proyecto de Orden por la que se determinan las condiciones para la disposición de los fondos depositados en la cuenta especial del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social (dictamen núm. 546/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula el tablón de anuncios de la Seguridad Social (dictamen núm. 547/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1133/2010, de 10 de septiembre, por el que se regula la provisión del servicio de información de vuelo de aeródromos (AFIS), respecto al período transitorio para la realización de los estudios aeronáuticos de seguridad (dictamen núm. 549/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (dictamen núm. 551/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2015-2016, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (dictamen núm. 552/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de residuos (dictamen núm. 576/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (dictamen núm. 630/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (dictamen núm. 639/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final segunda, apartado 13, de la Ley 13/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2015 (dictamen núm. 640/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad en relación con el Decreto-Ley 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales (dictamen núm. 641/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad en relación con el Decreto-Ley de la Generalidad de Cataluña 8/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea el Registro de traductores e intérpretes judiciales para su actuación ante los órganos judiciales con sede en Cataluña (dictamen núm. 642/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el Capítulo I de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión cultural digital (dictamen núm. 643/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la nueva estructura de las Consejerías del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo (dictamen núm. 650/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aplica en España el Reglamento de ejecución (UE) n.º 2015/517, de la Comisión, de 26 de marzo de 2015, que modifica el Reglamento (CE) n.º 595/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1788/2003 del Consejo por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos (dictamen núm. 656/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Obra Pía de los Santos Lugares (dictamen núm. 657/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial por la que se regula la disposición transitoria por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social de los fondos depositados en la cuenta especial del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social (dictamen núm. 660/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 877/2011, de 24 de junio, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de la administración marítima (dictamen núm. 661/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (dictamen núm. 664/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2011, de 12 de octubre (dictamen núm. 666/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas y las normas de calidad ambiental (dictamen núm. 667/2015).

– Proyecto de Orden, por la que se fija el sistema de compensación por gastos en concepto de dietas, desplazamientos y demás análogos para los máximos responsables y directivos del sector público estatal con contratos mercantiles o de alta dirección (dictamen núm. 674/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan determinadas disposiciones relativas al ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial, a la formación inicial del pro-

fesorado y a las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria (dictamen núm. 675/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las especificaciones y condiciones para el empleo del Documento Único Electrónico (DUE) para el cese de la actividad de las empresas individuales y el cese y extinción de las sociedades de responsabilidad limitada (dictamen núm. 682/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea el Centro Superior de Enseñanzas Deportivas y se establece su estructura y funcionamiento (dictamen núm. 683/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifican los apéndices A y C del Anexo II del Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes (dictamen núm. 688/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión y utilización del distintivo «Igualdad en la Empresa» (dictamen núm. 689/2015).

– Anteproyecto de Ley Orgánica sobre inmunidades de los Estados extranjeros y de las Organizaciones Internacionales con sede en España y sobre régimen de privilegios e inmunidades aplicables a Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España (dictamen núm. 693/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para la aplicación y desarrollo de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y para su adaptación a otras disposiciones legales (dictamen núm. 704/2015).

– Proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (dictamen núm. 710/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca (dictamen núm. 713/2015).

– Proyecto de Real Decreto, sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola (dictamen núm. 714/2015).

– Proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno

ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social (dictamen núm. 717/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria (dictamen núm. 718/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el potencial de producción vitícola (dictamen núm. 722/2015).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se modifican los anexos I y II del Real Decreto 1113/2006, de 29 de septiembre, por el que se aprueban las normas de calidad para quesos y quesos fundidos (dictamen núm. 731/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos, los comités de ética de la investigación con medicamentos y el registro español de estudios clínicos (dictamen núm. 737/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (dictamen núm. 738/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional undécima de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Extremadura para 2015 (dictamen núm. 739/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 12 y 14 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (dictamen núm. 740/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 18, 27, 33, y 35 a 50, de la Ley de Extremadura 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura (dictamen núm. 741/2015).

– Proyecto Orden Ministerial por el que se modifica el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (dictamen núm. 742/2015).

– Proyecto de Orden relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros (dictamen núm. 746/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se regula el registro general de empresas turísticas de Cantabria (dictamen núm. 768/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado (dictamen núm. 771/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley Reguladora del Ejercicio de Alto Cargo de la Administración General del Estado (dictamen núm. 773/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifican la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público; y la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (dictamen núm. 774/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la agencia, que añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda (dictamen núm. 775/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados (dictamen núm. 776/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica el anexo III del Real Decreto 1381/2002, de 20 de diciembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques (dictamen núm. 780/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (dictamen núm. 795/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto de las iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (dictamen núm. 796/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 846/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las condiciones que deben cumplir las materias primas a base de materiales

poliméricos reciclados para su utilización en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos (dictamen núm. 803/2015).

– Proyecto de Orden por la que se declara la caducidad de la concesión de explotación «Honor de Miengo» n.º 14.005 y «Demasía a Honor de Miengo» n.º 14.005-D que afecta a las provincias de Huelva y Badajoz, titularidad de la empresa Cofivacasa, S. A» (dictamen núm. 804/2015).

– Proyecto de Orden por la que se extinguen determinadas concesiones de uso privativo del dominio público radioeléctrico del operador Vodafone Ono, S. A. U., por superar el límite de disponibilidad de frecuencias por un mismo operador (dictamen núm. 805/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos y el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (dictamen núm. 807/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Infraestructura de la Calidad y Seguridad Industrial (dictamen núm. 809/2015).

– Proyecto de Real Decreto por la que se establece la obligación de identificar la residencia de las personas que ostenten la titularidad o el control de determinadas cuentas financieras y de informar acerca de las mismas en el ámbito de la asistencia mutua (dictamen núm. 810/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (dictamen núm. 813/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español (dictamen núm. 819/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (dictamen núm. 820/2015).

– Propuesta de Orden por la que se modifica la fecha de finalización del periodo de vigencia de las concesiones de uso privativo de

dominio público radioeléctrico en la banda de 800 MHz (dictamen núm. 821/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 1, y como nivel de prioridad 2, mediante la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, y por la que se modifica su anexo (dictamen núm. 823/2015).

– Proyecto de Orden por la que se crea el Órgano Centralizado de Prevención del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (dictamen núm. 824/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifican los Anexos: I, II, III, IV y VI del Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes (dictamen núm. 825/2015).

– Proyecto de Orden por la que se sustituye el anexo III del Real Decreto 210/2002, de 6 de febrero, por el que se establece el sistema de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo (dictamen núm. 829/2015).

– Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, por el que se regula el fondo de reserva que deben constituir determinadas fundaciones bancarias; por el que se modifica el Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio; y por el que se modifica el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva (dictamen núm. 830/2015).

– Proyecto de Orden por la que se fijan para el ejercicio 2015, las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón (dictamen núm. 831/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General, aprobado por Real Decreto 810/2007, de 22 de junio (dictamen núm. 834/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas (dictamen núm. 835/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (dictamen núm. 838/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1698/2003, de 12 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno (dictamen núm. 839/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifican los anexos I, V y VI del Real Decreto 1434/2010, de 5 de noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de Interés General (dictamen núm. 840/2015).

– Proyecto de Orden por la que se determina el contenido, la estructura y los requisitos de publicación del informe anual de gobierno corporativo, y se establecen las obligaciones de contabilidad de las fundaciones bancarias (dictamen núm. 841/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (dictamen núm. 842/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regulan los artes y modalidades de pesca marítima y se establece un plan de gestión para los buques de los censos del caladero nacional canario (dictamen núm. 871/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se deroga el Real Decreto 2200/1986, de 19 de septiembre, de regulación de artes y modalidades de pesca en aguas del caladero canario, y se modifica el Real Decreto 560/1995, de 7 de abril, por el que se establece las tallas mínimas de determinadas especies pesqueras, en relación a determinadas tallas mínimas autorizadas para el caladero de Canarias (dictamen núm. 872/2015).

– Proyecto de Orden por la que se establece un plan de gestión para los buques de los censos del caladero nacional del Cantábrico y Noroeste (dictamen núm. 873/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de circulación aérea operativa (dictamen núm. 874/2015).

– Proyecto de Orden, por la que se aprueban las normas por las que se establecen los requisitos y condiciones del cambio de especialidad fundamental, de los militares profesionales (dictamen núm. 875/2015).

– Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Presupuesto del Estado (dictamen núm. 907/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención (dictamen núm. 910/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria, aprobado por el Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre (dictamen núm. 915/2015).

– Proyecto de Real Decreto en materia de compensación y liquidación y registro de valores y en materia de requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores estén admitidos a negociación en un mercado secundario oficial o en otro mercado regulado de la Unión Europea (dictamen núm. 916/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el establecimiento y cambio de puerto base de los buques pesqueros (dictamen núm. 923/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (dictamen núm. 928/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican distintas disposiciones en el sector eléctrico (dictamen núm. 936/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula el curso de complemento de formación para la integración e incorporación, con carácter voluntario, a la escala de oficiales de la Guardia Civil, regulada por la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (dictamen núm. 937/2015).

– Proyecto de Real Decreto de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (dictamen núm. 940/2015).

– Proyecto de Orden por la que se establece un plazo excepcional para la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social previsto en la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por parte de los cónyuges o parejas de hecho del personal funcionario o laboral del Servicio Exterior del Estado que acompañen a este personal en su destino en el exterior (dictamen núm. 943/2015).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se regula la venta a distancia al público de medicamentos veterinarios no sujetos a prescripción veterinaria (dictamen núm. 944/2015).

– Anteproyecto de Ley sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea (dictamen núm. 950/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales (dictamen núm. 951/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (dictamen núm. 952/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen específico del sistema de provisión de los puestos de trabajo, de los catálogos de las unidades adscritas a la Secretaría de Estado de Seguridad (dictamen núm. 953/2015).

– Proyecto de Orden AAA/2015, por la que se modifican los anexos I, V y VII del Reglamento general del registro de variedades comerciales, aprobado por el Real Decreto 170/2011, de 11 de febrero (dictamen núm. 954/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacional de aeródromos de uso restringido y se modifican 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 la Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero (dictamen núm. 955/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el régimen jurídico del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones (dictamen núm. 962/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural (dictamen núm. 968/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (dictamen núm. 969/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo (dictamen núm. 970/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (dictamen núm. 998/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 8.1.a), 48, 53, las disposiciones adicionales primera y segunda y la disposición final quinta de la Ley 1/2015, de 5 de febrero, del régimen especial de Arán (dictamen núm. 999/2015).

– Proyecto de Orden por la que se actualizan las condiciones técnicas del anexo A del Real Decreto 809/1999, de 14 de mayo, por el que se regulan los requisitos que deben reunir los equipos marinos destinados a ser embarcados en los buques, en aplicación de la Directiva 96/98/CE, modificada por la Directiva 98/85/CE (dictamen núm. 1.002/2015).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito (dictamen núm. 1.012/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (dictamen núm. 1.013/2015).

– Proyecto de Orden por la que se actualiza la Instrucción Técnica Complementaria número 10, «prevención de accidentes graves", del Reglamento de Explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero (dictamen núm. 1.014/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería (dictamen núm. 1.015/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento técnico de control y certificación de patata de siembra y se modifica

el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes (dictamen núm. 1.016/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (dictamen núm. 1.019/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (dictamen núm. 1.024/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 815/2013, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, y por el que se modifican diversos Reales Decretos en materia de productos y emisiones industriales (dictamen núm. 1.041/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual (dictamen núm. 1.050/2015).

– Proyecto de Real Decreto de fomento de los biocarburantes (dictamen núm. 1.051/2015).

– Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (dictamen núm. 1.052/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos (dictamen núm. 1.059/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana (dictamen núm. 1.060/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (dictamen núm. 1.061/2015).

– Proyecto de Orden por la que se regula el arrastre de unidades del primer al segundo periodo de compromiso del protocolo de Kioto a los titulares de cuenta privados con cuenta abierta en el registro nacional de España (dictamen núm. 1.062/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de

control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de la salud en el deporte (dictamen núm. 1.064/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican distintas disposiciones en los reales decretos de retribución de redes eléctricas (dictamen núm. 1.065/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la Oficina de recuperación y gestión de activos (dictamen núm. 1.083/2015).

– Proyecto de Real Decreto de Desarrollo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca en lo relativo a las ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera (dictamen núm. 1.084/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Agencia Estatal de Investigación y se aprueba su Estatuto (dictamen núm. 1.085/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el anexo II del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativo a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (dictamen núm. 1.086/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte (dictamen núm. 1.087/2015).

– Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueban las normas de régimen interior de los establecimientos disciplinarios militares (dictamen núm. 1.088/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma de calidad para las harinas, las sémolas y otros productos de la molienda de los cereales (dictamen núm. 1.089/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para formalizar el sistema de consignaciones en sede electrónica de las cantidades necesarias para tomar parte en las subastas judiciales, notariales y administrativas (dictamen núm. 1.090/2015).

– Proyecto de Real Decreto para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera (dictamen núm. 1.091/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea la figura del presidente y garantiza la participación de las federaciones y comunidades en la Comisión Islámica de España, en desarrollo de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de coopera-

ción del Estado con la Comisión Islámica de España (dictamen núm. 1.092/2015).

– Proyecto de Real Decreto para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del IVA, por el que se modifican el Reglamento del IVA, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, y el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012 (dictamen núm. 1.099/2015).

– Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (dictamen núm. 1.100/2015).

– Proyecto de Orden por la que se desarrolla el método simplificado de cálculo del capital de solvencia obligatorio para el seguro de decesos (dictamen núm. 1.102/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (dictamen núm. 1.110/2015).

– Proyecto de Orden por la que se aprueba la metodología para la determinación de las tarifas generales en relación con la remuneración exigible por la utilización del repertorio de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual (dictamen núm. 1.111/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se crea y regula el Registro Estatal de Enfermedades Raras (dictamen núm. 1.113/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de instalaciones y los materiales nucleares y de las fuentes radiactivas (dictamen núm. 1.119/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones telemáticas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LEXNET (dictamen núm. 1.128/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (dictamen núm. 1.137/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (dictamen núm. 1.138/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (dictamen núm. 1.140/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (dictamen núm. 1.145/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado derivada de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social (dictamen núm. 1.146/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y situaciones administrativas de los militares profesionales (dictamen núm. 1.147/2015).

– Proyecto de Real Decreto, por el que se regulan las organizaciones profesionales en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (dictamen núm. 1.148/2015).

– Proyecto de Real Decreto de aprobación Planes Hidrológicos 2015-2021 (dictamen núm. 1.151/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 (dictamen núm. 1.152/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que modifica el Reglamento de los procesos selectivos y de formación en la Policía Nacional, aprobado por el Real Decreto 614/1995, de 21 de abril (dictamen núm. 1.153/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo «Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación» (dictamen núm. 1.156/2015).

– Recurso de Inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de comercio de Aragón (dictamen núm. 1.161/2015).

– Impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución, en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña aprobada el 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales y su anexo (dictamen núm. 1.166/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad en relación con el apartado doce del artículo único de la Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia (dictamen núm. 1.171/2015).

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja (dictamen núm. 1.173/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y se regulan las Oficinas de Asistencia a las víctimas del delito (dictamen núm. 1.179/2015).

– Proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2016 (dictamen núm. 1.190/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias y para su inscripción y baja en el registro nacional de entidades asociativas prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, y el Real Decreto 1079/2014, de 19 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola (dictamen núm. 1.195/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas (dictamen núm. 1.221/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro Central de Delincuentes Sexuales (dictamen núm. 1.224/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental (dictamen núm. 1.228/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro (dictamen núm. 1.229/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural, el Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la política agrícola común, y el Real Decreto 1077/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (dictamen núm. 1.235/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la realización de pericias a solicitud de particulares por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor (dictamen núm. 1.251/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados preceptos de los Estatutos del Instituto de Crédito Oficial, aprobados por el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y de aprobación de sus Estatutos (dictamen núm. 1.271/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, y se modifica el Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea (dictamen núm. 1.272/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma de calidad de cerveza y de las bebidas de malta (dictamen núm. 1.274/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (dictamen núm. 1.275/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales, y el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (dictamen núm. 1.276/2015).

## 3. **Decisiones recaídas en asuntos dictaminados**

Durante el año 2015 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 912 resoluciones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo.

Dichas resoluciones fueron adoptadas:

– De acuerdo con el Consejo de Estado ..... 902

– Oído el Consejo de Estado ..... 10 (4)

Los asuntos en los que recayó un «oído» fueron los siguientes:

– Revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Suances de 30 de agosto de 1999, por el que se concede licencia de obra para la construcción de una vivienda unifamiliar en suelo rústico de especial protección (núm. 773/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 25/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria (núm. 850/2014).

– Proyecto de Reglamento para la tenencia, protección y bienestar de los animales de compañía de la Ciudad de Ceuta (núm. 865/2014/556/2014). (5)

– Caducidad de la concesión administrativa otorgada por la Autoridad Portuaria de Alicante para ocupar una superficie de dominio público portuario de 4.129,00 $m^2$ con destino a la construcción

(4) De ellos, tres son «falsos oídos»

(5) Es un «falso oído».

de un astillero en la nueva dársena pesquera del Puerto de Alicante (núm. 1.186/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación (núm. 1.282/2014).

– Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de control administrativo y registro de los planes de autoprotección (núm. 2/2015) (6).

– Recurso extraordinario de revisión contra una Resolución de la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Cantabria de 1 de octubre de 2014 (núm. 178/2015).

– Proyecto de Orden sobre el procedimiento de licitación para el otorgamiento del título habilitante para la realización del transporte ferroviario de viajeros previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicios de transporte ferroviario de viajeros en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General. (núm. 306/2015).

– Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria (núm. 403/2015) (6).

– Proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (núm. 664/2015).

## 4. **Reuniones**

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

| | |
|---|---|
| Pleno | 11 |
| Comisión Permanente | 47 |
| Comisión de Estudios | 1 |

(6) Es un «falso oído».

Sección Primera..... 55
Sección Segunda..... 50
Sección Tercera ..... 28
Sección Cuarta ..... 57
Sección Quinta ..... 54
Sección Sexta..... 39
Sección Séptima..... 37
Sección Octava..... 51

## 5. **Ponencias especiales**

– Ponencia especial para la Memoria del Consejo de Estado de 2014.

– Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (núm. 1.115/2015).

– Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (núm. 1.116/2015).

## 6. **Votos particulares**

En la Comisión Permanente se emitieron 23 votos particulares y uno en el Pleno en relación con los siguientes asuntos:

– Reclamación de responsabilidad patrimonial por error judicial (núm. 804/2014).

– Solicitud de cambio de apellidos (núm. 914/2014).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia (núm. 940/2014).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado (núm. 1.098/2014).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 1.107/2014).

– Sucesión en el título nobiliario de Conde de Cienfuegos (núm. 1.180/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas para su adaptación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (núm. 1.198/2014).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, para dar cumplimiento a la Sentencia de 24 de octubre de 2013, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (núm. 1.219/2014/1.085/2014).

– Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (núm. 1.278/2014) (7).

– Interpretación del contrato de explotación del servicio de audioguías en el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, con oposición de la contratista (núm. 337/2015).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia (núm. 417/2015).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia (núm. 418/2015).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia (núm. 494/2015).

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 488/2010, de 23 de abril, por el que se regula el registro de productos zoosanitarios (sic), en realidad debe decir Real Decreto 488/2010, de 23 de abril, por el que se regulan los productos zoosanitarios (núm. 543/2015).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial (núm. 548/2015/1.269/2014).

– Revisión de oficio de contrato menor de obras celebrado por el Ayuntamiento de Villaescusa, para el acondicionamiento y reparación de los nichos del cementerio de la Junta Municipal de Villanueva (núm. 575/2015).

– Interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (núm. 639/2015).

– Rehabilitación en el título de Marqués de Rebalso (núm. 684/2015).

(7) Es un voto de Pleno.

– Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (núm. 639/2015).

– Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (núm. 720/2015).

– Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (núm. 721/2015).

– Reclamación de responsabilidad patrimonial (núm. 1.157/2015).

## III. **PERSONAL**

### 1. **Consejeros Permanentes**

#### 1.1. *Fallecimientos*

El día 30 de abril de 2015 se reúne el Pleno del Consejo para celebrar Sesión Necrológica en memoria de don Miguel Vizcaíno Márquez, Consejero Permanente Emérito, fallecido el día 30 de mayo de 2014, y en memoria también del que fue Presidente del Consejo de Estado, don Antonio Jiménez Blanco, fallecido el día 31 de agosto de 2014.

Con este motivo el Consejero Permanente don Fernando Ledesma Bartret pronuncia las siguientes palabras:

> «Está reunido el Pleno del Consejo de Estado para honrar la memoria del que fuera Consejero Permanente, el Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez, fallecido –cumplidos ya los 101 años– el pasado 29 de mayo de 2014. Había tomado posesión del cargo el día 16 de noviembre de 1972 y renunciado al mismo en mayo del año 2010. Permaneció, pues, en esta casa, como Presidente de la Sección Séptima –encargada de los asuntos procedentes de los Ministerios de Educación y Sanidad–, 38 años. Toda una vida.
>
> En un libro pequeño por su tamaño y grande por su contenido, titulado *La Presidencia del Consejo de Estado*, del que es autor el Letrado Mayor D. José Leandro Martínez-Cardós Ruiz, se contienen respuestas –tomadas de famosos textos del

derecho histórico español– a preguntas que en algunos momentos debe hacerse toda sociedad bien organizada:

¿Qué es consejo? Consejo es "aprobación que el entendimiento hace de lo que le parece más conveniente para el fin que se pretende" *(RAMÍREZ DE PRADO, Consejo y Consejero de Príncipes, edición de Juan Beneyto, Madrid, 1958, Notas al capítulo I).*

¿Cómo deben ser los Consejeros? "... Los Consejeros deben ser hombres de buena vida, sabiduría, vejez, firmeza de juicio y práctica de la verdad *(GÓMEZ BARROSO, Tratado del Consejo)…",* "onestos e de buenas costumbres e provados en fechos de justicia y virtud", prudentes en la política más que en lo militar; de buenas costumbres, "sotiles e providentes, verdaderos e no lisongeros" *(RODRIGO SÁNCHEZ DE ARÉVALO, Summa de Política, II, 4, 5 y 6).* En fin, "… que sepa bien i perfectamente el fin, la materia, el cómo, quándo y hasta quánto se entienda cada virtud; (…) que ame el bien público; (…) que sea justo i bueno; (…) que sea franco i liberal; (…) que sea benéfico, (…) manso i afable y (…) fuerte" (*FURIÓ CERIOL, Del consejo y de los consejeros del Príncipe, ii).* El consejo no ha de ser necesariamente agradable al Príncipe, sino bien intencionado y juicioso *(RAMÍREZ DE PRADO).*

¿Cómo el Rey debe agradecer el buen consejo? De tres maneras, dice Don Alfonso el Sabio. "La primera loándoles el bien fecho que ficieren. La segunda, agradeciéndoles de palabra el servizio que por ellos recibió. La tercera (…) acrecentándoles en su bien y en su obra" *(Las Partidas, III, XVII, 21).*

Para esto precisamente, para cumplir lo que las Partidas disponían, para loar, agradecer, acrecentar en su bien el respeto y la consideración de la obra del Consejero Vizcaíno es para lo que el señor Presidente hoy nos ha convocado. Me ha encargado, lo que mucho agradezco, este homenaje póstumo. Así lo cumplo, honrado por la encomienda y teniendo en el recuerdo a Miguel, con quien mucho hablé y con quien por el camino del diálogo, el trabajo compartido y la palabra sincera llegué a tener una honda amistad, construida durante los cinco

años largos que tuve la suerte de compartir con él responsabilidades de consejo.

Miguel Vizcaíno era Auditor General del Ejército en el Consejo Superior de Justicia Militar cuando juró el cargo de Consejero Permanente. En su discurso de toma de posesión dio las gracias a sus padrinos, don Luis Jordana de Pozas –maestro en la cátedra de tantas generaciones y día a día en este Consejo, por utilizar sus propias palabras– y don Máximo Cuervo, Oficial General número uno del Cuerpo Jurídico Militar. Aludió en su intervención a los cambios que en la sociedad estaban originando los procesos de desarrollo y los grandes descubrimientos de la ciencia y de la técnica, a la necesidad de evitar el peligro de la separación entre la moral y el derecho, y concluyó proponiendo que las normas de nuestra legislación respondan siempre a la defensa y promoción del bien común y del respeto a los derechos subjetivos de los administrados.

En el largo tiempo que presidió la Sección Séptima fueron muchos los Letrados Mayores y Letrados adscritos a la misma. No puedo referirme a todos. El Consejero Vizcaíno, recto, honesto, austero, disciplinado y exigente, entendió y practicó la virtud del compañerismo en el trabajo. Cuidaba con verdadero mimo la relación con todos los Letrados, incluidos los que ya no estaban en la Sección pero antes habían pasado por ella. Los almuerzos en el restaurante Ciriaco –a los que él invitaba y en los que se hablaba con enorme libertad de expedientes y otras cosas– contribuyeron a estrechar tan afectuosas relaciones. Doy fe de lo que acabo de decir porque a algunos fui convocado, participando del cálido ambiente que allí se respiraba. No me resisto a evocar –pues ya han fallecido y ello disculpa mi silencio sobre los vivos– los nombres de Manuel Alonso Olea, Hermenegildo Baylos y Manuel Peláez. Con razón ha podido escribir Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, en su excelente obra *Memorial de transiciones (1939-1978)*, que el Consejero Vizcaíno se caracterizaba “por su bonhomía y capacidad de adaptación”.

Naturalmente, un hombre así estaba rodeado de amigos. Entre ellos, los Consejeros, los que ya estaban cuando él se

incorporó y los que lo fueron haciendo con el paso de los años. De uno muy importante fue padrino. También lo cuenta el Consejero Ortega en el libro ya citado: Vizcaíno apadrinó, junto con el Marqués de Valdeiglesias, el 24 de abril de 1975, al Consejero don Adolfo Suárez, al que siempre citaré con emoción y profundo agradecimiento cívico como personaje imprescindible –junto a otros políticos que hoy forman parte de este Pleno– de la transición democrática española, una de las épocas mejores de nuestra reciente historia.

Por otro militar inolvidable y queridísimo, el general Gutiérrez Mellado, sentía debilidad Vizcaíno. Admiraba a Landelino, cuya maestría ponderaba. Con Sánchez del Corral le unían sus vínculos universitarios en la Facultad de Derecho de Granada y, además, la edad. Sobre cuál de los dos era más antiguo –estaba excluida la palabra viejo– se traían bromas constantes. Creo que el expresidente Francisco Rubio alguna vez comentó que Vizcaíno y Arozamena tenían en común –además de su agudeza– su congénita condición de "avezados negociadores". Desde la afirmación de su propia humildad y el elogio del otro derribaban cuantos obstáculos se oponían al reconocimiento de sus argumentos. Y de la confianza –compatible con el respeto– que mantenía con el expresidente Cavero dice mucho la respuesta de don Miguel a una propuesta de Íñigo de almorzar juntos: "Lo siento, Presidente, pero hoy tengo una comida con mis amigos cateticos y eso es lo más importante". Porque a Miguel Vizcaíno –vital, gracioso, con sentido del humor, exagerando el acento andaluz cuando quería– le encantaba hacer apacible y grata la vida a los demás.

Tenía el Sr. Vizcaíno bajo su responsabilidad el Archivo y la Biblioteca de esta Casa. Cuando digo archivo y biblioteca no me refiero solo a los expedientes ni a los libros. Antes estaban las personas encargadas de un servicio tan necesario, a las que trataba con cariño.

El 4 de julio de 1994 tuve el honor de que el Gobierno delegara en el Presidente del Consejo de Estado –función que yo entonces desempeñaba– la imposición de la Gran Cruz de Isa-

bel la Católica al Consejero Vizcaíno. Dije entonces palabras que, tras su fallecimiento, se mantienen actuales:

*"Los que interpretan el servicio al Estado como el Consejero Vizcaíno aportan al Estado, a sus instituciones medulares, continuidad, permanencia, estabilidad. Con otras palabras, contribuyen a la creciente vertebración de la sociedad, ampliando los espacios en los que se coincide y sobre los que se construye un futuro de paz y libertad. Como consejero has demostrado que los hombres de Estado como tú no petrifican la sociedad sino que la vivifican, no detienen el progreso sino que lo animan".*

Los hechos ponen de manifiesto la verdad de estas afirmaciones. Proyectos de dictámenes elaborados por los letrados adscritos a la Sección Séptima y aprobados primero por su Presidente y después por la Comisión Permanente, hicieron posible un alto grado de consenso en relación con reglamentos de ejecución de leyes reguladoras del derecho a la educación, destacando entre ellos los que tuvieron por objeto la enseñanza de la asignatura de religión, cuyos criterios fueron avalados por el Tribunal Supremo. Otro tanto hay que decir sobre los dictámenes referentes a la transposición del Derecho comunitario europeo al ordenamiento jurídico español, en una época en que no teníamos experiencia alguna y ni siquiera las directivas estaban traducidas a nuestra lengua. La Comisión Permanente, a propuesta de la Sección Séptima, alumbró un conjunto de principios que acabaron constituyendo doctrina del Consejo de Estado seguida por todos los operadores jurídicos. Y sin olvidar la construcción dogmática sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y acerca de lo que debería entenderse por legislación básica, cuestión esta última que por cierto suscitaba la perplejidad del Consejero Vizcaíno y del Letrado Sr. Peláez, quien en alguna ocasión –me lo ha contado el Letrado Ernesto García-Trevijano, adscrito durante quince años a aquella Sección– dijo: "Intentar delimitar lo que es "básico" es tan difícil como intentar definir la esencia metafísica del yo como ser humano, es decir, labor imposible".

Algún letrado mayor me ha recordado una sesión de la Comisión Permanente en la que se debatía un proyecto de dictamen sobre la sucesión de un título nobiliario. Al parecer, en el expediente se hacía referencia a la competencia de Su Majestad Católica, ante lo cual don Miguel recordó la improcedencia de esos términos teniendo en cuenta que, en España, ninguna confesión tiene carácter estatal.

El Consejero Vizcaíno, persona relevante en una etapa autoritaria de la historia de España, hizo la transición a la democracia con lealtad ejemplar. La lealtad a la Constitución de 1978 fue para él una condición necesaria para la estabilidad de la democracia. La lealtad significó para don Miguel poner el acento en los deberes que tienen los ciudadanos para la generación de bienes colectivos y la defensa del patrimonio que hace posible el reino de los derechos. Y es que la lealtad como valor político no tiene nada que ver con la ceguera sino con una actitud de no abandonar, luchar y criticar, como puede leerse en la obra *Cuestiones de lealtad*, de Albert Calsamiglia.

Y junto a la lealtad crítica de don Miguel, su optimismo. Como ha dicho Axel Honneth, director de la Escuela de Fráncfort, tenemos la obligación moral de no ser pesimistas, pues va contra la democracia hacer creer a la gente que carece de capacidad para cambiar las cosas.

Quedaría incompleto el recuerdo del Consejero Vizcaíno si no hiciera referencia a la especialísima preocupación que sentía por cuanto estuviera relacionado con la educación de los jóvenes y la cultura en general.

Buen estudiante, –ayudado por la generosidad de un obispo de Almería víctima del furor desencadenado en tiempos de guerra civil-, comprendió pronto que su futuro dependía de su esfuerzo personal, de su capacidad de trabajo, de su entrega al estudio. Lo que le llevó a licenciarse en Derecho por la Universidad de Granada y a ingresar después en el Cuerpo Jurídico Militar, integrado por distinguidos funcionarios, en el que llegó a la cumbre. Su valoración del saber como motor de la historia y del progreso de las naciones explica perfectamente

el compromiso que contrajo con la escuela pública y la biblioteca de su pueblo, Ohanes, dotándolas de cuántos recursos estuvieron al alcance de sus medios personales. Sí, personales, pues de su ahorro privado procedían los libros, revistas y material pedagógico que, periódicamente, enviaba. Pero hubo algo más en lo que se volcó. Recuerden ahora las palabras del discurso de su toma de posesión en el Consejo de Estado sobre los avances de la técnica. ¿Resultará gratuito establecer alguna relación de causalidad entre aquel pensamiento y las acciones que desplegó hasta conseguir que se construyese el Observatorio Astronómico Hispano-Alemán de Calar Alto, en la Sierra de los Filabres, muy cerca del pueblo donde nació? No solo sus paisanos se lo agradecieron. La República Federal de Alemania le concedió la Gran Cruz del Mérito, una de las más importantes condecoraciones.

Así era don Miguel. Un hombre que participó del espíritu de la transición y del que cabe presumir con fundamento que suscribiría el pensamiento de Rob Riemen:

"La verdadera nobleza es la nobleza del espíritu. Las artes, las humanidades, la filosofía y la teología, la belleza; todas estas cosas existen para ennoblecer el espíritu, para hacer posible que la humanidad descubra su más alta forma de dignidad y la reivindique para sí. La cultura, como el amor, no posee la capacidad de exigir. No ofrece garantías. Y, sin embargo, la única oportunidad para conquistar y proteger nuestra dignidad humana nos la ofrece la cultura, la educación liberal".

Y aunque Ohanes –del que era hijo predilecto– ocupara una parte importante de su corazón, no lo abarcaba por entero. Se refería Ortega y Gasset a la dualidad del hombre gótico, que vivía con naturalidad dos realidades, la suya local y la europea. En el caso del General Vizcaíno, habría que hablar de un cuádruple patriotismo, pues junto a Andalucía, España y Europa estaría ese otro poderoso vínculo que muchos establecen con la ciudad de su nacimiento. Me refiero a la patria chica, concepto que remite a un impreciso conjunto de recuerdos, paisajes, emociones, silencios, que decantan naturalmente un

sentimiento amoroso hacia la tierra en la que uno ha nacido o crecido y hacia sus habitantes. Bien entendido que el patriotismo chico a que me refiero es necesariamente compatible con esa otra dimensión regional, nacional, europea, pues cuando no es así, surge alicorto un localismo menor insolidario, incompatible con los valores democráticos de Europa. O sea, como diría otro andaluz eminente –profesor de la Universidad en que Vizcaíno estudió– "la patria como proyecto que mira al futuro, como ideal de una comunidad culta y tolerante".

Dejo fuera de esta intervención –porque el tiempo así lo exige– muchos espacios de la vida del Consejero Vizcaíno merecedores de elogio, como la ayuda que prestó –atendiendo la llamada del General Gutiérrez Mellado– a la constitución y desarrollo de la Fundación para la lucha contra la drogadicción, cuya presidencia de honor ostentaba Su Majestad la Reina Doña Sofía.

No acabo sin tener un recuerdo muy cariñoso para Encarnita, su esposa, y sus hijos, a los que expreso mi renovada amistad.

El 22 de enero de 1998, ante un retrato recién colgado en uno de los pasillos de esta casa, dije:

"Antes de abril de 1991 sentía por el Consejo de Estado admiración y respeto. Años después esos sentimientos se han multiplicado. No me ciega el afecto, ni las amistades que, ciertamente, aquí hice. Es el trabajo que en el Consejo se desarrolla, es el espíritu que lo alienta, son las formas como se lleva a cabo, el rigor, la independencia y la neutralidad con que la Institución actúa, lo que justifica mi permanente deuda de gratitud intelectual, humana y política hacia este supremo órgano consultivo del Gobierno".

Acreedor de esta deuda mía era, muy destacadamente, el inolvidable Consejero Sr. Vizcaíno, al que hoy rendimos homenaje.

Gracias, señoras y señores, por su atención».

Concluida su intervención, toma la palabra el Presidente del Consejo de Estado, don José Manuel Romay Beccaría, y pronuncia el siguiente discurso:

«Me corresponde esta mañana, como Presidente del Consejo de Estado, recordar la figura del que también fue Presidente de esta Casa, Antonio Jiménez-Blanco. Y lo hago con sumo gusto.

En primer lugar quiero transmitir al Pleno la comunicación que nos ha hecho llegar el ex Presidente Tomás Quadra-Salcedo lamentando no poder asistir a la sesión, ya que se encuentra fuera de España por motivos profesionales y expresa su reconocimiento a la labor que los dos homenajeados realizaron en el Consejo de Estado.

Y en segundo lugar, quiero agradecer al Consejero Fernando Ledesma el magnífico discurso que ha pronunciado en memoria de Miguel Vizcaíno, el inolvidable Consejero Sr. Vizcaíno –como él dice–, toda una institución en esta Casa. Quiero agradecer al Consejero Ledesma la lección –y sé que no le gustará la palabra– que nos ha dado sobre la trayectoria de Miguel Vizcaíno en este viejo caserón del Madrid de los Austrias, trayectoria que se convierte en un pedazo de la Historia del Consejo de Estado, en un pedazo de la Historia de España; una trayectoria y una vida regidas siempre por la excelencia, la nobleza de espíritu y el inmenso amor a España.

Antonio Jiménez-Blanco fue Presidente del Consejo desde su toma de posesión el 22 de octubre de 1980 hasta el 7 de diciembre de 1982, en que cesó a petición propia.

Fueron dos años de presidencia en una época en que España vivió cambios vertiginosos. En este período de tiempo Antonio dio buena muestra de su respeto a la Institución y del enorme valor que daba a la función aquí desarrollada.

Una vez que dejó la presidencia del Consejo no se desvinculó totalmente del mismo, y así, prácticamente hasta su fallecimiento, siguió asistiendo a la mayoría de actos públicos que por diferentes motivos se desarrollaban en esta Casa.

Pero todo empezó mucho antes. Antonio Jiménez-Blanco había nacido en Granada, y Granada fue una referencia constante en su vida, en su obra y en sus discursos, como el que pronunció al tomar posesión aquí de su cargo, donde la mención a Granada fue, una vez más, inexcusable.

Parte del bachillerato lo realizó en los jesuitas de Sevilla y tal vez allí aprendió los valores con los que hoy el Papa Francisco sorprende al mundo. Antonio Jiménez-Blanco fue siempre un hombre sencillo, afable, cercano, humano y de su bonhomía dejó también huella en este Palacio de los Consejos.

En su vida profesional coexistieron dos pasiones: el Derecho y la Política. Como ya dije en otra ocasión, es importante destacar que si en Francia es en las aulas de las *Grandes Écoles*, especialmente la ENA, donde surgen las vocaciones políticas, si en los Estados Unidos es en los campus de las universidades de la *Ivy League* y en el Reino Unido en los exclusivos *Colleges*, en España son los predios de la abogacía el jardín donde florecen la mayoría de las vocaciones políticas. El matrimonio entre abogacía y política no hay ley del divorcio que lo disuelva, es un vínculo que dura toda la vida.

Así ocurre también en el caso de Jiménez-Blanco: fue toda su vida un brillante abogado con despacho abierto en su Granada natal, especializado en derecho mercantil y matrimonial, y al mismo tiempo un hombre preocupado por los asuntos públicos, un jurista con vocación de servicio público que alcanzó gran notoriedad en los años de la Transición.

Era un liberal convencido, un liberal reformista, el liberalismo bueno, porque ya sabéis que con el liberalismo ocurre lo mismo que con el colesterol, que hay varios tipos, y por eso se integró en la UCD.

Durante la legislatura constituyente fue senador por Granada y en la 1.ª legislatura diputado por su querida provincia. Fue portavoz parlamentario de la UCD en las dos cámaras, hecho difícil e insólito. Ser portavoz parlamentario sucesivamente en el Senado y Congreso exige a un político el mismo talento y trabajo que a un tenista conquistar la tierra parisina de Roland

Garros y la hierba londinense de Wimbledon el mismo año. Y allí Antonio acreditó como orador su cultura, ingenio y amenidad, su prodigiosa memoria, su sentido común y fino sentido del humor, estos dos últimos, según Chesterton, los sentidos que forjan la aleación perfecta. Su cariño al Congreso y al Senado duraría toda la vida, y así llegó a ser presidente de la Asamblea de ex Parlamentarios.

En octubre de 1980, como ya hemos anticipado, abandonó su acta de diputado y alcanzó la presidencia de esta Casa, un nombramiento especialmente acertado, ya que nada mejor que nombrar a un experto en derecho matrimonial para presidir el Consejo de Estado, una Institución que en el ejercicio de la función consultiva no se casa con nadie, ajeno siempre a intereses partidistas, sometido únicamente al imperativo de la ley y al interés de España.

Desempeñó su cargo durante dos intensísimos años, que coincidieron con el intento de golpe de Estado del 23-F. Esa noche Antonio Jiménez-Blanco acreditó sus valores y valentía, ya que voluntariamente decidió entrar en el Congreso de los Diputados y compartir la suerte de sus antiguos compañeros. Esa noche este experto en Historia de España, especialmente del período de la 2.ª República y Guerra Civil, ese «niño de la guerra», sintió que tenía que hacer algo para que España no volviese a dormir otra *noche oscura del alma.*

La Transición fue obra de todos –las izquierdas, las derechas y los centros– pero especialmente de las mujeres y hombres que formaban la UCD, mujeres y hombres como Antonio Jiménez-Blanco que, como ya he dicho en un discurso reciente, fueron devorados por el inmenso cambio político que vivió España, ya que tras la derrota electoral de octubre de 1982, la mayoría abandonaron la primera línea de la política para siempre.

Estos políticos, magníficamente preparados, fueron también tremendamente generosos, no se sintieron imprescindibles; dedicaron lo mejor de su vida y de sus capacidades a lograr una España mejor y después volvieron a sus vidas privadas, a sus profesiones. Tuvieron la grandeza de Lucio Quincio Cincinato en los albores de la Roma Republicana.

Antonio Jiménez-Blanco abandonó sin amargura la política y encontró consuelo en Borges:

*Ya no considero inalcanzable la felicidad, como me sucedía hace tiempo (…). Lo que quiero ahora es la paz, el placer del pensamiento y de la amistad. Y aunque parezca demasiado ambicioso, la sensación de amar y ser amado.*

Se refugió en su profesión y en su vida familiar, y allí alcanzó sus mayores alegrías, sus mejores frutos. La familia formada por Antonio y su mujer, Lola, responsables por partes iguales de los éxitos de sus hijos, es un ejemplo magnífico de lo acertadas que son las palabras de Joel Mokyr en su libro *Los Dones de Atenea*, donde habla de la importancia de «la tradición de la honradez, la frugalidad, el trabajo duro y la educación de los hijos». Para él estos son los valores que hacen que las personas, que las familias mejoren; que hacen que las naciones progresen. Para los Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, también.

A pesar de su abandono de la política, Antonio fue siempre un entusiasta defensor de la persona y la obra del ex Presidente Adolfo Suárez y fue uno de los que más incansablemente contribuyeron a la rehabilitación de su figura. Y no es ésta una cuestión baladí porque ya se ha convertido en una costumbre de nuestra querida España democrática el que los inquilinos de la Moncloa vivan en los últimos meses de su mandato un calvario similar al suplicio de la rueda, tal vez con la excepción de Leopoldo Calvo-Sotelo, que con su elegante escepticismo aprendido en la infancia junto a sus paisanos de Ribadeo, vio con alivio cómo el castigo lo sufrió su partido y no su humilde persona. Pero el tiempo todo lo cura y también la memoria de los ex presidentes, y es que, además, para solaz suyo hay también otra costumbre muy española, la de pasar sin solución de continuidad, y con la misma algarabía, de las excomuniones a las canonizaciones.

Termino ya. Ha sido un honor y un placer para mí dedicar estas palabras a Antonio Jiménez-Blanco. Al niño que de joven oyó la voz de Verlaine:

*Aquella antigua voz dice de nuevo*
*que ser buenos es toda nuestra vida,*
*que del odio y la envidia nada queda*
*tras el advenimiento de la muerte.*

Voz que siguió toda su vida y que le convirtió en un caballero de la política, vestido siempre, como decía Valle, con el traje de luces de la cortesía. Ha sido para mí un placer hablar de este granadino de leyes, de este español de ley que disfrutaba de una legión de amigos, casi tan entregada como la legendaria XIII legión de Julio César.

Pensaréis, con razón, que en este discurso hay una omisión imperdonable, Federico García Lorca. Pero lo he querido dejar para el final sabiendo lo que significaba para Antonio Jiménez-Blanco por su triple condición de granadino, de inmenso poeta y de símbolo universal de la hora más amarga y aciaga de España. Igual que Baudelaire le rezaba a Edgar Allan Poe todas las noches, Antonio lo hacía a Federico y se atrevía a modificar humilde e íntimamente sus versos más hermosos:

*¡Que no quiero verla!*
*Dile a la luna que venga,*
*que no quiero ver la sangre*
*de Federico sobre la arena (…)*
*que mi recuerdo se quema.*

## 2. **Consejeros Natos**

### 2.1. *Ceses*

En el mes de enero de 2015 cesa don José Manuel Blecua Perdices como Director de la Real Academia Española.

Por Real Decreto 70/2015, de 6 de febrero de 2015, se dispone el cese de don Luis Díez-Picazo y Ponce de León como Presidente de la Sección Primera, de Derecho Civil, de la Comisión General de Codificación.

El 27 de julio de 2015 don José Luis Rodríguez Zapatero manifiesta al Presidente del Consejo de Estado que suspende el ejercicio

de su función como Consejero Nato, al amparo de lo establecido por el artículo 35.4 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, con efectos desde el 1 de septiembre de 2015.

### 2.2. *Nombramientos y tomas* de po*sesión*

Por Real Decreto 2/2015, de 9 de enero, se nombra Fiscal General del Estado a doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda.

Con fecha 19 de enero de 2015, se conoce la elección de don José Antonio Escudero López como Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Por Real Decreto 71/2015, de 6 de febrero, se nombra Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación a don Antonio Pau Pedrón.

El día 12 de febrero de 2015 se reúne en sesión solemne el Pleno del Consejo de Estado para celebrar la toma de posesión como Consejeros Natos de los Excmos. Sres. Don Darío Villanueva Prieto, apadrinado por los Consejeros doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Benigno Pendás García; don Juan Velarde Fuertes, apadrinado por los Consejeros don Landelino Lavilla Alsina y don Benigno Pendás García; y doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, siendo sus padrinos los Consejeros don Landelino Lavilla Alsina y don Fernando Ledesma Bartret.

El Presidente del Consejo, don José Manuel Romay da la bienvenida a los nuevos Consejeros con las siguientes palabras:

> «Hoy ingresan en el Consejo de Estado tres nuevos consejeros natos y a mí me corresponde, como presidente, el honor de pronunciar el discurso de bienvenida.
>
> Pero antes es inexcusable hacer una referencia a los consejeros salientes. En la hora del adiós a uno le asaltan los versos de Rilke:
>
> *Adelántate a toda despedida como si la hubieses dejado atrás, como el invierno que se está yendo.*
>
> Yo no quiero adelantarme a la despedida; quiero recordar a José Manuel Blecua, Marcelino Oreja Aguirre y Eduardo Torres-Dulce como ejemplos de magníficos consejeros que nos han

honrado con su asistencia asidua a nuestros plenos y con su participación activa en nuestros debates. En todas las materias, pero principalmente en la búsqueda de la palabra exacta, en las relaciones exteriores y los intereses de España y en las del derecho procesal y penal, su maestría ha sido un auténtico lujo para esta Casa. Los tres abandonan el Consejo por haber cesado en sus respectivos cargos; pero no os preocupéis, el abandono de sus importantes responsabilidades no les restará fuerza. Recordad el soneto de Quevedo a un amigo ya retirado de la Corte:

*De todo lo que ignoras te aprovechas;*
*ni anhelas premios ni padeces daños,*
*y te dilatas cuanto más te estrechas.*

Estad seguros que en sus nuevos quehaceres seguirán dilatándose al servicio de la lengua, la diplomacia y el derecho; estad seguros que en sus nuevos afanes seguirán dilatándose al servicio de España.

Es un honor para mí dar la bienvenida al Consejo de Estado a mi paisano Darío Villanueva, a este catedrático de Teoría de la Literatura y Literatura Comparada de la Universidad Compostelana, mi universidad, de la que llegó a ser rector. Pero Darío, además de gallego es de Villalba, y la cuestión no es baladí. Veréis, a principio de los años noventa los tres *tronos* de Santiago eran ocupados por hijos de Villalba: la presidencia de la Xunta, el Rectorado y el Arzobispado. Como diría otro gallego ilustre, don Ramón María del Valle-Inclán, en sus *Luces de Bohemia* –autor del que Darío es entusiasta experto– es indudable que Villalba es una cantera inagotable de *cráneos privilegiados*.

Tengo que hacer una confesión: yo envidio a Darío Villanueva; envidio su profesión. ¿Cómo se llama si no lo que sentimos quienes pasamos nuestra vida entre tratados y códigos pensando en los que la pasan entre poemarios y novelas? Unos destripamos reglamentos, otros destripan poemas. Darío Villanueva es ciudadano de la república más democrática y libre que existe, la República de las Letras. Una República que tiene sus dioses, a los que sólo se les exige un requisito para

ser elevados a los altares: talento; y tiene sus príncipes, los poetas, la casta superior e inalcanzable, esos poetas a los que Darío adora. Ahora que están tan de moda las castas no me atrevo yo a hablar de ésta, pero sí a recordar la voz de Verlaine:

*Tu canto será la profecía*
*que va extendiendo la brisa húmeda*
*por la mañana sobre los campos…*
*y el resto es todo literatura.*

Yo envidio a Darío Villanueva, a este experto en Quevedo, Baroja, Azorín, Pardo Bazán, Cela, Bécquer, *El Quijote* y la novela hispanoamericana actual; envidio a este hombre que vive sumergido en el océano de la literatura, en ese en el que confluyen todas las aguas, las que brotan de manantial sereno y las torrenciales, las de acuíferos subterráneos y las que manan de los cielos. En el océano de la literatura confluyen Pascal y Voltaire, Góngora y Quevedo, Céline y Paul Celan; confluyen García Márquez y Vargas Llosa, Rosales y Lorca. Como veis, por esas aguas, por los mares de ese océano son por los que mejor navega un humilde y frágil velero, un velero llamado tolerancia.

Darío Villanueva ingresa hoy en el Consejo de Estado en su condición de director de la Real Academia Española. Ingresó en ella en el año 2007 para ocupar el sillón D; dos años más tarde sería elegido secretario, y por último, en diciembre de 2014, director. La Real Academia Española es una institución fundamental, encargada del cuidado de nuestro más preciado tesoro, encargada de la salud de la *joya de la corona*: el idioma español, ese que compartimos con nuestros hermanos de América. Recordad a Borges:

*Más allá de los símbolos,*
*más allá de la pompa y la ceniza de los aniversarios,*
*estás, España silenciosa, en nosotros…*
*en los íntimos hábitos de la sangre.*

El idioma español es el único que planta cara al inglés en el mundo; es el que ha superado al francés en el concurridísimo y movedizo bazar de las lenguas. Es éste un acontecimiento

extraordinario. Francia, su lengua y su cultura son una auténtica armada invencible, un gigante con una literatura deslumbrante llena de nombres indiscutidos e indiscutibles, celebrados *urbi et orbi.* Y en esta ocasión David ha vencido a Goliath. La humilde lengua de Gonzalo de Berceo ha derrotado al idioma de Montaigne, Baudelaire y Hugo; al idioma de *Papá Goriot*, Rimbaud y Stendhal; al de *Emma Bovary*, Camus y *El Principito*. Los españoles, huérfanos de chovinismo y *grandeur,* deberíamos reflexionar sobre este hecho prodigioso; yo sé que Darío y los demás académicos ya lo hacen en la Academia. Deberíamos estar orgullosos de nuestra cultura, de nuestro idioma, de su presente, su pujanza y porvenir; los españoles deberíamos estar orgullosos de España.

El director de la Real Academia Española no puede sustraerse a su condición de catedrático de literatura y sabe que gracias a los maestros del 98 y a unos poetas inmensos y rotos; y gracias a las palabras, los versos, los ciclones y huracanes que vinieron de América, el idioma español ha vuelto en el siglo XX a vivir otro Siglo de Oro. De allí vinieron Borges, Neruda, Paz, Rulfo y tantos otros; gigantes que hicieron que el español hollase cielos infinitos, que habitase en un mundo donde La Mancha linda con Macondo.

Toda vida es una odisea, un eterno retorno a Ítaca. Dejadme por ello contar algunas peripecias del viaje de ese joven Ulises que es el profesor Velarde Fuertes. Pero yo no quiero enumerar los méritos científicos y académicos de este Príncipe de la Economía que es también Príncipe de Asturias, para los asturianos el auténtico Toisón de Oro. No quiero enumerar sus méritos porque me ocurriría lo que a Caballero Bonald:

*Podría hablar*
*y no terminaría nunca. No*
*terminaría nunca.*

Yo quiero hablar del niño que antes de los ocho años ya había leído *El Quijote* y convirtió esa otra Biblia en su escuela: “Cada uno es hijo de sus obras”, “sé que la senda de la virtud es muy estrecha, angosta y trabajosa”. Y por esa senda transcurrió su vida, transcurrió su obra.

Quiero hablaros del humanista asturiano a través de sus libros favoritos; del hombre que admira a los grandes novelistas decimonónicos, inmensos anatomistas del alma humana, incluida el alma rusa, la más atormentada. Quiero hablaros del lector de Ibsen y de su *Casa de Muñecas*, donde empezó la emancipación femenina, y del seguidor de Thomas Mann, "pensad como hombres de acción, actuad como hombres pensantes", porque Juan Velarde no solo ha sido un intelectual, también ha sido un hombre de acción.

Quiero hablaros del asturiano que refrendó en Chesterton su entusiasmo por el sentido común, el viento que siempre ha de inflar la vela de la vida; del hombre que admira a la vez a Whitman y a Kipling, al cantor de la democracia americana en sus *Hojas de Hierba* y al escritor que fue el heraldo del Imperio Británico, este último le enseñó a tratar del mismo modo a la victoria y la derrota, esas dos impostoras.

Juan Velarde admira a nuestros escritores del 98 y como a ellos le duele España, pero el maestro de economistas es optimista, sabe que a pesar de la dificultad de esta hora, ésta es la mejor España que nunca ha existido. Sabe que somos una gran nación, llena de potencialidades; sabe que España despertará de esta noche oscura en la que duerme –ya está despertando–. Este ilustre catedrático asturiano sabe que el futuro nos pertenece.

En esta España en la que sólo se quiere servir un plato a la mesa de la vida pública, el plato de la juventud, biografías y trayectorias como las del profesor Juan Velarde son de suma importancia. En esta hora en que se desprecia la madurez y la experiencia, oigamos la voz de Yeats, el gran poeta que Irlanda regaló al mundo:

*La decrepitud física es sabiduría; jóvenes*
*nos amamos tú y yo y éramos ignorantes.*

En el Consejo de Estado sabremos aprovechar todo el caudal de conocimientos, experiencias y sabiduría que el profesor Velarde atesora.

Me referí antes con mis palabras, torpemente, a Ítaca; dejadme hacerlo ahora con el celebérrimo poema de Kavafis:

*Ten siempre en tu pensamiento a Ítaca*
*llegar allí es tu destino…*
*y si la encuentras empobrecida, no te ha engañado Ítaca.*
*Sabio como serás, pleno de experiencias,*
*comprenderás entonces lo que las Ítacas significan.*

A nuestro joven Ulises aún le quedan muchas jornadas de mar para llegar a Ítaca; mientras tanto disfrutaremos nosotros en el Consejo, una vez más, de otro Consejero que sabe lo que las Ítacas significan.

Con motivo de la toma de posesión de una ilustre Consejera, dije y cito literalmente:

"Esto no es más que una pequeña muestra del papel que desempeñan hoy las mujeres en todos los ámbitos de la vida y la sociedad española; sirvan como ejemplo los grandes cuerpos de la Administración Pública donde la presencia femenina no es que sea mayoritaria, sino que es abrumadora. Las españolas están hollando todos los Himalayas sin más cordada que su talento, pasando de bucólico arroyo a torrencial Mississippi, cuyo caudal no hace sino aumentar; torrencial Mississippi cuyas aguas anegarán, también, este viejo Palacio de los Consejos. Las mujeres españolas han pasado de ser la excepción a ser la regla".

Las aguas de este torrencial Mississippi han anegado también el Palacio del Marqués de Fontalba –sede de la Fiscalía General del Estado– ya que una mujer, Consuelo Madrigal, va a desempeñar por primera vez este cargo.

Yo sé que Consuelo Madrigal también padece esa enfermedad incurable del alma, esa que padecemos tantos, esa que Eduardo García de Enterría dictaminó *Fervor de Borges:*

*¿Quién es el mar, quién soy? Lo sabré el día*
*ulterior que sucede a la agonía.*

Pero Consuelo ha sabido siempre quién es; ella es una insigne jurista segoviana que ha dedicado toda su vida a una única pasión, a un único amor, al Ministerio Fiscal. Es fiscal por

oposición y por vocación y en su carrera ha ido escalando, lentamente, todos los escalones del *cursus honorum* hasta llegar a ser fiscal de sala, primero, y ahora Fiscal General del Estado.

Honrar a Consuelo es honrar a los fiscales de España. Es a esas mujeres y hombres a los que quiero extender este homenaje; a esos fiscales anónimos, silentes como el *abate Sieyès* durante el terror revolucionario francés y mal pagados; a esos fiscales que sirven a diario a la justicia, domeñando las enormes dificultades que se les presentan, dignificando su oficio, *Rompiendo las Olas;* a esos fiscales, auténtico tesoro oculto del artículo 352 del Código Civil, auténtico tesoro oculto de España.

La Carrera Fiscal y la Judicial, los fiscales y los jueces, sois decisivos en la lucha contra la corrupción; sois los oídos, los ojos y los brazos del Estado de Derecho en la lucha contra esa lacra. La corrupción es la lepra de la política que hiere, especialmente, la dignidad de la España que sufre. Vosotros sois la medicina más eficaz para combatir este mal; sois el bálsamo que alivia al pueblo. Debéis seguir cumpliendo vuestra función y así contribuir a la dignificación de la política.

Consuelo es una fiscal orgullosa de una Carrera Fiscal solo sometida al imperativo de la poesía de Kleist:

*Por encima de todo, siempre vence el sentimiento de justicia*

Es una fiscal orgullosa de pertenecer a una de las instituciones más importantes de nuestro Estado de Derecho, garante de nuestros derechos y libertades; una fiscal orgullosa de la independencia de los fiscales y de los versos de Machado:

*Y al cabo, nada os debo; debéisme cuanto he escrito*
*a mi trabajo acudo, con mi dinero pago*
*el traje que me cubre y la mansión que habito,*
*el pan que me alimenta y el lecho donde yago.*

Yo sé que el día de su toma de posesión sintió y recordó muchas cosas. Se acordó de su familia, de sus estudios, de su primera fiscalía en Santa Cruz de Tenerife, pero sobre todo, se

acordó de sus compañeros porque para Consuelo la Carrera Fiscal, que es una carrera jerárquica tiene, sin embargo, su esencia en el poema *Piedra de Sol* de Octavio Paz, ese otro Borges:

*Los otros que me dan plena existencia,*
*No soy, no hay yo, siempre somos nosotros.*

Termino ya. Espero gozar de vuestra indulgencia por mi osadía, por mi atrevimiento al haberme referido a los nuevos Consejeros a través de sus lecturas, a través de sus escritores y poetas. La razón es que han venido a mí aquellas palabras del *Max Estrella* argentino: "Yo sigo jugando a no ser ciego, yo sigo comprando libros (…) por eso conviene mantener el culto al libro (…), porque éste todavía conserva algo sagrado, algo divino, no con respeto supersticioso, pero sí con el deseo de encontrar felicidad, de encontrar sabiduría".

No me queda ninguna palabra por añadir, salvo las de un poeta inglés, William Shakespeare: "El resto es silencio"».

El Presidente del Consejo de Estado, concluida su intervención, concede la palabra al nuevo Consejero, don Darío Villanueva Prieto, que a continuación dice:

«Excelentísimo señor Presidente del Consejo de Estado; excelentísimos miembros del Consejo; señoras y señores:

El benévolo destino me concede hoy incorporarme al más alto cuerpo consultivo del Gobierno. "El que ha de ser consejero requiere tener tres cualidades: la primera, autoridad; la segunda, prudencia, y la tercera, ser llamado", nos ilustra don Miguel de Cervantes Saavedra, aquel fracasado genial que hace ahora cuatro siglos, "puesto ya el pie en el estribo, con las ansias de la muerte" llamando a su puerta, completaba la publicación de uno de los libros sapienciales indiscutibles, el único que mi colega de Yale, Harold Bloom considera parejo a las obras de Shakespeare, por él proclamado hiperbólicamente como el auténtico inventor de la condición humana.

A lo largo de mi vida me he visto alguna que otra vez, al igual que Sancho, mandado a administrar ínsulas, y siempre

tuve presente el consejo que don Quijote le proporcionó en semejante tesitura: “Has de poner los ojos en quien eres, procurando conocerte a ti mismo, que es el más difícil conocimiento que puede imaginarse. Del conocerte saldrá el no hincharte como la rana que quiso igualarse con el buey”.

De aquellas tres cualidades del consejero la primera, la autoridad, me viene por gracia de mis compañeros de la Real Academia Española, que con tanta liberalidad decidieron conferirme la condición de *primus inter pares* que define a su director. La segunda, ha de serme supuesta, como a los soldados la valentía, si bien acaso alguien piense que mi nación gallega –gallego soy de nacimiento y de talante– pueda atribuirme cierto aval de prudente. Y la tercera, se la debo a los dignos representantes de este consejo, por cuyo llamado estoy hoy aquí. También nos dice don Miguel “Más ven muchos ojos que dos: no se apodera tan presto el veneno de la injusticia de muchos corazones como se apodera de uno solo”.

Ya hacia el final de *El Quijote* se formula asimismo otra sentencia: “Que todo es burla, sino estudiar y más estudiar, y tener favor y ventura; y cuando menos se piensa el hombre, se halla con una vara en la mano o con una mitra en la cabeza”. No vara o mitra, sino toga veneciana sobre mis hombros, en este caso. Prenda y emblema que me hace recordar con emoción el oficio de magistrado de mi padre ya nonagenario, y con nostalgia los años más intensos de mi vida en que me tocó en suerte regir mi *alma mater.* Quiero decir que por familia y por vocación siempre he visto de la mano palabra, justicia y gobernanza, y me fue fácil entender la famosa declaración que Nebrija hiciera en el prólogo de su *Gramática de la lengua castellana* dirigido a la reina Isabel: que la lengua siempre fue compañera del gobierno.

Enunciar mi profunda gratitud como ahora lo hago bien sé que no es suficiente. La sustanciaré con el compromiso de ofrecer lo mejor que posea. Si por mis estudios soy un hombre de palabras, procuraré ser aquí un consejero de palabra, que cumpla sin desmayo nuestra función consultiva con objetividad e independencia, de acuerdo con nuestra Constitución

de 1978, la ley de leyes que tengo para mí como el acontecimiento histórico más trascendental que me ha tocado vivir, y a cuyo amparo nacieron ya mis hijos. Nacieron, pues, en libertad, que según el Príncipe de nuestras letras "es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre: por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida".

Los paleontólogos de Atapuerca certifican que los humanos que allí residieron eran ya capaces de hablar hace medio millón de años. Se trata, pues, de una dotación genética que todos los humanos poseen en virtud de su anatomía y configuración neuronal. De hecho, no se ha encontrado nunca una comunidad humana, por primitiva y remota que fuese, cuyos individuos no se sirviesen de aquella competencia lingüística para comunicarse entre ellos. Mas para que el fenómeno de la realización lingüística llegue a producirse en plenitud es imprescindible la existencia de la *lengua*, un conjunto de convenciones necesarias adoptadas por el cuerpo social, por la comunidad, para permitir a los individuos el ejercicio de la facultad del lenguaje.

Estamos, pues, ante un fenómeno complejo, que tiene que ver con el resultado de la evolución de una especie privilegiada, con la sociabilidad y socialización de las personas, y, finalmente, con la apropiación por cada una de ellas del sistema consensuado de la lengua para realizar, conforme a sus reglas, la competencia individual del lenguaje. Biología, sociología y psicología a la vez. En todo caso, un hecho que roza el prodigio y que, sobre todo, puede ser calificado como radicalmente igualitario y democrático. Salvo condicionantes patológicos, toda mujer u hombre son dueños de, al menos, una lengua, a cuyas reglas comunales debe someterse, pero que ejecuta –y puede modificar– mediante el ejercicio de su habla soberana.

Pero el prodigio al que aludíamos va más allá. En la realización verbal del lenguaje es inevitable que actúe la función representativa de la realidad que Karl Bühler consideraba como una de las tres fundamentales, junto a la emotiva o

expresiva por la que manifestamos nuestros sentimientos, y la llamada función impresiva o apelativa de la que nos servimos para incidir sobre la conciencia y la conducta de los demás. Nuestro yo individual y social se expresa mediante estas dos últimas funciones. La primera –la representativa–, nos sirve por el contrario para relacionarnos con la realidad. Pero antes incluso de la revolución tecnológica más importante que han afectado a la palabra –la que permitió a través de la escritura fonética su fijación en signos estables y de fácil combinación y descifrado–, el ejercicio de esta ha ido acompañado del poder demiúrgico no solo de reproducir la realidad, sino también de crearla.

No es casual, pues, que en el libro del *Génesis* la creación del mundo se justifique en términos acordes con el *Tractatus* de Wittgenstein donde se lee: "Los límites de mi lenguaje significan los límites de mi mundo". Yaveh la realiza allí mediante una operación puramente lingüística, cuando "Dijo Dios: 'Haya luz'; y hubo luz. Y vio Dios ser buena la luz, y la separó de las tinieblas; y a la luz llamó día, y a las tinieblas noche, y hubo tarde y mañana, día primero". Del mismo modo es creado el firmamento, las aguas, la tierra, y así sucesivamente.

Mas, en términos muy similares al *Génesis* judeo-cristiano, la llamada "Biblia" de la civilización maya-quiché, el *Popol-Vuh* o *Libro del Consejo*, narra la Creación de este modo: "Entonces vino la Palabra; vino aquí de los Dominadores, de los Poderosos del Cielo (...) Entonces celebraron consejo sobre el alba de la vida, cómo se haría la germinación, cómo se haría el alba, quién sostendría, nutriría. 'Que esto sea. Fecundaos. Que esta agua parta, se vacíe. Que la tierra nazca, se afirme', dijeron (...) así hablaron, por lo cual nació la tierra. Tal fue en verdad el nacimiento de la tierra existente, 'Tierra', dijeron, y enseguida nació".

No muy diferente resulta el comienzo del *Enuma elish*, el *Poema babilónico de la Creación*, que data de la Mesopotamia de hacia los años 1200 antes de Cristo: "Cuando en lo alto el cielo no había sido nombrado, no había sido llamada con un nombre abajo la tierra firme...".

Quienes han servido desde sus orígenes y hasta el presente a aquella fundación ilustrada surgida de la sociedad civil que es la Real Academia Española han atendido a las dos caras del ejercicio del lenguaje que se manifiestan en el ámbito de nuestro idioma, como también en el de todos los demás: la iniciativa y realización individual del *habla*, y la codificación social del pacto que sustenta la *lengua*. En cada uno de los académicos alienta esa dualidad; se sienten, como el resto de los hispanoparlantes, dueños de su habla, pero trabajan también para contribuir a la mejor sistematización de la lengua española de acuerdo con la evolución nunca concluida de una sociedad crecientemente compleja, en la que en nuestro siglo XX la información y la comunicación se benefician de hasta hace poco inconcebibles desarrollos tecnológicos.

Y no por azar gran parte de nuestros afanes de hoy estaban ya en la tercera obra de Aristóteles, junto a la *Poética* y la *Retórica,* que trata de eso mismo: el gran teatro del lenguaje. Afirma así el libro primero de la *Política* que "la razón por la cual el hombre es un ser social, más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario, es evidente: la naturaleza, como decimos, no hace nada en vano, el hombre es el único animal que tiene palabra. Pues la voz es signo del dolor y del placer, y por eso la poseen también los demás animales (…) *Pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo perjudicial, así como lo justo o lo injusto.* Y esto es lo propio del ser humano frente a los demás animales: poseer, él solo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de injusto, y de los demás valores, y la participación comunitaria de estas cosas constituye la casa y la ciudad". Otros traductores de la *Πολιτικα* cierran este párrafo con referencia a la familia y el Estado.

Concluyo como empecé: con el honor de integrarme en este Consejo y con mi gratitud a todos sus miembros, que personalizaré ahora en las figuras de nuestro Presidente y de mis dos padrinos. Don José Manuel Romay Beccaría viene compartiendo conmigo desde lejos el comercio ocioso de entrecruzarnos quevedianamente los "pocos pero doctos libros juntos" que "al sueño de la vida hablan despiertos". Don Benigno Pendás avala con sus saberes académicos, con sus estudios

políticos y constitucionales mis carencias de modesto filólogo. Y doña María Teresa Fernández de la Vega me da su mano de gobernante y de jurista, y me ampara con complicidades entre universitarias y familiares (uno de mis invitados es mi primo asturiano Manuel Jesús Lombán Villanueva) que no cumple ahora detallar. Vaya también mi recuerdo emocionado a don Francisco Ayala, mi más cabal mentor académico, que fue Letrado de las Cortes y catedrático de Derecho político antes de su exilio, y del que tanta literatura aprendí y gocé.

Mil gracias.»

A continuación, toma la palabra el Consejero don Juan Velarde y pronuncia el siguiente discurso:

«Sr. Presidente, Sras. Consejeras, Sres. Consejeros, Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas, señoras y señores:

Me impresiona de modo extraordinario pasar a tener la responsabilidad de ser Consejero nato del Estado, y ello, tengo que manifestarlo, por cuatro motivos.

En primer lugar porque, además de ser el Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, soy un profesor de economía. Por eso aprendí de uno de los grandes del grupo de los expertos en ciencia económica, el Premio Nobel de Economía George J. Stigler, en su obra *El economista como predicador y otros ensayos*, bajo la interrogación de ¿Importan los economistas? Concluye que "el economista es verdadera y fundamentalmente importante cuando está incrementando el conocimiento del funcionamiento de los sistemas económicos". A mi juicio eso es verdaderamente fundamental por lo que se refiere a España y su política económica que, como es evidente, es cuestión que el Consejo de Estado no puede soslayar, y no soslaya. En su publicación *Memorias de los años 2012 y 2013*, publicada en el 2014, me encuentro con cuestiones y trabajos tan necesarios para el buen funcionamiento de una economía como es la regulación legal de la transparencia; el punto de vista, fundamentalísimo a poco que se haya asomado alguien a la tabla de insumo-producto de la economía española, titulado "Sobre la libre circulación de los productos de construcción"; desde luego, el haber abordado la Ordena-

ción europea del transporte terrestre; no digamos la cuestión de la "estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", porque como señala en sus primeros párrafos "la intensidad y duración de la crisis económica, que ha afectado a los Estados occidentales y con especial virulencia a Europa, ha impactado decisivamente en la forma de entender ciertos paradigmas en los que tradicionalmente ha basado su organización financiera de los Estados"; o finalmente algo que los economistas españoles, en relación sobre todo con lo que sucede en la economía de las autonomías, hemos considerado como extraordinariamente importante, y que se aborda bajo el epígrafe de "Sobre los contratos administrativos de las entidades públicas empresariales adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de contratos del sector público".

Todo esto, además, dentro de un nuevo y radical cambio en la política económica española, hecho que tuve ocasión de comprobar, como economista, nada menos que en tres ocasiones. La primera, recién licenciado, cuando en 1948, al salir definitivamente de una economía de guerra, se optó por acentuar el desarrollo económico hacia dentro, con una mezcla de la que era la economía castiza nacida en el Arancel de Guerra de 1893 con Cánovas del Castillo, con ráfagas de creencia en la bondad del mensaje keynesiano vulgar, al admitir el déficit del sector público como algo ventajoso. La segunda, fue de alborozo, en torno a 1959, cuando se inició la liquidación del modelo castizo, con aportaciones continuas de apertura, de equilibrio presupuestario y de lo que ese extraordinario economista que era Eucken, pocos meses antes de morirse había enseñado en Santander, en la Universidad Internacional "Menéndez y Pelayo", con el nombre de la "economía social de mercado". La tercera, fue la de obligada exigencia relacionada con los tres peldaños que se siguieron para intentar lograr las ventajas mayores posibles de nuestra integración en el ámbito europeo: el Acuerdo Preferencial Ullastres de 1970, cuyo impacto favorable definitivamente dejó claro el profesor Gámir; el ingreso comunitario tras el inicio que se debe a la presentación por el que es presidente de honor de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y que ha sido hasta

ahora Consejero nato de este Consejo, Marcelino Oreja, de la solicitud de integración el 27 de julio de 1977, la que se logró a partir del 1 de marzo de 1986, no del 1 de enero de 1986 como se suele escribir. Y todo esto dentro de panoramas coyunturales mundiales y específicamente españoles muy variados, todo lo cual exige nuevas reacciones en la política económica, pero siempre con una base que obligadamente tiene que pasar por este Consejo de Estado, porque como economista no puedo olvidar aquello que el genio extraordinario de Wicksell señala en sus inmortales *Lecciones de Economía Política*: las crisis son impulsadas por tipos de interés altos y "una razón de por qué el interés se mantiene (en ellas) (…) relativamente alto, la hallamos en el hecho de que el Estado destruye capital (…) mientras se acumula por los individuos. Las enormes deudas nacionales contraídas por los estados europeos y no europeos en el transcurso del tiempo (…) presuponen naturalmente, que los suscriptores han ahorrado una cantidad poco más o menos equivalente (…). En el fondo no representan capital productivo alguno, sino la calidad de acreedores que adquieren algunos ciudadanos sobre las futuras generaciones de contribuyentes. Esto –concluye– representa un peligro político de importancia como ya señaló Adolfo Weber".

Lo anterior me conduce al segundo motivo por el que tengo que estar impresionado por la responsabilidad que, desde este instante, y mientras sea Consejero de Estado asumo. Lo comprendí cuando, hace ya muchos años, en mis trabajos alrededor de esa maravilla intelectual que es la obra de Max Weber, *Economía y Sociedad*, en el capítulo VI –que lleva el epígrafe de Burocracia– del tomo IV, que significativamente está titulado "Tipos de dominación", nos encontramos que al ocuparse del proceso creciente que puede alcanzar la burocracia, señala que éste, generado "por una burocracia bien desarrollada es siempre muy grande y en circunstancias normales considerable", hasta el punto de que "el gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica", hasta el punto de que "si la burocracia se enfrenta con un Parlamento,

lucha con un seguro instinto de poder contra todo ensayo realizado por éste para procurarse por sus propios medios conocimientos especiales (…). Un Parlamento mal informado y, por tanto, sin poder, es naturalmente mejor acogido por la burocracia, siempre que tal ignorancia sea conciliable con sus propios intereses". Y la reacción frente a esto queda muy clara en el desarrollo de Max Weber, porque al poder ejecutivo, y al Parlamento, no le basta, tanto "la creciente ampliación cualitativa de las tareas administrativas y con el carácter absolutamente necesario del especialismo, la consulta ocasional y algunas personas de confianza o a una asamblea de las mismas convocada intermitentemente en las situaciones difíciles". Por eso han acabado surgiendo, descendientes de los "consejos áulicos", "Corporaciones que se reúnen periódicamente para deliberar colegiadamente". Aparecen así, indica Max Weber "los diversos Consejos de Estado. Es el único mecanismo que tienen los poderes ejecutivo y legislativo frente a la actuación de la burocracia", mecanismo que por sí mismo "tiene un carácter 'racional': la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad 'objetiva' dominan su conducta. Por tanto, su origen y su propagación han influido siempre en tales partes 'revolucionariamente'".

Este trabajar en un lugar donde, para mejorar la eficacia, es evidente con lo señalado, "le pouvoir arrête le pouvoir", impresiona, y más si se tiene en cuenta que procede de una ruptura histórica, que expone muy bien Miguel Artola en su obra, para mí de consulta obligada: *Los orígenes de la España contemporánea.* El Consejo de Castilla, con la invasión francesa y, ante las abdicaciones de Bayona, mostró una resistencia a responsabilizarse de modo claro, como cuando el 11 de mayo de 1808 tal Consejo asumió "la incapacidad de introducirse (…) a manifestar su dictamen en un asunto tan arduo y propio por todas las circunstancias del examen y juicio de la Nación entera". Todo obligaba al cambio radical, respecto al viejo Consejo de Estado efectuado en Cádiz, donde se decidió que "junto con las Secretarías cuenta el rey en la categoría central de la Administración con un Consejo de Estado, distinto del que, con el mismo nombre subsistió

hasta el 26 de enero de 1812, cinco días después de haber decidido las Cortes la creación del nuevo (…)". El nuevo Consejo "cuerpo puramente combativo" –con lo que se ratifica lo que antes he recogido de Max Weber–, al reunir determinadas atribuciones de cada uno (de sus 40 miembros nombrados por el rey a propuesta de las Cortes), apunta directamente contra la permanencia de los Consejos "tradicionales", cuya "extinción es consecuencia de la falta de funciones". Habrá después marchas y contramarchas como consecuencia de lo sucedido en el reinado de Fernando VII, pero todo esto muestra hasta qué punto en el Consejo de Estado debe reinar, como herencia de un nacimiento lleno de tensiones múltiples, y si no que se lo consulten al Obispo de Orense al que se le declaró por las Cortes, "indigno de ser español" –y yo lo asumo como responsabilidad– una valentía derivada del estudio acendrado de los asuntos.

Cuarto motivo de mi situación anímica en este momento, aunque en este sentido tengo la ventaja que emana de la historia de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, precisamente ante los asuntos de la economía. He de confesar que me siento seguidor del talante que tuvieron mis maestros, y académicos los cinco, Valentín Andrés Álvarez, Manuel de Torres, José Castañeda, Luis Olariaga y José María Zumalacárregui. El primero de ellos, Valentín Andrés Álvarez que trabajó en el Instituto de Estudios Políticos, por aquellos años que propendían a la elaboración de una dirección económica autoritaria, lo hizo a favor de una apertura hacia la libertad económica, ligada en este caso al mensaje que procedía de la obra de Walter Eucken, *Cuestiones fundamentales de la economía política,* del mensaje diario de Stackelberg, que en Madrid continuaba elaborando la que debería ser la política económica alemana una vez caído Hitler. Añadió a esto el ansia de un ingreso en la Europa que se estaba comenzando a constituir tras el Plan Marshall. Léase en este sentido, por ejemplo, su artículo "Introducción al estudio de la empresa pública", publicado en 1950, en la *Revista de Administración Pública*.

¿Y cómo no voy a tener un talante heredado del de Manuel de Torres cuando éste pronunció la muy valiente conferencia titulada "La coordinación de la política económica española", el 6 de octubre de 1953, con críticas muy claras a la política económica que entonces desarrollaban Gómez de Llano en Hacienda, Joaquín Planell en Industria, Manuel Arburúa en Comercio, Rafael Cavestany en Agricultura y el Conde de Vallellano en Obras Públicas? Sencillamente fue una crítica, durísima, al último gobierno que defendió la economía castiza proteccionista, intervencionista, corporativista, inflacionista.

Y de José Castañeda, es imposible no tener en cuenta su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, titulado "Teoría y política del desarrollo", en 1958, en pugna con lo que aun defendía como ministro sin cartera Gual Villalbí, o sea, el modelo castizo y señalase críticamente la necesidad de superar una política económica "que acepta hasta el límite la argumentación keynesiana y sostiene la conveniencia de la inversión, aunque se realice en forma improductiva, sacando de ello la consecuencia ilegítima de que lo importante es efectuar inversiones, sin atender a que sean improductivas o no".

Mi maestro Olariaga, en su folleto "La ordenación bancaria en España", publicado en 1946 e hipercrítico de la Ley de ordenación bancaria de ese año, donde planteaba con claridad, la necesidad de estatificar el Banco de España, y también que la política que para mantener el pleno empleo seguía el gobierno, "provoca efectos inflacionistas en todos los países que la han aplicado al pie de la letra", lo que suponía una severa crítica a uno de "los objetivos fundamentales del gobierno de entonces con su política de obras públicas y de industrialización".

Finalmente, de José María Zumalacárregui me he sentido siempre admirado porque sistemáticamente se negó a planteamientos historicistas, y exigió que la ciencia económica se desarrollase a través de la demostración de la existencia de leyes económicas. Como consecuencia, y como ha señalado otro compañero de mi Academia, Julio Segura, "en España, en 1946 y hasta muchos años después, el poder político conside-

raba que se podía intervenir la economía sin coste alguno… El discurso (de ingreso en la Real Academia de ciencias Morales y Políticas de Zumalacárregui el 17 de marzo de 1946)… se orientaba, pues, hacia un punto neurálgico del debate económico de la época: demostrar que existen leyes económicas que se refieren a actos que afectan a la condición libre y futura de los individuos, y que dichas leyes permiten predecir comportamientos humanos futuros con la ayuda de la estadística". Esto no puede, por tanto, olvidarlo el político.

Todo esto que he dicho muestra que soy consciente de la importancia suma del puesto que asumo, porque como Consejero, dada mi especialidad, he de aceptar también aquello que en su mensaje *Uneconomic man*, a la Sección de Economía de la British Association, señalaba así ese cultísimo alto funcionario británico, y aceptable economista, que fue Sir Alexander Gray: "Cuán importante es que el economista, de cuyos consejos depende el Estado moderno, deba ser mucho más que un puro economista. Debe tener algo de psicólogo, dado que los hombres para los que prescribe medidas son seres humanos. Debe también tener algo de filósofo moral (…), de matemático, de historiador, de hombre de Estado, de filósofo (…)".

Desde lejos, en todos los sentidos, creo que se debe aspirar a llegar en algo a aquello que, cuando en 1794 alcanzó Jovellanos los honores del Consejo Real, versó así la conducta a tener por quien alcanza puesto tan importante:

*Ni la horrible amenaza le acobarda,*
*Ni le eleva el favor. Manso, apacible*
*En la prosperidad; libre y contento*
*En la adversa fortuna, nunca pierde*
*El puro norte que sus pasos rige.*

Señor Presidente:

Ojalá yo logre aproximarme aquí algo a eso.»

Por último toma la palabra la nueva Consejera doña Consuelo Madrigal que pronuncia las siguientes palabras:

«Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmos. Sras. y Sres. Consejeros, Ilmos. Sras. y Sres. Letrados, Autoridades, Sras. y Sres.

Mis primeras palabras tienen que ser de agradecimiento a las que de bienvenida y con tanto afecto me ha dedicado el Sr. Presidente de este Consejo.

También quiero dedicar unas palabras de gratitud a los Excmos. Sres. D. Landelino Lavilla Alsina y D. Fernando Ledesma Bartret.

Palabras que son, primero, de amistad y de admiración por tantas razones. Pero también palabras de gratitud por la gentileza y el afecto con que me han apadrinado esta mañana.

Para Platón, el ciudadano eminente es aquel cuyo discurso versa sobre las leyes y la política de su ciudad, y evidentemente el Consejo de Estado es una reunión de ciudadanos eminentes.

Las palabras del Sr. Presidente de este Consejo al darnos la bienvenida me animan a parafrasear a Borges y decir que el claro azar o las confusas leyes que rigen este sueño, mi destino, me permiten compartir mi trecho del camino con estos ciudadanos eminentes y estas personalidades prestigiosas.

Personalmente es una satisfacción inmensa y un alto e inesperado honor. Como Fiscal General del Estado, es además una altísima responsabilidad compartir con estas personalidades prestigiosas que componen esta Institución el discurso sobre la política y las leyes de la ciudad.

El Consejo de Estado es una institución cuya evolución histórica se remonta a los fueros medievales de Nájera, de Sahagún, y que ha evolucionado en el tiempo siempre ligado a la Monarquía, adoptando, conforme a las formas del Estado distintas composiciones, pero siempre fiel, y manteniendo esa irremplazable labor de órgano asesor.

La evolución histórica del Consejo de Estado nos ilustra precisamente sobre algo que me trae aquí esta mañana y es la relación de esta Institución con el Ministerio Fiscal.

En las Ordenanzas del Consejo de Castilla, ya a finales del siglo XV, se crea precisamente este Consejo de Estado y además el Consejo de Castilla, pero además, se menciona ya la figura del prosecutor, del procurador fiscal, que con el tiempo va perdiendo su sobrenombre, y que en 1539 ya se llama sólo fiscal cuando Carlos V encomienda al Consejo, junto con funciones judiciales y con su función característica de hacer, de asesoramiento real, siempre hacer justicia, oído el fiscal.

Pero el Consejo de Estado es el órgano que, de las dos Instituciones, recibe en primer lugar un rango constitucional. Aparece en la Constitución de Cádiz, ya se ha dicho aquí esta mañana, creado el Consejo del Rey, el único Consejo del Rey, que le oirá en cuestiones graves de gobierno, y señaladamente para dar o negar sanción a las leyes, para declarar la guerra y hacer tratados.

Paralelamente a esto, la figura del fiscal recibe en 1812 un desarrollo reglamentario con el Real Decreto de creación del Tribunal Supremo, que atribuye a nuestra Institución, a la mía, unos rasgos, unos principios de actuación y un modo de acceso o de ingreso que en parte, en buena medida, se han mantenido hasta la actualidad.

Ahí hemos tenido que esperar, o tuvieron que esperar, más de un siglo para recibir un rango constitucional la mención del Ministerio Fiscal. Es en la Constitución, la primera Constitución republicana de 1931, cuando el Consejo de Estado, precisamente, está presidido por un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, ante el cual, según la Constitución, está legitimado a actuar el Ministerio Fiscal.

Con la Constitución Española, en 1978, se declara en el preámbulo la voluntad de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad general.

Pero, aun sometiéndose todas las instituciones en nuestra Constitución a la legalidad, la defensa expresa de la legalidad se encomienda fundamental y prioritariamente al Ministerio Fiscal en el artículo 124.

Y es verdad entonces así que la función del fiscal es la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos, del interés público tutelado por la ley, también del interés social y de la independencia de los tribunales.

Y cuando hablamos de legalidad, yo creo que hay que recordar, hay que insistir, en que la legalidad como estructura normativa que rige la vida social, la vida pública y también, en muy buena medida, la vida privada, no es una realidad estática cerrada en sí misma, sino lo contrario, está abierta a la realización de los valores supremos del ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político.

Por eso, la función del fiscal, de todo fiscal, al defender la legalidad debe estar orientada a la consecución de estos valores, a que estos valores se hagan realidad, a que la aplicación de todo el sistema normativo los convierta en realidad.

Y quiero citar también una frase de Vives Antón según la cual las leyes completas, claras, de las que se deduzca sin necesidad de interpretación ni de integración la premisa mayor del silogismo judicial, ni existen ni han existido nunca. Y por lo tanto, no es el mejor jurista el que mejor conoce las leyes y las normas, sino el más experto en su incidencia en la realidad, el más experto en su realización.

Y por eso es necesaria también una labor de análisis, de interpretación, una labor hermenéutica previa a toda aplicación de la legalidad. El Ministerio Fiscal, o en el Ministerio Fiscal, lo sabemos bien, y sabemos bien que necesitamos esa labor de interpretación, esa labor hermenéutica para que la ley, el interés público tutelado por la ley, pero sobre todo los derechos de los ciudadanos, se conviertan en cada caso concreto en realidad, cobren vida en cada caso concreto, para que el deber ser de la norma y el ideal de convivencia que incorpora toda norma se haga realidad.

Pero en un Estado de Derecho, la defensa de la legalidad no se encomienda a un único órgano en exclusiva. Por eso, cuando el artículo 107 de la Constitución consagra al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno,

está estableciendo una garantía previa de sometimiento a través de esa consulta preceptiva del Gobierno y de la Administración a la legalidad, al Derecho. Pero en el desarrollo de esta función, que el Consejo de Estado realiza de acuerdo con su Ley Orgánica de 1980, tiene también, y así se dice expresamente, que velar por el cumplimiento y la observancia de la Constitución y de las leyes, que es otra manera de nombrar la función de defensa de la legalidad que en otro ámbito y con otros matices nos compete también al Ministerio Fiscal.

En esta tarea común, en este ámbito de tarea común, es imprescindible esa función hermenéutica entendida como un sistema o como un conjunto de prácticas y de métodos sistemáticos, de exposición y de explicación crítica de los textos legales, que en realidad no es más que un entendimiento, una puesta en acto de un entendimiento, analítico, crítico, siempre responsable del texto legal.

Y aquí también un poco las palabras del Presidente me animan a citar a George Steiner y a recordar justamente que en la palabra hermenéutica que nos compete, habita el dios Hermes, patrón de la lectura, y además que en su papel de mensajero entre los dioses y los hombres, entre los vivos y los muertos, puede ser también patrón de la resistencia del significado a la mortalidad, lo cual, llevado a nuestro ámbito jurídico equivale a decir que es patrón de la resistencia del sentido de la norma a la fugacidad y evanescencia, a la versatilidad de la realidad.

En esa tarea, o en estas tareas comunes, la estructura colegial del Consejo de Estado permite, facilita, favorece e impone que sus dictámenes, que su trabajo, sea producto siempre del estudio, de la elaboración, de la deliberación. Su composición plural crea, favorece la crítica, crea espacios de libertad y de debate intelectual en los cuales en el silencio de las pasiones de cada cual que diría Diderot, es posible superar las diferencias o integrarlas, mejor dicho, en una unidad de rango superior en la que sea más fácil aproximarse de una manera más precisa a lo que pueda ser el interés general.

Esa estructura colegiada y mayoritaria, un régimen de mayorías, puede parecer que distancia la institución del Consejo de Estado a la estructura piramidal del Ministerio Fiscal. Efectivamente, nuestra Institución es jerarquizada, pero no nos es ajeno el régimen de mayorías o el régimen deliberativo.

La verdad es que nuestra Institución, aunque jerarquizada, funciona de una manera colectiva y son muchos, o varios y cualificados los órganos de asesoramiento al Fiscal General que garantizan que las decisiones de éste sean prudenciales y deliberativas. La Junta de Fiscales de Sala significadamente, pero también la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y el Consejo Fiscal, también fundamentalmente, entre cuyas competencias tengo que recordar que está la de informar los proyectos de ley y reglamentos que se refieran o atañan directa o indirectamente a la estructura, a la organización, a las funciones del Ministerio Fiscal, y la verdad es que son muy pocos los proyectos de ley que no nos conciernan, puesto que cada vez más el legislador nos atribuye competencias en casi todos los ámbitos de la vida social.

En mis treinta y cuatro años de trabajo en el Ministerio Fiscal y en diversos destinos, pero sobre todo como miembro de la Junta de Fiscales de Sala, he constatado el interés, el empeño y el esfuerzo de todos mis compañeros en cumplir fielmente y al máximo el mandato constitucional de triple servicio a los ciudadanos, a la sociedad y al Estado de Derecho.

Como asesora directa de un Fiscal General, el Excmo. Sr. D. Carlos Granados Pérez, después como fiscal en el Tribunal Supremo y miembro de las Juntas de la Fiscalía del Tribunal Supremo y como fiscal de Sala en los últimos siete años, puedo atestiguar que los principios de legalidad y la imparcialidad no son retóricos en nuestra Institución, son la única guía de nuestra actuación, y que el obtener en cada caso la solución más atinada, más correcta y de mayor rango técnico, es nuestro único objetivo.

Por eso, sé, confío en que la aportación del Ministerio Fiscal se basará en el trabajo colectivo y la experiencia de la Institución que represento aquí, podrá ser útil a los altos debates

rigurosos y técnicos y prestigiosos de esta Institución, a la que con tanta satisfacción y con tanto orgullo, no personal pero sí institucional, me incorporo hoy.»

El día 5 de marzo de 2015, se reúne en sesión solemne el Pleno del Consejo de Estado para celebrar la toma de posesión como Consejeros Natos de los Excmos. Sres. Don José Antonio Escudero, apadrinado por los Consejeros don Landelino Lavilla Alsina y don Fernando Ledesma Bartret; don Antonio Pau Pedrón, siendo sus padrinos los Consejeros don Landelino Lavilla Alsina y doña Marta Silva de Lapuerta.

El Presidente del Consejo de Estado, don José Manuel Romay Beccaría, hizo una semblanza de los nuevos Consejeros con estas palabras:

«Hoy ingresan en el Consejo de Estado dos nuevos Consejeros Natos que comparten una pasión: la pasión por Rilke. Permitidme, por tanto, recibirlos con los versos del gran poeta nacido en Praga:

*Que el dios se contente con nosotros,*
*con nuestro instante insigne*
*antes que una ola maligna*
*nos vuelque y lleve al fin.*

Es éste un instante insigne porque recibimos en nuestro Pleno a dos grandes juristas, y lo es, también, porque despedimos a un ilustre consejero, Luis Díez-Picazo, que ha formado tantos años parte del Pleno en su doble condición de Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación.

Ha sido un honor para el Consejo de Estado contar en nuestras filas con Luis Díez-Picazo, contar con su sabiduría y magisterio que ha compartido generosamente con nosotros, contribuyendo a la calidad de nuestros dictámenes; dictámenes que el ilustre privatista ha elogiado tantas veces.

Honrar a Luis Díez-Picazo, a ese otro Federico de Castro, es honrar a su disciplina. Con el Derecho Civil hemos dado, Sancho. El Derecho Civil lo es todo; es una armada invencible

que rige la vida de las personas incluso antes de haber nacido, como vemos en el artículo 29 del Código Civil que protege al *nasciturus.* El *Ius Civile* tiene un poso humanista («la persona es la base y el centro del derecho civil» –escribió Antonio Hernández-Gil–) y un buque insignia (el Código Civil, al que en su desesperación invocaba el personaje más entrañable que creó Balzac, *Papá Goriot*: «La Justicia está conmigo, todo está conmigo. La naturaleza, el Código Civil»). El escritor francés convertía el Código en uno de los pilares de la civilización. De ese mismo *Codex* presumía Napoleón como la obra que le haría ingresar en la inmortalidad.

El nuevo presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación es un aragonés, el catedrático de Historia del Derecho, José Antonio Escudero.

José Antonio Escudero es uno de los grandes nombres, de los grandes maestros de una disciplina cuasi infinita. Una disciplina que abarca dos mundos, dos océanos: el de la Historia y el del Derecho. Por esos océanos navegan intrépidos marinos siguiendo la estela de Giacomo Leopardi:

*Así que en esta*
*Inmensidad se anega el pensamiento:*
*y naufragar es dulce en este mar.*

José Antonio Escudero admira a Marcel Proust, admira *En busca del Tiempo Perdido*. Cualquier jurista al que le guste el gran escritor francés sólo tiene una salida profesional digna, solo puede dedicarse a la Historia del Derecho. Dedicarse a buscar y estudiar todo aquello, todas aquellas pequeñas cosas, que junto a la magdalena proustiana «soportan sin doblegarse en su impalpable gotita el edificio enorme del recuerdo».

Pero este Académico de la Historia no sólo ha sido un intelectual, también ha sido un hombre de acción. Fue senador de la UCD en la primera legislatura de nuestra democracia, participando en la comisión constitucional de la Cámara Alta. Yo quiero hablar hoy aquí, también, de eso: de la Transición y la Constitución de 1978.

En esos años este viejo Reino de España, de la mano de su Rey, escribió una de las páginas más hermosas de su historia. Tras siglos de invierno de la desesperación llegó, al fin, la primavera de la esperanza. La Transición fueron *Los mejores años de nuestra vida*. España se encontró a sí misma y encontró su lugar en el mundo. La España de muros desmoronados de Quevedo, cuya historia, según Ortega, era la historia de una decadencia, dio una lección inesperada e inolvidable al mundo, una lección de sabiduría, tolerancia y grandeza.

España superó su cainismo irrefrenable y superó, también, los versos que hielan el corazón, haciendo feliz a Antonio Machado. Hicimos nuestro el sueño de Martin Luther King: nos sentamos juntos a la mesa de la hermandad. Alcanzamos las libertades: «la libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos».

Miramos al futuro y eso permitió que desterrásemos la España oscura, aldeana y mezquina; angosta y terrible. La desterramos y confinamos para siempre, como dicen los bellísimos versos de Luis Cernuda:

*Allá, allá lejos*
*donde habite el olvido*

La Transición fue obra de todos –las izquierdas, las derechas y los centros– pero especialmente de las mujeres y hombres que formaban la UCD, políticos como José Antonio Escudero que hacían realidad el sueño de Ortega: «al político de raza le precede la preocupación intelectual y le sigue la acción propiamente política. Esa nota de intelectualidad es síntoma que distingue al político egregio del político vulgar». Él, gracias a su sabiduría jurídica, tuvo el honor de participar en la redacción de nuestra Constitución.

Vergniaud dijo ante el Tribunal Revolucionario: «Las revoluciones, como Saturno, acaban devorando a sus propios hijos». Las mujeres y hombres de la UCD también fueron devorados por el cambio político que vivió España y del que ellos habían sido actores principales. Tras la derrota electoral de octubre de 1982, algunos encontraron acomodo en el PP y el PSOE; unos

pocos, como Escudero, acompañaron a Adolfo Suárez en su nuevo partido, el CDS; pero la mayoría abandonaron la política para siempre.

Estos políticos, magníficamente preparados, fueron también tremendamente generosos, no se sintieron imprescindibles; dedicaron lo mejor de su vida y de sus capacidades a lograr una España mejor y después volvieron a sus vidas privadas, a sus profesiones. Tuvieron la grandeza de Lucio Quincio Cincinato en los albores de la Roma Republicana. Abandonó su finca y su arado para servir a Roma como dictador y hacer frente a sus enemigos. En el breve plazo de 16 días alcanzó la victoria y abandonó el poder, volviendo a su casa a continuar sus actividades agrícolas.

Pues bien, estos años de la Transición han sido un inmenso éxito colectivo, un inmenso triunfo de España y los españoles, le pese a quien le pese. La estabilidad institucional que nos proporcionó la Constitución de 1978 permitió un enorme desarrollo económico, y propició también que el bienestar de los españoles alcanzase cotas insospechadas. Es la España de la Transición un claro ejemplo de la importancia de las instituciones y la política para el desarrollo económico.

Hoy algunos, al socaire de la durísima crisis económica que todavía padecemos, atacan el gran edificio de la Transición, una de las obras más deslumbrantes de la arquitectura política del siglo XX y certifican, también, la muerte de la Constitución de 1978.

En esta hora en que en España se duda de la política y de los políticos yo quiero reivindicar la Transición y la Constitución de 1978 y quiero reivindicar también, a la política y a los políticos: políticas como las que se han desarrollado estos años, que son de suma importancia; políticos, como José Antonio Escudero, que no son amos sino sirvientes del interés general, el único imperativo al que ha de estar sometida la política.

Este aragonés, que peregrinó en sus años de formación por muchas universidades europeas, fue también eurodiputado –primero del CDS y después del PP– y es por ello un euro-

peísta convencido, que comparte la visión de George Steiner sobre la misión de Europa: «en un mundo asolado ahora por un fundamentalismo criminal Europa Occidental tiene tal vez el imperioso privilegio de elaborar y llevar a efecto un humanismo secular… tal vez la Europa de Montaigne y Erasmo, de Voltaire y de Inmmanuel Kant pueda una vez más ofrecer orientación».

Este hijo de riojanos –experto en Consejos de Ministros y Secretarios de Estado– es, también, una autoridad indiscutible en Historia de la Inquisición Española. En esta España, en estos tiempos, en que diariamente surgen Torquemadas, Calvinos y Fouquier-Tinvilles por doquier, ser el sumo sacerdote en la materia es, querido consejero, una responsabilidad abrasadora.

Este sabio de nuestro ayer, que ha ganado tres veces el Premio Nacional de Historia, es un hombre optimista. Sabe que las de ahora son nuestras mejores leyes, sabe que nuestra Constitución actual ha sido la más fructífera: en ella florecieron los sueños de Cádiz; sabe que la de hoy es la mejor España. José Antonio Escudero es optimista porque a las incertidumbres de esta hora opone su fe en los versos de Machado:

*Mi corazón espera*
*También, hacia la luz y hacia la vida,*
*otro milagro de la primavera.*

En la presidencia de la sección primera de la Comisión General de Codificación ha sucedido a Luís Díez-Picazo, Antonio Pau Pedrón. Antonio Pau es muchas cosas, pero fundamentalmente, y por oposición, dos: registrador de la propiedad y letrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y en las dos profesiones ha alcanzado la cima: como registrador ha sido decano, y como letrado ha sido director general.

Al cuerpo de letrados de la Dirección General perteneció uno de los presidentes de la II República Española, Manuel Azaña. El otro, Niceto Alcalá-Zamora perteneció al cuerpo de letrados de esta Casa.

El sistema registral español es un sistema modélico, un sistema de seguro de derechos mucho más eficaz, rápido y económico que el de seguro de títulos del ámbito anglosajón. Un sistema muy valorado en derecho comparado, siendo muchos los países que en él buscan inspiración para mejorar sus sistemas registrales. También en seguridad jurídica preventiva este viejo Reino de España está a la cabeza del mundo.

En su libro *El Misterio del Capital*, el economista peruano Hernando de Soto habla de la necesidad de que en el tercer mundo los derechos sean adecuadamente documentados y registrados, para que así sus activos puedan convertirse en capital, habla de la importancia de la seguridad jurídica preventiva.

Al lado del Antonio Pau jurista convive el hombre que ama la poesía, la literatura, la música, la arquitectura (…), convive el humanista, el hombre del Renacimiento. Pero no se trata de un nuevo Dios Jano, el Dios bifronte; es una muestra más de que en todo hombre habitan muchas vidas, de que en toda vida habitan muchos hombres.

Su obra, la jurídica y la literaria, es inmensa. Hölderlin decía: «De pronto el genio creador desciende sobre nosotros; nuestro espíritu enmudece entonces y nuestro cuerpo sufre una sacudida hasta lo más hondo, como tocado por el rayo». Antonio Pau no fue tocado por el rayo, fue tocado, como Balzac y Lope de Vega, por la tormenta entera, por la madre de todas las tormentas.

Este toledano pasó parte de su infancia en Alemania, y podría decir lo que Thomas Mann dijo cuando abandonó Europa para establecerse en Estados Unidos, en 1938, huyendo de la barbarie nazi. Al llegar a Nueva York, el autor de *La Montaña Mágica* exclamó: «donde yo estoy, está la cultura alemana». Donde está Pau está también la cultura alemana, están su literatura y sus poetas a los que ha traducido al español. Donde él esté, están Novalis, Hölderlin, y sobre todo, Rilke.

Pau Pedrón ha escrito sobre la *Vida de Rainer María Rilke*, sobre el *Rilke apátrida* y sobre *Rilke en Toledo*, su ciudad y una

de las patrias del poeta errante. Antonio Pau nos aporta luz para penetrar en su oscuridad, en sus Elegías y Sonetos:

*Amo de mi ser las cosas oscuras,*
*En las cuales se ahondan mis sentidos.*

Pau nos ilumina con sus anotaciones, las preventivas y las otras.

Este Académico de Jurisprudencia no comparte la opinión de aquellos que minusvaloran la poesía convencidos de su inutilidad, pues esa es precisamente la causa de su grandeza. Hölderlin, uno de sus poetas favoritos y de los míos, adoraba la Grecia clásica, creció entre sus mitos y sus dioses. Adoraba la Grecia de Sócrates y Platón, no la de los sofistas, los de antes y los de ahora. Mirad que actual es su poesía, mirad que actual es su canto:

*Ay, sea esta mi última lágrima*
*vertida por la sagrada Grecia.*
*Oh Parcas, haced sonar las tijeras*
*pues mi corazón pertenece a los muertos.*

El heterodoxo altar de la argentinidad también ha sido objeto de la infinita curiosidad de este toledano, y para desgracia mía, su interés ha recaído sobre la única parte de su santoral de la que lo ignoro todo. Podría uno, humildemente, hablar sobre la Santísima Trinidad del fútbol: el Padre, el Hijo y el Espíritu Santo. Podría yo recordar *El Aleph* y *Rayuela*, o disertar sobre una República productora de reinas: la de los descamisados y la de los Países Bajos. Podría yo nombrar al Papa más revolucionario y al *pope* de más revoluciones, o podría en suma, abundar sobre uno de los temas de nuestro tiempo: el populismo, y sobre uno de sus más sublimes intérpretes: Juan Domingo Perón. Pero no, resulta que este registrador es experto y entusiasta del tango y para mí el tango es un arcano. En este trance sólo encuentro alivio en aquellas palabras de un ilustre bonaerense sobre la música, palabras que se revelan proféticas: la música, misteriosa forma del tiempo.

Antonio Pau y José Antonio Escudero tienen biografías muy densas y obras muy amplias. Los dos han protagonizado

una larga y exitosa carrera cimentada en tres ingredientes: trabajo, trabajo y más trabajo. Los dos podrían decir con el poeta dormido en la locura, con el poeta bañado por el Neckar:

*Pero a nosotros no nos es dado*
*Descansar en ninguna parte*

Los dos saben que el prestigio, la reputación y el nombre se ganan en muchas tardes y se pueden perder en una sola; los dos saben lo difícil que es reanudar el tracto sucesivo interrumpido. Los dos han leído a Rilke, los dos son *rilkeanos* y *rilkistas:*

*Lo que transcurre aprisa,*
*pronto ha de pasar,*
*tan solo lo que queda*
*nos inicia.*
*No pongáis, oh muchachos, vuestro arrojo*
*en la velocidad,*
*ni en el empeño de volar.*

Termino ya. Montaigne hizo escribir en las vigas del techo de su biblioteca sus citas latinas favoritas; también Antonio Pau las ha impreso en las paredes de la suya. El lugar que el sabio de Burdeos reservó a su *Que sais-je*?, Pau lo ha reservado al *prior tempore, potior iure*, y a su lado ha puesto otra, una cita en alemán, de Hölderlin: «Lo que permanece lo fundan los poetas».

El Presidente del Consejo de Estado, concluida su intervención, concede la palabra al nuevo Consejero don José Antonio Escudero López, que a continuación pronuncia las siguientes palabras:

«Excmo. Sr. Presidente, Excmos. Sres. Consejeros, Excmos. e Ilmos. Sres. Letrados /Señoras y Señores.

Si es cierto aquel dicho de uno de nuestros clásicos de que «el pecado mayor es el que hace al hombre ingrato», quien os habla está dispuesto a tolerarse pecados menores pero no ese mayor de la ingratitud. Sean pues así estas palabras de agradecimiento y reconocimiento. En primer lugar, al señor Presidente por su generosa amable acogida. Y a continuación a quienes me honran con su padrinazgo, o lo que es lo mismo,

con su tutela y protección al entrar en esta Casa. Al Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla, a quien conozco y admiro desde hace tantos años, y al Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma, a quien conozco desde hace menos tiempo, pero al que admiro con pareja intensidad y fervor.

Suele acontecer, señoras y señores, que en la historia de la sociedad y el Estado, cruzan el firmamento múltiples instituciones. Las más comunes, brillan ocasionalmente y enseguida se agostan y mueren: instituciones efímeras que responden a las necesidades de un momento dado y que desaparecen cuando esas necesidades se satisfacen, mudan o cambian. Otras instituciones, en cambio, las principales, resisten más el embate del tiempo y tal vez consiguen pasar de una generación a otra. Y otras, en fin, las más firmes; aquellas que aguantan el peso de los siglos y logran una especie de perdurabilidad, equivalente a la inmortalidad que ha pretendido siempre el ser humano. «Exegi monumentum aere perennius». «He levantado un monumento más duradero que el bronce», decía Horacio de sus propias odas. Instituciones, en fin, por utilizar ese símil del poeta de Venusia, más duraderas que el bronce. Y una de ellas, la que hoy nos acoge, el Consejo de Estado, paradigma de respetabilidad cronológica, pues desde su fundación por Carlos V en 1521 ronda ya el medio milenio de vida, y también de respetabilidad institucional, al ser un Consejo calificado siempre de «supremo». «Supremo» en su primera y gloriosa etapa de organismo de gobierno de la monarquía, y «supremo» también en su segunda etapa, desde el siglo XIX hasta hoy, como organismo consultivo. O, según reza el artículo 107 de nuestra Constitución, como «supremo órgano consultivo del Gobierno».

Es por eso, que acercarse a un organismo «supremo», y sobre todo si quien se acerca es un modesto trabajador intelectual sin otro equipaje que un poco de buena voluntad, produce turbación y desasosiego. Hay sin embargo, en mi caso, un par de circunstancias que atenúan esa amenazadora desproporción entre la institución y la persona. En primer lugar, el representar aquí a la muy prestigiosa Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y suceder a quien sucedo, una perso-

nalidad tan relevante en el mundo jurídico como don Luis Díez-Picazo. Y en segundo lugar el hecho de que el propio Consejo de Estado resulte para mí, en mi modesta trayectoria académica, una institución más que familiar. Efectivamente, en tiempos ya lejanos dediqué cinco años, cinco largos años, a elaborar mi tesis doctoral sobre los secretarios de aquel Consejo de Estado que fue durante tres siglos, del XVI al XVIII, el organismo político más importante de la monarquía y que era presidido por el mismo rey. De suerte que aquellos ilustres personajes, aquellos secretarios, Antonio Pérez, Francisco de los Cobos, Juan de Idiáquez, etc., se fueron convirtiendo, tras leer miles de sus cartas y papeles en tantos y tantos archivos, en personajes domésticos, en amigos de mi propio entorno vital. Y además porque cuando cierto tiempo después cometí la temeridad de dirigir la primera tesis doctoral, esa tesis, del primero de mis discípulos y hoy ilustre académico, don Feliciano Barrios, versó sobre el Consejo de Estado, convirtiéndose luego en un excelente libro editado precisamente aquí. Siento, pues, respecto al Consejo de Estado que hoy me acoge, una doble y contradictoria sensación: de respeto, y por tanto de lejanía, y de confianza, y por tanto, de proximidad.

Pero permítanme que diga alguna cosa más del Consejo, pues siempre será mejor invertir en la institución los pocos minutos de que dispongo, que no desperdiciarlos en desahogos personales, a buen seguro irrelevantes para ustedes. Hablábamos de las dos grandes etapas del Consejo, de dos siglos y medio cada una, primero como supremo órgano político de gobierno, y después como supremo órgano consultivo, o, si lo prefieren ustedes, hablemos ahora, aunque la afirmación pueda parecer heterodoxa, de sus cinco siglos como supremo órgano consultivo, pues ciertamente los grandes Consejos del sistema polisinodial de los Austrias, y el de Estado en la cúspide de ellos, ejercían, a través precisamente de la llamada *consulta,* que era el documento de despacho y de trabajo, una alta función consultiva, pues la decisión siempre quedaba reservada al Rey.

Pero es que además quisiera hacer notar algo tal vez menos averiguado. Y es que esa supremacía del Consejo de Estado no la tuvo sólo el organismo en sí mismo, sino también en la imagen o imágenes que proyectó. Algo así como si las figuras de diversas personas reflejadas en varios espejos, tuvieran diferente entidad óptica en función de la importancia de aquello que representaban. Y ¿qué quiero decir? Pues quiero decir que cuando en el siglo XVIII, junto a ese sistema polisinodial o de Consejos, se crea el sistema paralelo de las Secretarías del Despacho o Ministerios unipersonales, para proceder luego a trasvasar competencias de unos a otros (del Consejo de Indias, al Ministerio de Indias, del Consejo de Guerra al Ministerio de Guerra, etc.), el Ministerio de Estado (es decir, el actual de Asuntos Exteriores), como reflejo del Consejo de Estado, será también –como lo sigue siendo hoy–, el de mayor rango del nuevo régimen ministerial. El de mayor rango, no por sí mismo, pues todos los ministerios acababan de nacer, sino por la superior dignidad de aquello que reflejaba. Las imágenes de los espejos en que se proyectaban los distintos Consejos eran, pues, distintas, y la del Consejo de Estado tenía una entidad superior y egregia. Y todavía una última cosa. Cuando en 1823 se crea el Consejo de Ministros y tiene que presidirlo alguien si el rey no asiste, lo presidirá el ministro de mayor rango, es decir, el de Estado, quien al año siguiente recibirá formalmente el título de Presidente del Consejo de Ministros. En suma, el Presidente del Consejo de Ministros lo es, o comienza a serlo, por ser ministro de Estado, y el ministro de Estado lo es, o comienza a serlo, por ser titular del departamento creado a imagen del Consejo de Estado. Un sistema histórico planetario, pues, el de las más altas instituciones del Estado, con un único sol, nuestro Consejo, y diversos planetas que orbitan hasta hoy y que reciben de él luz y calor.

Señor Presidente, concluyo. Gracias por el honor que se me hace al permitirme tener algo que ver, como consejero nato, con esta gloriosa institución, y gracias también por acogerme junto a vosotros, maestros de la ciencia del Derecho, colegas y amigos. He dicho.»

Por último toma la palabra el Consejero don Antonio Pau Pedrón y pronuncia el siguiente discurso:

«Sr. Presidente del Consejo de Estado, Sres. Consejeros, Sres. Letrados, Señoras y Señores:

Siempre he creído, frente a Pascal, que la razón entiende muy bien las razones del corazón. Por eso, si en este momento puedo decir que me siento honrado, agradecido y emocionado, también puedo expresar las causas de esos sentimientos con toda claridad:

La primera de ellas es el altísimo aprecio que siempre he sentido por el Consejo de Estado. He admirado la independencia de su labor, la serenidad de sus juicios y el rigor de sus apreciaciones. En la época en que los Letrados del Estado constituimos un solo cuerpo profesional, soñé con la posibilidad de ocupar una plaza en el Consejo. Pero el Tribunal Constitucional me dejó poco tiempo para soñar.

La segunda es el respeto y la admiración que me suscitan las altas personalidades que ostentan el cargo de Consejeros de Estado. Que a partir de hoy pueda considerarme compañero suyo me honra más de lo que merezco.

La tercera es mi gratitud al Ministro de Justicia, que propuso mi nombramiento de Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación al Consejo de Ministros, y mi gratitud también a la Subsecretaria de Justicia, doña Aurea Roldán, Letrada de esta Casa.

Y la cuarta es la satisfacción de coincidir desde hoy, en este Palacio de los Consejos, con buenos amigos, Letrados y Consejeros. Y quiero personalizar esta última causa, más subjetiva aún que las anteriores, en quien ha sido mi Presidente en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante una década, y ha guiado esa institución con el acierto con el que siempre actúa: don Landelino Lavilla. Una de las mayores fortunas que la Providencia nos depara es la de encontrar a lo largo de nuestras vidas a personas que nos enseñan y ayudan: él ha sido, en mi caso, una de ellas, y quizá la más destacada,

por lo que mi agradecimiento hacia él me cuesta expresarlo con palabras.

El cargo que vengo a ocupar es un cargo nato: quiero decir que quien ostenta la condición de Consejero de Estado es, según el art. 8.º de la ley Orgánica del Consejo, el Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación, no la persona concreta que ejerce el cargo.

La razón de que un miembro de la Comisión de Codificación esté aquí presente radica, probablemente, en la participación de ese órgano asesor en el proceso formativo de las normas. No de todas las normas, naturalmente. La Comisión de Codificación ha de elaborar las propuestas que le encomiende su Presidente, el Ministro de Justicia, y también las que decida por sí misma, y luego eleve al Ministro. La delimitación del ámbito material de su competencia resulta bastante indeterminado: el art. 21 de sus Estatutos habla de «las actividades propias de su función». Y ese concepto indeterminado hay que ponerlo en relación con otro concepto que no tiene mucha mayor concreción: el de «las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia». En el caso de la Sección Primera, que hace menos de un mes me honro en presidir, el ámbito material resulta más claro: abarca todo el Derecho civil. Precisamente la codificación del siglo XIX pretendió sistematizar toda esa rama del Derecho: recuerden la cláusula general derogatoria del art. 1.976.

El ideal codificador se mantuvo en España durante muchas décadas, pero luego vino la proliferación de leyes especiales, e incluso se alzaron voces muy autorizadas que proclamaron la llegada de la edad de la descodificación. De estas ideas se hizo eco, paradójicamente, el preámbulo del decreto vigente que regula la Comisión: «Nuestra sociedad –dice– se muestra ya muy distante de aquella época en que triunfó el ideal codificador. Nos encontramos en plena era de la postcodificación, o mejor, de la descodificación».

Pero ahora viene lo más sorprendente: lo propio de nuestra época, sigue diciendo el preámbulo, es «la proliferación de disposiciones normativas, que son rápidamente modificadas o sustituidas, y ello hace inútil todo intento de codificar con

ánimo de otorgar durabilidad a la ley». Ya digo que estas palabras están nada menos en el frontispicio de los Estatutos de la Comisión de Codificación.

Creo que las cosas son exactamente al revés: los males de nuestro Ordenamiento son precisamente los que ese preámbulo considera bienes: para decirlo con sus propias palabras: la proliferación normativa y la rapidez de su modificación.

Leandro Fernández de Moratín cita en un poema la fugacidad de las leyes como uno de los más claros síntomas de decadencia. En una visión plástica del derrumbamiento de la nación, escribe:

«Yo vi del polvo levantarse audaces a dominar y perecer tiranos, atropellarse efímeras las leyes, y llamarse virtudes los delitos.

Un Ordenamiento con exceso de normas, y de normas desordenadas y efímeras es un ordenamiento enfermo. Y no hay que olvidar que el *estado del Derecho* –con minúscula, es decir, su salud o su enfermedad– determina decisivamente la calidad del *Estado de Derecho* –con mayúscula–.

Los principios constitucionales que perfilan el Estado de Derecho –la legalidad, la jerarquía normativa, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos– exigen una clarificación y simplificación del Ordenamiento. La propia afirmación del Código civil de que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento» está reconociendo, implícitamente, la posibilidad de que las leyes sean conocidas. Es cierto que nuestro Código superó su precedente francés y no recogió la inaceptable fórmula de que «nadie está excusado de ignorar la ley»; pero incluso la fórmula razonable del Código español puede resultar excesiva en la intrincada selva del Derecho positivo actual. Una simplificación, sistematización y clarificación de las normas le daría mayor base.

Y la codificación es precisamente el medio para alcanzar esas metas. La codificación ordena, sistematiza y depura el Ordenamiento jurídico. Tenemos muy cerca el extraordinario modelo francés, cuyo gran artífice ha sido, hasta su muerte en

el mes de mayo de 2008, Guy Braibant, primero Letrado del Consejo de Estado y luego Consejero de Estado. En mis años de Decano tuve la satisfacción de que aceptara la invitación de venir a Madrid a exponernos su admirable labor. Al frente de la Comisión de Codificación, Guy Braibant planeó la reducción de las 150.000 disposiciones generales que se calcularon vigentes en Francia a poco más de medio centenar de Códigos. El cálculo resultó algo optimista, pero poco: en este momento hay 75 códigos en vigor y están a punto de culminar la tarea. Todo el Ordenamiento jurídico en menos de 80 volúmenes. Es fácil imaginar el ahorro de tiempo que esa extraordinaria sistematización supone para quienes han de buscar las normas en el ejercicio diario de su profesión: jueces, abogados, notarios, registradores, juristas en general. Se han hecho cálculos económicos del ahorro que esa facilidad de búsqueda supone, y las cifras que resultan son verdaderamente sorprendentes.

Pero es más: la codificación –o su falta o carencia– influye en la economía de la nación. Un autor francés lo ha estudiado en un ensayo al que ha dado un título muy expresivo: «La codificación, factor de crecimiento económico». Afirma este autor que la codificación fomenta el desarrollo del comercio internacional. Los inversores huyen de la inflación normativa –con su secuela de oscuridad–, y por el contrario se orientan hacia los ámbitos jurídicos más transparentes.

Hay un último aspecto de la codificación que no quisiera dejar de mencionar, y es el lenguaje. Lo propio de los códigos es el empleo de un lenguaje claro y directo, frente al lenguaje oficial, administrativo, plagado de circunloquios, perífrasis y eufemismos que suelen emplear las leyes especiales.

Decía Goethe que el manual es el género más estético de toda la literatura científica. Lo mismo cabría decir del código en el contexto de la legislación. Ya a mediados del siglo XIX decía Lorenzo Arrazola que «codificar es legislar con reglas breves y precisas, cuidando con esmerado afán la unidad de la obra, su simetría y el buen orden de las materias».

La avidez de los ciudadanos por los códigos, es decir, por las recopilaciones sistematizadas de las normas, se pone clara-

mente de manifiesto en la multitud de «códigos» puestos a la venta por editoriales privadas, y los más de cincuenta «códigos» elaborados por el Boletín Oficial del Estado. Pero estos, evidentemente, no son códigos en sentido estricto. Sería bueno que la Comisión de Codificación, en sus cinco Secciones, recibiera el encargo de convertir esos pretendidos «códigos» en códigos de verdad: es decir, refundir la multitud de leyes y reglamentos que agrupa cada volumen en un texto único, ordenado y claro. Se trataría de una labor relativamente sencilla, de eso que en Francia llaman codificación *de lege lata*, o «codificación a droit constant», que no exige el trabajo en hondura de la codificación *de lege ferenda* o «codification reformatrice». Este tipo de codificación, que la doctrina alemana llama «Kodifikation gemäss bestehendem Recht», es la que en Alemania se considera propia de nuestros días. No se trata, hoy, de consolidar ninguna situación social nueva surgida de ninguna revolución. La codificación, en nuestra época, consiste sólo en racionalizar el Derecho, como dijo Max Weber hace ochenta años.

Pero todas las excelencias del ideal codificador tropiezan con una realidad ineludible, y es la pluralidad de fuentes legislativas del Estado español. Nuestro Ordenamiento jurídico ya no es uno, sino múltiple. Habría que hablar más bien de los Ordenamientos jurídicos españoles. Y cuando existe esa pluralidad legislativa no puede haber una codificación unitaria. Nuestro Código civil tiene una aplicación territorial limitada, muy distinta de la que tuvo en su primer siglo de vigencia. Y es curioso que siendo el Derecho una manifestación de la cultura, como la literatura, como el arte, como la historiografía, por tratarse, para decirlo con la terminología de la escuela kantiana de Baden, una *ciencia cultural*, en la que existe una relación axiológica –una *Beziehung auf Werte*, que decían los filósofos de Baden– entre el soporte y el significado, es decir, entre la norma y la justicia, sin embargo, el pluralismo no es bueno. No, no es bueno el pluralismo en el Derecho. Es bueno en literatura –es estupendo que coexista la novela social con la poesía simbolista o con el teatro del absurdo–, es bueno en arte –es estupendo que coexista el cubismo con el futurismo, el realismo y la abstracción– (…) pero no es bueno en el Derecho. El Derecho es, a

mi juicio, el único sector de la cultura que no se enriquece con la pluralidad. Quizá la justicia sea más monolítica que la belleza. Quizá por esa razón la ambición de crear un Derecho único, universal, sea tan antigua: los juristas romanos lo pretendieron con el *ius gentium*; en la Edad Media, el poeta Dante imaginó un *imperium mundi*, una monarquía universal regida por un mismo emperador y unas mismas normas; nuestros juristas-teólogos hablaron de un *derecho universal de la humanidad*; y Kant imaginó una *Weltrepublik* en que los Derechos nacionales irían poco a poco convergiendo en un Derecho universal.

Quiero terminar expresando varios agradecimientos:

Al Presidente del Consejo, por las generosas palabras con que se ha referido a la institución que represento y a mí mismo. Y aprovecho para expresarle mi respeto y mi disponibilidad.

A mi predecesor en el cargo, el profesor don Luis Díez-Picazo, que ha sido durante más de tres décadas Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación, y que ha ejercido la presidencia desde el magisterio doctrinal que unánimemente se le reconoce. No creo que sea una vivencia sólo mía, el percibir las enseñanzas del prof. Díez-Picazo como una bocanada de aire fresco en la densa, y muchas veces repetitiva doctrina civilística. La originalidad de sus ideas y la claridad de su expresión hacen que se disfrute con la lectura de cada una de sus páginas. Al prof. Díez-Picazo le debo que me haya dispensado su amistad desde hace más de treinta años, desde que le conocí aún en vida de don Federico de Castro, en el Seminario que presidía este otro gran maestro del Derecho. Mucho tiempo más tarde me propuso para ocupar una vacante en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y presidió el tribunal que aprobó mi tesis doctoral. Hace unos años escribimos juntos un libro, *Madrid en 1854*, en que nos repartimos por mitad diez paseos por Madrid, uno por cada barrio de los diez que tenía la capital en aquel año decisivo para la historia de la ciudad y de España.

Y mi agradecimiento, por último, a doña Marta Silva de Lapuerta, Abogada General del Estado, que aceptó con amabilidad inmediata ser mi madrina en este acto y que, con don Lande-

lino Lavilla, me ha acompañado en este pequeño pero emocionante recorrido que va desde el pasillo exterior hasta esa mesa en que he jurado dos lealtades que cumpliré escrupulosamente.

Y no puedo silenciar mi satisfacción de que haya coincidido mi toma de posesión con la del profesor José Antonio Escudero, en quien siempre he percibido dos rasgos que podrían parecer contrarios: su altura como historiador y como jurista, y la cercanía y llaneza de su trato. Es a la vez maestro y amigo de sus discípulos: aquí están algunos de ellos, y son precisamente mis mejores amigos. Ellos me han acercado aún más a las enseñanzas y a la persona del prof. Escudero.

Sin retórica alguna, con muy sentida sinceridad, quiero expresar mi deseo de ser útil a esta noble institución a la que hoy me incorporo. Toda tarea que se me encomiende la cumpliré con ilusión y con mi mejor voluntad de acertar.

Muchas gracias.»

## 3. **Letrados**

### 3.1 *Fallecimientos*

El día 7 de mayo de 2015 fallece el Letrado Mayor jubilado don Álvaro Alonso-Castrillo y Romeo (Marqués de Casa Pizarro).

### 3.2 *Nombramientos*

Don José María Jover y Gómez-Ferrer, Letrado del Consejo de Estado, fue nombrado Subsecretario de Industria, Energía y Turismo por Real Decreto 1.039/2015, de 13 de noviembre.

### 3.3 *Jubilaciones*

Don José Fernando Merino Merchán**,** Letrado del Consejo de Estado en situación de excedencia voluntaria, cesó por jubilación forzosa el día 8 de febrero de 2015.

## 4. **Personal administrativo**

### 4.1 *Jubilaciones*

Doña María Luisa Puerta Espinosa, funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, cesó por jubilación voluntaria el 5 de enero de 2015.

Doña María Isabel Blázquez Briz, funcionaria del Cuerpo Auxiliar a extinguir (Real Decreto-ley 23/1977), cesó por jubilación voluntaria el 28 de octubre de 2015.

Doña María García Coello, funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, cesó por excedencia por cuidado de familiares el 1 de noviembre de 2015.

## 5. **Personal laboral**

### 5.1 *Elecciones a representantes de los trabajadores en la empresa*

El día 21 de septiembre de 2015 tuvo lugar la votación para elegir al representante de los trabajadores en el Consejo de Estado. Fueron presentadas dos candidaturas (independientes), resultando elegido el candidato que obtuvo mayor número de votos, don Isidoro Crespo Ruiz.

# IV. **SERVICIOS**

## 1. **Archivo y Biblioteca**

### 1.1 *Biblioteca. Adquisiciones*

#### 1.1.1 Monografías

Se han incorporado 818 títulos (1.839 volúmenes) al fondo bibliográfico moderno, con lo que dicha serie ha alcanzado los 60.230 volúmenes. A esta cifra hay que añadir la incorporación de 136 títulos de la colección Marqués de Casa Pizarro a la base de datos de monografías.

Las fichas de 1.089 títulos del catálogo del fondo antiguo se han incorporado a la base de datos de monografías.

La Biblioteca del Cuerpo de Letrados cuenta en la actualidad con 468 títulos.

### 1.1.2 Publicaciones periódicas y seriadas

La biblioteca mantiene al día 151 títulos de publicaciones periódicas, de los cuales 74 títulos de revistas se siguen recibiendo en formato papel, siendo el acceso de las restantes a través de Internet, a través de la suscripción digital a la propia publicación o a las bases de datos comerciales que ofrecen mayor y más variada cobertura temática.

En cuanto a los medios de comunicación escritos, se reciben en el Consejo seis diarios de tirada nacional con un número de suscripciones variable dependiendo de los distintos departamentos interesados en los mismos.

Siguiendo indicaciones de la Secretaria General, el Consejo ha abierto suscripción al portal «Pulso Legislativo» (Parlamenta), que se distribuye diariamente a los Consejeros y Letrados.

### 1.1.3 Difusión de la información

Continúa la producción y distribución del Boletín de Sumarios de Revistas (bimestral), así como del Boletín Bibliográfico Selectivo de periodicidad mensual, que han ido dando a conocer las novedades bibliográficas incorporadas a la Biblioteca.

De acuerdo con las peticiones de los usuarios, se preparan perfiles documentales monográficos, que se constituyen en un elemento de apoyo en la labor consultiva. Este producto documental supone la ejecución de búsquedas en las que se accede a diversas fuentes propias y ajenas al Consejo.

## 1.2 *Servicio de préstamo*

A lo largo de este último año se han recibido y atendido más de 1.200 solicitudes de préstamo.

## 1.3 *Archivo*

Durante 2015 se han recibido en el Archivo para su custodia 1.298 expedientes correspondientes a consultas evacuadas por el Consejo durante el mismo período, con lo que el total de expedientes de la Serie Moderna se eleva a 130.485.

El Archivo ha recibido además 85 legajos procedentes de los distintos departamentos (Secretaría General, Servicios Económicos, etc.) de cuya custodia se ha hecho cargo.

Ha quedado cerrado el archivo fotográfico en formato papel y se ha transformado en un fondo en formato digital.

## 1.4 *Investigadores*

Las consultas presenciales, o no, sobre fondos bibliográficos y documentales son numerosas.

Cabe citar, entre otros, los siguientes temas de investigación para los que ha sido requerida documentación del Archivo del Consejo:

– Pertinencia del ingreso de negros criollos en las Sociedades de negros africanos de Cuba.
– Propiedad intelectual en España durante el siglo XIX y primeras décadas del XX.
– La reforma agraria de 1932.
– Participación de ciudadanos marroquíes en la Guerra Civil Española.
– Cambio de denominación de la localidad salmantina de Barba del Puerto por la de Puerto Seguro.
– Reformas militares entre 1913 y 1918.
– Creación de las Junta de Defensa (1917).
– Litigio fronterizo entre Perú y Ecuador (1909).
– Nulidad de ventas de diversas matas robledales de San Ildefonso y Valsaín (1870-1879.
– Salinas de Carcaballana (Ciempozuelos).
– Los Subdelegados de Sanidad en España durante el siglo XIX.
– Las relaciones España-Guinea entre 1965 y 1980.
– Enajenación del Palacio Episcopal de Coín (Málaga) en 1891.

Investigaciones recurrentes son todas aquellas relacionadas con los títulos nobiliarios españoles en sus diversos aspectos (concesión, rehabilitación, sucesión o extinción). Asimismo las autorizaciones para utilizar determinados títulos extranjeros en España:

– Rehabilitación del Marquesado de Soto Hermoso a favor de Don Ramón de Carranza.

– Rehabilitación del título de Marqués de Lara favorable a Don Eugenio de Mazarredo.

– Sucesión y renuncia del título de Conde del Real a favor de Don Francisco Ayla Aragón.

De la misma manera se ha proporcionado información sobre numerosos miembros del Consejo con fines de estudio o para completar los propios expedientes que conservan los archivos de otras instituciones sobre las mismas personalidades (Reales Academias, Congreso de los Diputados, Senado, etc.).

A petición de la Secretaría General se han atendido asimismo las consultas remitidas por los Tribunales sobre documentación existente en el Archivo.

### 1.5 *Digitalización de dictámenes*

Con el objetivo de generar una copia de seguridad de todos los dictámenes emitidos con anterioridad al 29 de octubre de 1987, de los que tan sólo se conserva copia en papel, se ha continuado el escaneado de los mismos hasta alcanzar a fecha de hoy un total de 6.120. Este trabajo facilita además la consulta y copia de los dictámenes antiguos para su envío digital.

### 1.6 *Publicaciones*

En este año se ha procedido a la publicación de la obra titulada: «Los Letrados del Consejo de Estado: origen, regulación histórica y relación continua de sus miembros: El Secretario del Consejo de Estado: de la privanza a la gerencia», de la que es autor el anterior Secretario del Consejo de Estado y Letrado Mayor jubilado don José María Martín Oviedo.

## 2. **Informática**

### 2.1 *Equipo informático*

Se han adquirido durante este periodo 16 ordenadores personales, con objeto de reponer aquellos que se encuentran desfasados y que por tanto no cumplían con los requerimientos necesarios para la ejecución eficiente de las aplicaciones departamentales.

Los equipos adquiridos son 16 ordenadores de sobremesa, con procesador Intel Intel® Core i5-4590 Processor (Quad Core, 3.30 GHz Turbo, 6 MB, w/ HD Graphics 4600), disco duro de 500 Gb SATA 3.5 a 7200 rpm y 8 Gb DDR3 de memoria RAM, provistos también de ratón óptico USB (2 botones con rueda), teclado español (QWERTY) y además los correspondientes sistemas operativos Windows 7 Professional (64 bit) en español.

A lo largo del pasado año (2014) se llevó a cabo la sustitución del antiguo cableado correspondiente a los troncales de la red de área local. Se reemplazó por uno que soportara 10 Gb de velocidad. Con esta infraestructura instalada, durante el segundo trimestre de 2015 se adquirió toda la electrónica de red (*switches*) necesaria para sustituir la que había en aquel momento, de modo que permita transmitir a mayores velocidades.

Fueron adquiridas asimismo 2 licencias de Windows Server 2012 para actualizar el sistema operativo de los virtualizadores.

### 2.2 *Actividad*

Tal y como se ha referido en el punto anterior, se ha llevado a cabo la sustitución total de la electrónica de red. Para ello se han utilizado *switches* de 10 Gb/s, para conseguir una mayor velocidad en el tráfico de red. Como consecuencia de este cambio, y para conseguir la velocidad adecuada, ha habido que cambiar las tarjetas de red de cierta parte de los ordenadores personales, instalándoles tarjetas de hasta 1Gb/s.

Se han sustituido las antiguas líneas ADSL de 20 Mbps por líneas de fibra de 300 Mbps.

La *web* del Consejo de Estado recibió a lo largo de 2015 un número de visitas que superaron las 272.700, alcanzando una media diaria aproximada de 750 accesos.

El sistema gestor de bases documentales mantiene diferentes bases de datos. Entre ellas cabe destacar la que, además de almacenar todos los expedientes ingresados, incorpora todos los dictámenes aprobados desde el año 1987, y los datos asociados a la tramitación de cada expediente ingresado en el Consejo de Estado durante este periodo. A fecha 31 de diciembre la base supera los 77.000 registros, gran parte de los cuales incluyen los correspondientes dictámenes (cerca de 71.000) con su texto íntegro (desde 1987 hasta 2015). Todos ellos son accesibles en modo texto completo mediante el *software* de recuperación documental BKM, habiéndoseles incorporado además el objeto multimedia correspondiente a su documento original en Microsoft Word. Del mantenimiento de esta base de datos, así como del resto de bases de datos, internas y externas, se viene encargando desde su creación el Área de Informática.

Hace ya quince años que el Consejo de Estado pone a disposición de los ciudadanos la base pública de sus dictámenes. Dicho repositorio se encuentra alojado en equipos del Boletín Oficial del Estado. Su mantenimiento y gestión corre a cargo del Consejo de Estado, correspondiendo al Boletín Oficial del Estado el sistema de consulta y almacenamiento. A finales de diciembre de 2015, el número de dictámenes incorporados a la base pública superaba los 64.900, habiéndose incrementado en casi unos 2.500 respecto del ejercicio anterior. El número de accesos a la base pública de dictámenes durante 2014 ha superado la cifra de 380.000 accesos, con una media aproximada de 1.040 diarios.

### 2.3 *Formación*

Durante 2015 se decidió no abordar tareas de formación, debido a que no se habían producido cambios susceptibles en los programas de ofimática que se utilizan en los diferentes departamentos.

El personal técnico del Área de Informática desarrolló diferentes actividades de actualización, las cuales fueron impartidas por perso-

nal de colaboradores externos, entre las que cabe destacar los cursos del sistema operativo Windows Server 2012.

## 3. **Gestión y Servicios Generales**

### 3.1 *Base de dictámenes*

La base de dictámenes de acceso público gratuito, al finalizar el año 2015, cuenta con 64.803 dictámenes.

Los dictámenes relativos a anteproyectos y proyectos de normas, una vez comprobado que las mismas han sido aprobadas en el Consejo de Ministros, se incorporan de inmediato a la base de dictámenes.

### 3.2 *Atención a consultas de particulares y solicitudes de información*

Se atienden todas las consultas recibidas, independientemente del medio que se emplee para solicitarlas. De ellas 364 han sido recibidas por correo. A ese número habría hay que añadir las telefónicas.

De esas 364 consultas, 92 procedían de instituciones públicas en general y 272 de particulares.

### 3.3 *Calificación de los expedientes*

Los expedientes que se reciben en el Consejo son diariamente calificados de acuerdo con un índice de materias.

En la página *web* del Consejo de Estado se incorpora semanalmente, en el apartado *Actualidad,* información sobre la aprobación de determinados dictámenes en la Comisión Permanente de esa semana, que versan sobre asuntos de especial interés o de actualidad.

La incorporación del dictamen íntegro en la base de datos de acceso público, sólo se hace una vez aprobada en Consejo de Ministros la norma objeto de dictamen.

Se atiende a peticiones de búsqueda de datos estadísticos y dictámenes solicitados por letrados.

### 3.4 *Base de doctrina legal*

Se continúa con la base de doctrina coordinada por la Letrada doña Rosa María Collado Martínez.

La base está constituida por fichas de doctrina en la que se tiene en cuenta una serie de voces para su identificación y a la que se añade un resumen de los criterios doctrinales.

El acceso a la misma es posible a través de la página *web* del Consejo.

La selección se realiza con el objetivo de mantener actualizado el criterio doctrinal del Consejo de Estado. Se procura atender al interés doctrinal y no ser una recopilación de dictámenes.

### 3.5 *Portal de transparencia*

El Portal de Transparencia entró en funcionamiento el día 10 de diciembre de 2015 en cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Actualmente se accede a la página web del Consejo de Estado.

En él, de acuerdo con la Ley 19/2013, se ofrece información sobre el trabajo y las funciones del Consejo de Estado diferenciando información institucional, económica, normativa, dictámenes y documentación, solicitud de información sobre dictámenes y noticias de interés.

Asimismo, se informa de la publicación en el BOE de las normas que han sido objeto de dictámenes del Consejo de Estado, permitiendo desde la página *web* acceder, tanto al texto del dictamen, como al de la norma objeto de publicación. De este modo se ofrece una información más completa.

## 4. **Conservación y mantenimiento**

### 4.1 *Prevención de riesgos laborales*

Con el objeto de dar cumplimiento a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, se ha prorrogado el contrato con la empre-

sa Fraterprevención, S. L., como Servicio de Prevención Ajeno para este ejercicio, para las cuatro disciplinas preventivas: Seguridad y Salud en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología Aplicada y Medicina del Trabajo.

Igualmente, se realizaron las actividades preventivas programadas y aprobadas para este ejercicio por el Comité de Seguridad y Salud, como la realización de los reconocimientos médicos bianuales para todo el personal, necesidades formativas, actualización de la evaluación de riesgos en los puestos de trabajo, etc.

### 4.2 *Obras*

Con cargo a los presupuestos del Consejo de Estado se han realizado durante este ejercicio las siguientes actuaciones:

4.2.1 Durante la primera quincena del mes de septiembre se realizaron obras urgentes de saneamiento y refuerzo de la estructura de fijación del falso techo del despacho de la Consejera de la Sección Séptima.

4.2.2 Obras y actuaciones necesarias para la mejora y ampliación de la cobertura de la red inalámbrica del edificio sede del Consejo de Estado.

### 4.3 *Conservación y mantenimiento*

La empresa Genera Quatro, como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha sido la que ha realizado durante este ejercicio las tareas correspondientes al mantenimiento preventivo, correctivo y conductivo de las instalaciones generales del edificio sede de este Consejo de Estado, así como todas las tareas de mantenimiento diario que se vienen realizando.

Aparte de lo anterior, se han realizado las diferentes contrataciones con empresas especializadas en el sector para el mantenimiento de diversas instalaciones y equipos del Consejo no incluidos en el apartado anterior.

Igualmente, la empresa Fissa, como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha realizado durante este ejercicio las tareas correspondientes al servicio de limpieza integral del edificio sede de este Consejo de Estado.

Durante este ejercicio, la empresa Sasegur, S. L., como adjudicataria del correspondiente concurso de contratación, ha desarrollado las tareas de seguridad y protección del edificio.

Durante el mes de agosto, se procedió a los trabajos de reparación y saneamiento de las tuberías del sistema de calefacción en la planta baja, así como otros trabajos complementarios.

### 4.4 *Adquisiciones*

En este ejercicio ha tenido lugar la entrega del retrato del ex Presidente don Francisco Rubio Llorente, encargo que se hizo a la pintora doña María José Bisbal Pardo.

Con objeto de aumentar la capacidad del número de escaños de los Consejeros natos del Salón de Sesiones, se ha procedido a ampliar en dos escaños móviles para su eventual colocación. Esta ampliación se ha realizado respetando los elementos decorativos ya existentes.

Tras finalizar el contrato de Suministro de Adquisición Centralizada de arrendamiento con opción de compra por un periodo de 48 mensualidades de las fotocopiadoras de la empresa Ricoh España, S. L. U., ubicadas en Registro General, Servicios Administrativos y Área de Biblioteca, se ejerció la opción de compra de las mismas por un importe de una mensualidad.

Se procedió a la adquisición para el personal laboral de este Consejo de Estado del material de uniformidad, de acuerdo con lo previsto en el Convenio Colectivo vigente.

### 4.5 *Otras actuaciones*

Con motivo de la exposición de Arte Moderno en Palacio, «Obras Contemporáneas de las Colecciones Reales», que tuvo lugar en las salas de exposiciones temporales del Palacio Real desde octubre

de 2015 hasta el mes de abril de 2016, se llevó a cabo el levantamiento temporal y entrega a Patrimonio Nacional de las siguientes obras ubicadas en el despacho de la Sra. Consejera de la Sección Séptima:

Lienzo: El cuajo 2, n.º 10221981. Se entrega el 30/07/2015.
Litografías: Blasón I y Blasón III, n.º 10199396 y n.º 10199397. Se entregan el 11/08/2015.

Siendo sustituidas por las siguientes obras procedentes del Palacio Real:

Grabado: La Batalla de Carlos Franco, n.º 10011730.
Grabado: Sin título, de Alberto Rafols Casamada, n.º 10011729.
Grabado: Sin título, de Josep Guinovart, n.º 10011733.

4.6 Renovación del contrato de depósito temporal de los bienes muebles históricos afectados al Patrimonio Nacional consistentes en 14 tapices, 1 cuadro, 2 litografías y 1 reloj de sobremesa.

## V. RELACIONES INSTITUCIONALES

1. Entre los actos más relevantes de la actividad institucional del Consejo de Estado, cabe destacar las siguientes:

El día 20 de enero de 2015 se celebra el acto de presentación del libro homenaje al Profesor don Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande en la sede del Consejo de Estado. Lo presentan el Profesor Dr. Allan R. Brewer-Carias, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, y el Profesor Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, Presidente de la Asociación Internacional de Profesores de Derecho Administrativo y ex Consejero de Estado de Colombia. Intervinieron varios ponentes, entre ellos, el Consejero Permanente, don Landelino Lavilla Alsina. Cierra el acto el Presidente del Consejo de Estado, don José Manuel Romay Beccaría.

El día 18 de noviembre de 2015 se realiza la colocación del cuadro del ex Presidente don Francisco Rubio Llorente con asistencia de la Comisión Permanente y de Consejeros de Pleno, Letrados Mayores, Letrados y personal de la Casa.

El día 12 de mayo tuvo lugar la visita del Presidente del Consejo Consultivo de Extremadura, don Pedro Tomás Nevado Batalla-Moreno al Consejo de Estado.

2. Don José Manuel Romay Beccaría, Presidente del Consejo de Estado asistió a lo largo del año 2015, en representación del Alto Cuerpo Consultivo, entre otros a los siguientes actos:

El día 12 de enero asistió en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación al acto de ingreso de don Andrés de la Oliva Santos.

El día 13 de enero asistió a la toma de posesión de la nueva Fiscal General del Estado en el Tribunal Supremo.

El día 26 de enero intervino en el acto de presentación del libro de don Íñigo Coello de Portugal con el título «La caridad política y las raíces cristianas de Europa» en el Aula Maior del Campus de Valencia-Sede Santa Úrsula de la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir». Asiste acompañado de la Secretaria General del Consejo de Estado, doña Guadalupe Hernández-Gil.

El día 27 de enero intervino en una conferencia sobre la Calidad del Sistema Nacional de Salud, invitado por don Miguel Carrero, Presidente de Previsión Sanitaria Nacional.

El día 10 de febrero asistió a una reunión en el INAP para formar parte de la Comisión de expertos para la celebración del 75 aniversario de la creación del Instituto de Estudios de Administración Local.

El día 16 de febrero asistió a la presentación del Instituto Atlántico de Gobierno, presidido por el ex Presidente del Gobierno don José María Aznar.

El día 25 de febrero asiste a la presentación del libro de don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, «*Memorial de Transiciones (1939-1978). Generación 1978*»

El día 11 de marzo asiste a la presentación del libro de Fernando Jáuregui en el Congreso de los Diputados donde intervino, además de otros, el Consejero Permanente de Estado don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

El día 25 de marzo asistió a la presentación del libro «Fraga y el eje de la Transición» en el Congreso de los Diputados.

El día 27 de marzo por la tarde el Presidente fue nombrado Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Galicia en donde pronunció su discurso de ingreso *«El derecho y la política».*

El día 29 de abril asistió en la Real Academia Española a la presentación del libro «Historia de la abogacía española», dirigido y coordinado por don Santiago Muñoz Machado, secretario de la Real Academia Española, catedrático y abogado. El acto contó con la intervención del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, don Carlos Lesmes Serrano y del Ministro de Justicia, don Rafael Catalá Polo.

El día 18 de mayo asistió a los actos sobre la Conmemoración del Centenario del Nacimiento de don Torcuato Fernández-Miranda Hevia, Presidente de las Cortes de la Transición; incluyendo el descubrimiento de una Placa en la casa donde vivió don Torcuato Fernández-Miranda en la c/ General Oráa, 16.

Asimismo, el día 25 de mayo asistió en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación a la entrega del Premio a la excelencia en el jurista, que en su primera edición ha sido concedido al Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio.

El día 9 de junio asistió en el Congreso de los Diputados al acto de instalación del busto del que fuera Presidente del Gobierno Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo.

El día 13 de junio asistió a la Universidad San Pablo CEU como Padrino de la Promoción 2015 de la Facultad de Derecho.

El día 30 de junio asistió al homenaje organizado en el Senado al que fuera Presidente del Consejo de Estado, don Antonio Jiménez-Blanco.

Asimismo, el día 30 de junio asistió a la Nunciatura Apostólica para conmemorar el tercer año del Pontificado de Su Santidad el Papa Francisco, acto ofrecido por S. E. Monseñor Renzo Fratini, Nuncio Apostólico.

El día 13 de julio pronunció una lección magistral en el acto de clausura del XI Programa de Liderazgo para la Gestión Pública, 2015, organizado por el IESE, Business School y la Fundación Rafael del Pino y el Letrado don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.

El día 29 de julio asistió en Sevilla a la entrega del Premio Jurídico ABC – BBVA, otorgado al Consejero Permanente de Estado, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. El premio le fue entregado por el Ministro de Justicia, don Rafael Catalá Polo.

El día 17 de septiembre asistió al INAP con motivo del LXXV Aniversario de la creación del Instituto de Estudios de Administración Local, donde intervino con una ponencia y a continuación en la entrega de medallas conmemorativas.

El día 23 de septiembre asistió a una entrevista en el programa «Esto me suena», de Radio Nacional de España, sobre el funcionamiento del Consejo de Estado.

El día 28 de septiembre asistió a una cena homenaje al Excmo. Sr. D. Fernando Carrillo Flórez, Embajador de Colombia en España, con motivo del fin de su misión. El acto fue presidido por el Ministro de Justicia, don Rafael Catalá Polo.

El día 1 de octubre fue galardonado con la concesión de la distinción de Colegiado de Honor del Colegio de Ingenieros de Montes 2015, en la Sede del Instituto de la Ingeniería de España.

El día 3 de octubre asistió y pronunció el discurso de clausura de las IX Jornadas Jurídicas de Sarria (Lugo) «Román García Varela» La Marca España.

El día 5 de octubre asistió en el Instituto Cervantes a la presentación del libro de don Benigno Pendás, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Académico de Ciencias Morales y Políticas y Consejero de Estado «Democracias inquietas. Una defensa activa de la España constitucional», ganador del Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2015.

El día 14 de octubre pronunció en la Fundación FAES la ponencia titulada «El cambio del paradigma sanitario y su proyección sobre el Sistema Nacional de la Salud».

El día 15 de octubre le fue otorgada la Medalla de Asociado de Honor por la Asociación Española de Derecho Sanitario en su XXII Congreso Nacional de Derecho Sanitario.

El día 21 de octubre asistió a la ceremonia del Premio Nueva Economía Forum 2015, otorgado al Sr. Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea y bajo la presidencia de don Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno de España.

El día 12 de noviembre asistió a la entrega del Premio Pelayo concedido al Consejero Permanente de Estado don Fernando Ledesma Bartret.

El día 16 de diciembre asistió al acto anual de la Fundación Mujeres por África, presidido por S. M. La Reina y cuya Presidenta Ejecutiva es la Consejera Permanente de Estado doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.

Ese mismo día asistió en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales a la presentación del libro sobre «Técnica Normativa», dirigido por don Ignacio Astarloa, interviniendo con una conferencia que lleva el mismo título.

En el Consejo de Estado se han celebrado los siguientes almuerzos institucionales:

El día 19 de enero de 2015 se celebra un almuerzo en el Consejo de Estado con el Sr. Méndez de Vigo y Montojo, Secretario de Estado para la Unión Europea. Asisten el Presidente del Consejo y los Consejeros Permanentes Sr. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Sr. Aza Arias, Sr. Manzanares Samaniego, Sra. Fernández de la Vega Sanz y Sr. Alonso García.

El día 21 de enero de 2015 se celebra un almuerzo en el Consejo de Estado con el Ministro de Economía y Competitividad don Luis de Guindos Jurado. Le acompaña el Subsecretario don Miguel Temboury Redondo. Asiste la Comisión Permanente, excepto el Consejero Sr. Lavilla Alsina, y los Letrados don Javier Gómez-Acebo Saénz de Heredia, don. Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade y D. Cristóbal Rodríguez Giménez.

El día 4 de marzo de 2015 se celebra un almuerzo en el Consejo de Estado con la Dirección General de Acuartelamiento. Asisten el Excmo. Sr. D. Enrique Bohigas Jayme, Director General de Acuartelamiento del Ejército, Ilmo. Sr. Coronel D. Emilio Odón Pelegrina Aguilar, Secretario Técnico, Ilmo. Sr. Coronel D. Ángel Isidoro García González, Jefe de Servicio de Acuartelamiento, y el Teniente Coronel D. José Francisco Vaquero Pinto, Jefe de Oficina Comunicación. Por parte del Consejo, además del Sr. Presidente y la Secretaria General, asisten el Consejero Sr. Lavilla Alsina y los Letrados Sr. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, Sr. Martínez-Cardós y Ruiz y Sr. Torre de Silva López de Letona.

El día 20 de abril de 2015 se celebra un almuerzo en el Ministerio de Justicia al que asisten el Ministro, don Rafael Catalá Polo, la Subsecretaria, doña Áurea María Roldán Martín, el Presidente, don José Manuel Romay Beccaría, el Consejero don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y el Letrado Mayor don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.

A lo largo del año se han sucedido una serie de visitas al Consejo de Estado. Entre estas visitas cabe destacar las siguientes:

El día 23 de febrero visitaron el Consejo un grupo de alumnos del Centro Universitario Villanueva. Les atiende el Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo.

El día 2 de marzo visitaron el Consejo unos alumnos del Centro Universitario Villanueva. Los recibe la Jefa de Protocolo doña María José González.

El día 7 de abril visitan el Consejo de Estado un grupo de alumnos de ICADE. Los recibe la Letrada doña Rosa Collado Martínez.

El día 13 de abril visitan el Consejo alumnos de la Escuela de Formación Socio Política Vives. Les atiende doña Carmina Puig Galindo.

El día 15 de abril visitan el Consejo de Estado un grupo de alumnos de la Escuela Diplomática. El Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín les explica la institución.

El día 17 de abril visitan el Consejo de Estado alumnos del Máster de especialización en Derecho Notarial de la Universidad de Lovaina. Les recibe el Letrado Mayor don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín.

El día 22 de abril visitan el Consejo de Estado alumnos de ICADE. Les recibe la Letrada doña Rocío Tarlea.

El Letrado don José Luis Palma Fernández asiste a las Jornadas de Letrados de Consejos Consultivos, celebradas en Granada los días 18 y 19 de junio.

El día 23 de junio visitan el Consejo de Estado un grupo de Jurídico Militares. Les atiende el Letrado Mayor don Leandro Martínez-Cardós y Ruiz.

El día 23 de octubre visitan el Consejo de Estado un grupo de alumnos de ICADE. Les reciben las Letradas doña Rosa María Collado Martínez y doña Rocío Tarlea Jiménez.

El día 6 de noviembre visita el Consejo de Estado un grupo de alumnos del Máster Universitario en Derecho Constitucional programado en alianza académica entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Les atiende la Letrada doña Rosa María Collado Martínez.

## VI. **HONORES Y DISTINCIONES**

Se concede el Premio Pelayo a don Fernando Ledesma Bartret (el 16 de junio de 2015). Le fue entregado el premio el día 12 de noviembre.

Se concede el VII Premio Jurídico ABC-BBVA a don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (28 de mayo de 2015). Le fue entregado el 29 de julio de 2015.

Se concede la Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort a doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos. Le fue entregada el día 12 de enero de 2016 por el Ministro de Justicia don Rafael Catalá Polo.

## VII. **TRIBUNAL DE CONFLICTOS**

Por acuerdo de 18 de diciembre de 2014, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, se determina para el año 2015 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, previsto en los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 1 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales. Entre dichos miembros se integran como Vocales titulares los Consejeros Permanentes D. Enrique Alonso García, D. Landelino Lavilla Alsina y D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y como Vocales suplentes D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón y como segundo suplente a D. Fernando Ledesma Bartret.

Durante el año 2015 se dictaron las siguientes sentencias por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción:

Sentencia n.º 1/2015, de 16 de diciembre de 2015 (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2016). Recurso n.º 1/2015. Conflicto de jurisdicción suscitado entre la Generalitat de Cataluña y el Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Huesca.

Ha recaído en el conflicto de jurisdicción 1/2015, suscitado entre la Generalitat de Cataluña y el Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Huesca.

En el fundamento de derecho cuarto expresa que lo que realmente constituye el objeto sobre el que recae la polémica del conflicto es la misma ejecución de la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia de Huesca. La atribución competencial no está referida a una cuestión sobre la titularidad de los concretos bienes a que se refiere la sentencia que se dicta en el proceso que se ejecuta en el auto del que dimana el conflicto, ni tan siquiera a la titularidad sobre su protección, sino exclusivamente a la decisión que, en la fundamentación del Juzgado de Primera Instancia, comporta la ejecución de una sentencia dictada dentro de su ámbito de competencia, ámbito que no se cuestionó en su momento por la Administración requirente.

El Tribunal de Conflictos no considera que el momento adecuado para plantear el conflicto sea la fase de ejecución de sentencia como sostiene la Generalitat, ya que el conflicto positivo de jurisdicción queda circunscrito a la determinación de la competencia a favor de los órganos de la Administración o de la jurisdicción para conocer la controversia planteada entre las partes y la competencia para la ejecución de sentencias, por aplicación del principio constitucional de exclusividad de la jurisdicción, no puede corresponder sino a los juzgados y tribunales. La adopción de medidas ejecutivas concretas contra la Generalitat que le imponen la restitución de los bienes controvertidos, aunque tenga lugar temporalmente durante la fase de ejecución, dimana del previo pronunciamiento condenatorio de la Sentencia, en la que ya se impuso la obligación de reintegro de la posesión material de los bienes a su propietario. La competencia de los tribunales para hacer el referido pronunciamiento debió ser cuestionada, en su caso, en la fase declarativa del procedimiento. En este caso el planteamiento del conflicto aparece como un medio

para suspender la ejecución, lo que no puede ampararse en este procedimiento conflictual como ya se declaró, entre otras, en la Sentencia de 7 de octubre de 2014.

En el fundamento de derecho quinto declara la inadmisibilidad del conflicto que en esta fase procesal deviene en causa de desestimación, por falta de cumplimiento de sus presupuestos. La Generalitat de Cataluña no reclama la competencia sobre el asunto de que viene conociendo el Juzgado. Lo que subyace al planteamiento del conflicto jurisdiccional promovido no es un conflicto competencial, sino un intento por parte de la Generalitat de Cataluña de evitar la efectividad de la sentencia recaída por una vía distinta de la ya promovida dentro de su jurisdicción (tanto mediante la interposición del recurso de apelación frente a la sentencia dictada como a través de la oposición articulada frente a la ejecución provisional despachada). Lo que invoca la Generalitat es que la sentencia se dictó desoyendo determinadas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. Pone en cuestión los términos en los que la controversia fue resuelta en primera instancia por los tribunales, no la competencia de la jurisdicción para conocer el asunto (ejecución de una resolución jurisdiccional).

Afirma la Sentencia que la pretensión ejercitada a través del conflicto promovido es ajena al objeto de los conflictos de jurisdicción de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales. Recuerda diversas Sentencias del Tribunal de Conflictos sobre la inadecuación de la vía del conflicto de jurisdicción para evitar o demorar el cumplimiento de un fallo judicial, para mostrar discrepancias frente a las resoluciones jurisdiccionales que hayan de hacerse valer por la vía de los recursos o para replantear en el conflicto de jurisdicción el fondo de la cuestión debatida en el proceso judicial.

En el fundamento de derecho sexto expresa que aun en el caso de que se entendiese que el conflicto cumple los requisitos exigidos en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, procede desestimarlo también en cuanto al fondo de la controversia planteada y declarar que la jurisdicción corresponde al Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Huesca en aplicación de la exigencia contenida en el artículo 17.1 de la Ley de Conflictos de Jurisdicción.

En la demanda que dio lugar a la sentencia estimatoria cuya ejecución provisional se despachó, se ejercitó una acción de declaración de nulidad de determinados contratos de compraventa. La competencia para decidir sobre la validez o nulidad de tales contratos es, sin duda, de la jurisdicción, competencia, por otra parte, no cuestionada por la Generalitat en la fase declarativa del procedimiento. La Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012 en la que se apoya el conflicto jurisdiccional planteado no es aplicable al caso, ya que resuelve un conflicto positivo de competencia entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón en materia de cultura y patrimonio cultural, mientras que en el proceso judicial se ha discutido la titularidad de la propiedad de los bienes por posibles vicios en su enajenación, cuestión que la propia STC 6/2012 atribuye a la jurisdicción ordinaria. Ello sin perjuicio de que, tratándose de bienes de interés cultural, en la ejecución provisional de la sentencia el Juzgado tenga que atender a las obligaciones de singular protección y tutela que impone el interés público, para evitar daños o deterioro de los bienes, lo que nada afecta a la competencia para ejecutar la sentencia dictada que corresponde en exclusiva a la jurisdicción, como proclama el principio de exclusividad jurisdiccional previsto en el artículo 117.3 de la Constitución, ya que la ejecución de las resoluciones judiciales forma parte integrante de la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El fallo desestima el conflicto y declara que corresponde al Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Huesca la competencia para seguir conociendo de la ejecución provisional.

## VIII. **DISPOSICIONES QUE AFECTAN AL CONSEJO DE ESTADO**

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE de 31 de marzo de 2015)

La disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, bajo la rúbrica «Comparecencia ante el Congreso de los Diputados», establece lo siguiente:

> «1. Con carácter previo a su nombramiento, el Gobierno pondrá en conocimiento del Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer su comparecencia ante la Comisión correspondiente de la Cámara, el nombre de los candidatos para los siguientes cargos:
>
> a. Presidente del Consejo de Estado.
> b. Máximos responsables en los organismos reguladores o de supervisión incluidos en el artículo 1.2.e).
> c. Presidente del Consejo Económico y Social.
> d. Presidente de la Agencia EFE.
> e. Director de la Agencia Española de Protección de Datos.
>
> 2. La Comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados examinará, en su caso, a los candidatos propuestos. Sus miembros formularán las preguntas o solicitarán las aclaraciones que crean convenientes. La Comisión parlamentaria emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si se aprecia su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses».

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015).

El artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, establece en su apartado 2 lo siguiente:

> «2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado, o en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.
>
> A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia,

remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por la que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y el modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley».

El artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, establece en su apartado 6 lo siguiente:

«6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente los siguientes trámites:

a. Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.

b. Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.

c. Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

d. Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.

e. Informe del servicio jurídico, cuando este sea preceptivo.

f. Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando sea preceptivo.

g. Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el dictamen del Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que este sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

El órgano competente solicitará la emisión del dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del

procedimiento. El dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.

En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, con excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h. Resolución».

El artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la revisión de disposiciones y actos nulos, establece, en sus primeros apartados, lo siguiente:

«1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan

manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales».

El artículo 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la resolución del recurso de revisión, establece en su apartado 1 lo siguiente:

> «1. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales».

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015).

El artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, relativo a los órganos consultivos, establece lo siguiente:

> «La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que presten asistencia jurídica.
>
> En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producidos los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada».

El artículo 32, relativo a los principios de responsabilidad, establece en su apartado 8 lo siguiente:

> «8. El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los

recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado».

La disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, modifica varios preceptos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El artículo 26 sobre procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley, en la redacción dada por la Ley 40/2015, establece en su apartado 7 lo siguiente:

«7. Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente».

Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura (Diario Oficial de Extremadura de 29 de diciembre de 2015; BOE de 27 de enero de 2016).

La disposición adicional primera, relativa a la Comisión Jurídica de Extremadura, establece en su apartado 4 lo siguiente:

«4. La Comisión Jurídica de Extremadura deberá ser consultada en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, así como en los dispuestos por esta ley, a excepción de los supuestos previstos por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en los que se estará a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Sin perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de su Presidente, podrá recabar dictamen del Consejo de Estado en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.»

# TERCERA PARTE

# OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

# I. DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y TEXTOS REFUNDIDOS

## 1. Hacia un ordenamiento jurídico ordenado, coherente y simplificado

El Consejo de Estado en varias de sus Memorias viene dedicando especial atención a abordar las cuestiones más relevantes que se suscitan en relación con la técnica normativa, bajo el criterio de que las normas sean claras, se integren a ser posible en textos completos, su efecto innovador y alcance derogatorio no suscite dudas y las remisiones se limiten al correcto ajuste entre conjuntos normativos distintos, en aras de la seguridad jurídica que figura en el artículo 9 de la Constitución como uno de los principios garantizados por la Constitución cuya importancia ha destacado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional (SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 136/2011, de 13 de septiembre, entre otras). Esta preocupación se expresa de modo continuo en los dictámenes del Consejo de Estado dadas sus competencias en el proceso de elaboración de los textos normativos.

En la Memoria de 2010 el Consejo de Estado formuló diversas consideraciones sobre el papel y las posibilidades que la legislación delegada puede desempeñar al servicio de una ordenada y armónica integración de las novedades legales en el todo que representa el ordenamiento jurídico, recordando las funciones que el Consejo de Estado podría desarrollar al respecto. Subrayó que una adecuada factura técnica de las disposiciones legales recomienda que los textos legales respondan a un propósito consistente que los ahorme y que explicite con orden, sistema y claridad los objetivos a los que responden y las previsiones que incluyen para alcanzarlos. Tal exigencia puede expresarse hablando de la consolidación que debe existir en todo momento en la legislación aplicable de la materia, de

modo que, contando con los cambios que deban progresivamente introducirse en ella, se disponga siempre de una legislación asentada, en la que puedan descubrirse e identificarse los principios que se proponga servir y cuyas previsiones concretas estén ordenadas y sean plenamente coherentes con ellos. Dicha Memoria examinó la legislación delegada como instrumento al servicio de la consolidación normativa, diferenciando los textos refundidos que constituyen un texto único y los que incluyen la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, la posibilidad de textos consolidados oficiales y los textos articulados de una ley de bases.

Con el objetivo ya destacado por las Memorias y dictámenes del Consejo de Estado, la Ley 19/20103, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su disposición adicional segunda, bajo la rúbrica, «revisión y simplificación normativa», estableció que la Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico, para lo cual habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que ya han quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que quedan afectadas.

El Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, reguló la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA) que se había creado por el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, como consecuencia del informe emitido el mismo 21 de junio de 2013 por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que se había creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012.

## 2. La Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos

En cumplimiento de este objetivo simplificador que trata de facilitar el acceso al ordenamiento jurídico en aras de la claridad y la

seguridad se dicta la Ley 20/2014, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre), por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

La Exposición de Motivos invoca el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas que considera necesaria la aprobación de una Ley ordinaria que habilite al Gobierno para elaborar los textos refundidos, en relación con aquellas leyes que, habiendo sido modificadas en numerosas ocasiones, destacan por su relevancia en un área de actividad específica. También se refiere a los informes de la OCDE sobre la gestión y la racionalización de la regulación existente en España que ya consideraba necesario elaborar textos refundidos para la simplificación normativa requerida por la claridad y seguridad. También recuerda la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Destaca la Exposición de Motivos que para abordar este proceso de consolidación legal la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas solicitó a los distintos ministerios una relación de leyes de su área que cumplieran una doble condición, por un lado, su relevancia para el área de la actividad respectiva; y por otro lado, haber sido modificadas en numerosas ocasiones, incorporando, además, otras disposiciones complementarias a dichos textos a fin de impulsar en el ámbito de la Administración General del Estado la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias.

El artículo único de dicha Ley autoriza al Gobierno para aprobar, en el plazo de doce meses a partir de su entrada en vigor, sendos textos refundidos en los que se integren, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, las leyes y demás normas que se enumeran, así como las normas con rango de ley que las hubieran modificado y las que, afectando a su ámbito material, puedan, en su caso, promulgarse antes de la aprobación por el Consejo de Ministros de los textos refundidos que procedan y así se haya previsto en las mismas.

El artículo 2 indica que los reales decretos legislativos que se dicten de acuerdo con la Ley incluirán la derogación expresa de las normas que hayan sido objeto de refundición así como de aquellas disposiciones reglamentarias dictadas en aplicación y

desarrollo de las mismas que resulten incompatibles con la refundición efectuada.

Las Leyes de cabecera afectadas son la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio; el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo; la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales; la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

La disposición adicional única prescribe que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.6 de la Constitución, el Congreso de los Diputados ejercerá el control adicional de la legislación delegada en la ley, en los términos previstos en el Reglamento de la Cámara. Se remite, pues, a lo dispuesto por el artículo 153 del Reglamento del Congreso que prevé dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido que un Diputado o Grupo parlamentario formule objeciones o reparos al uso de la delegación, en cuyo caso la correspondiente Comisión de la Cámara deberá emitir dictamen que será debatido en el Pleno con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo, siendo los efectos jurídicos del control los previstos en la ley de delegación.

La aprobación de dicha Ley que no agota el objetivo de refundir textos normativos, como resulta del último párrafo de su exposición de motivos que declara que dicha ley no incluye la autorización para refundir determinados textos legales, aunque su refundición se considera necesaria, donde los departamentos concernidos ya han impulsado o están impulsando anteproyectos de leyes específicas que, además de modificar el régimen vigente, procederán en un futuro próximo a dicha refundición, y de otras habilitaciones legislativas, ha determinado que durante los años 2014 y 2015 el Consejo de Estado haya tenido ocasión de examinar diversos proyectos de reales decretos legislativos por los que se aprueban textos refundidos relativos a una diversidad de materias.

## 3. Los dictámenes del Consejo de Estado sobre la delegación legislativa

El punto de partida es la regulación contenida en los artículos 82 y siguientes de la Constitución que derivan de la atribución de la potestad legislativa a las Cortes Generales en cuanto representación del pueblo español en el que reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado (artículos 1.2 y 66.1 CE) que solo admite el ejercicio de tal potestad por el Gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad a través de decretos-leyes (artículo 86 CE) o de la delegación expresa por las Cortes Generales. Mediante el ejercicio de la delegación legislativa el Gobierno queda investido, de modo singular y con sujeción a estrictas condiciones, en cuanto a la forma y plazo, de la potestad legislativa propia de las Cortes Generales, por lo que las normas dictadas en uso de la delegación tienen fuerza de ley (artículo 82.1 CE).

El artículo 82 de la Constitución prevé que las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en la reserva de ley orgánica (artículo 81 CE) y que 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 legales en uno solo. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado si cabe la subdelegación a autoridades distintas al propio gobierno. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 2015/1993, de 17 de junio, expresa que «la Constitución establece de manera muy precisa las condiciones bajo las cuales el Parlamento puede habilitar al Gobierno para que éste dicte normas con fuerza de ley. No sólo exige una delegación expresa, excluyendo la posibilidad de delegaciones tácitas o implícitas, y prevé un límite temporal para el ejercicio de la delegación, que se agota con su uso,

sino que además impone que la delegación legislativa habrá de determinar expresamente la materia concreta, el objeto y el alcance de la delegación legislativa y los principio y criterios que han de seguirse en su ejercicio (artículo 82 CE). La delegación legislativa ha de fijar los límites del poder normativo delegado, y ha de contener así una preclusión de la actividad legislativa delegada. El término delegación empleado por la Constitución implica el carácter derivado del poder que se atribuye al Gobierno, que tiene su fuente en el poder delegante, y que no puede separarse de éste ni excederse de los límites que el mismo establece».

Como recuerda el dictamen 95/2014, de 26 de junio, relativo al proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, el Consejo de Estado ha venido señalando que la tarea refundidora persigue recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas entre otras, con dos efectos principales, uno conservador (en su caso actualizador) de la regulación vigente (siguiendo las normas formando parte del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto), y otro derogatorio (de las disposiciones cuyo contenido es incorporado a dicho texto nuevo). El efecto derogatorio ha sido puesto de manifiesto de manera rotunda por la doctrina del Tribunal Constitucional al considerar que el mismo motiva incluso una consecuencia de orden procesal, cual es la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a los preceptos de la Ley que es refundida, pues ha quedado derogada por el texto refundido, entre otras, y dándose como única excepción a ese principio el supuesto de pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando la controversia relativa a un precepto derogado tiene un contenido competencial. Por otro lado el texto refundido tiene una función que puede considerarse «racionalizadora», en la medida en que una adecuada configuración sistemática del texto a refundir facilita la tarea de la interpretación de la norma, el mejor entendimiento conceptual de sus previsiones, y, en definitiva, la puesta de relieve con mayor facilidad y precisión para quien la aplica de la *ratio legis*. Con ello la labor de refundición se aproxima a la tarea codificadora, aun sin tener esa finalidad, ni ser su función propia. Se facilita la localización de los preceptos en cada caso aplicables, de otro modo dispersos permitiendo discernir la función de cada uno.

El Consejo de Estado, al examinar los proyectos de reales decretos legislativos que le son consultados, analiza cuidadosamente el objeto y los límites de la refundición y el rigor en su formulación ya que cuando se apruebe será una norma con rango y fuerza de ley que requiere una correcta y coherente incardinación en el ordenamiento jurídico. A continuación se exponen diversas consideraciones que el Consejo de Estado ha formulado en relación con los proyectos de reales decretos legislativos que le han sido consultados en los años 2014 y 2015, la mayoría al amparo de la reseñada delegación legislativa contenida en la Ley 20/2014. En muchos casos las consultas se han formulado con carácter de urgencia ya que el plazo de la delegación de doce meses a partir de la entrada en vigor de la Ley (31 de octubre de 2014) finalizaba el 31 de octubre de 2015 y las fechas de aprobación de los dictámenes son muy cercanas a la finalización de dicho plazo (así, dictámenes 838/2015 y 1.013/2015 de 8 de octubre, 1.019/2015, de 15 de octubre, 813/2015 y 1.024/2015, de 22 de octubre, 1.100/2015, de 29 de octubre). En algunos casos el Gobierno ha requerido el dictamen con carácter urgente con un plazo inferior a diez días por lo que el dictamen ha sido emitido por la Comisión Permanente y no por el Pleno (artículo 19.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), *a. e.* dictámenes 838/2015, 1.013/2015, 1.024/2015 y 1.100/2015.

### 3.1. *El ámbito normativo de la refundición*

El ámbito normativo de la delegación fijado por la Ley delegante puede quedar definido de diversas formas. Así, el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (dictamen 527/2015) deriva de una habilitación legislativa que tiene por objeto consolidar en un texto único las modificaciones incorporadas, desde su entrada en vigor, en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, o el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (dictamen 1.109/2015) trae causa de una habilitación legislativa que comprende la «Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y las disposi-

ciones en materia de emisiones industriales contenidas en normas con rango de ley». Se trata de supuestos en los que el ámbito normativo no resulta excesivamente difícil de determinar.

En las delegaciones contenidas en la Ley 20/2014 la determinación del ámbito normativo afectado por la delegación requiere una labor de fijación más compleja ya que la autorización comprende no solo las leyes y demás normas que se enumeran sino que alcanza a »las normas con rango de ley que las hubieran modificado y las que, afectando a su ámbito material, puedan, en su caso, promulgarse antes de la aprobación por el Consejo de Ministros que procedan y así se haya previsto en las mismas». El dictamen 1.019/2015, de 15 de octubre, relativo al proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, considera que esta precisión es reflejo de la doctrina sentada por el Consejo de Estado al informar el vigente texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (dictamen 420/1994, de 12 de mayo), cuando sostuvo que, «aun obrando dentro de una técnica refundidora de respeto obligado a la delegación, ésta ha de ser aplicada con buen sentido, que impone recoger en el texto refundido lo posterior que modifique la materia objeto de la refundición», sin que pueda decirse que se incurra con tal proceder en exceso *ultra vires*, «sino que se muestra acatamiento obligado a lo legislado y al propósito ínsito en la delegación, aparte de servir a exigencias de seguridad jurídica». El dictamen 1.024/2015, sobre el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, recuerda también este criterio y considera correcta la incorporación de determinadas previsiones contenidas en las Leyes 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, y 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito (en el mismo sentido el dictamen 1.100/2015, de 29 de octubre, relativo al proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, consideró que una autorización para refundir que se refería genéricamente a modificaciones posteriores de una ley y leyes promulgadas con posterioridad a una determinada fecha no puede ser tachada de equívoca o

indefinida por su amplitud y generalidad sino circunscrita a materia concreta por el contenido material actual o futuro de la ley de cabecera (Ley General Presupuestaria).

Los dictámenes citados analizan la posibilidad de incluir en el texto refundido normas distintas de las que son objeto de refundición. El dictamen 1.019/2015 expresa que la elaboración de un texto único no es una tarea puramente mecánica sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos (dictamen 791/2000, de 30 de marzo), permitiendo incluso la fórmula de regularizar, aclarar y armonizar la introducción de normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto refundido (dictamen 1.808/2000, de 15 de junio). En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2007, de 4 de julio, recuerda la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, afirmando que la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos permite al Gobierno «la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático».

Dicho dictamen 1.019/2015, respecto de la incorporación al proyecto de diversas previsiones procedentes de disposiciones no incluidas en el objeto de la delegación y anteriores a ésta, pero con conexión material con la materia refundida, indica que tales disposiciones no pueden ser objeto de integración en sentido estricto, esto es, no cabe reproducir su contenido integro con la finalidad de derogarlas en sus respectivas leyes de origen. Tal integración solo es posible respecto de las previsiones mencionadas en la ley de delegación. Este criterio general no es óbice para que en el texto proyectado incluya una expresa remisión o cita de previsiones legales que, sin estar incluidas en la delegación para refundir, estén, sin embargo, vinculadas materialmente con el objeto de la refundición. Esa remisión o cita puede ir acompañada con la reproducción –parcial o total, en función de su extensión– del contenido de las previsiones legales en cuestión,

con dos condiciones: primera, que la reproducción sea exacta, puesto que, al no estar incluidas tales previsiones legales en la labor refundidora, ningún ajuste es admisible en su redacción; y segunda, que quede claro que tal cita o reproducción no produce un efecto derogatorio respecto de la previsión citada o reproducida. En tales condiciones, puede preservarse, sin dificultad, la naturaleza de la refundición que se acomete, al carecer de efecto innovador alguno.

El dictamen 527/2015, de 16 de julio, al analizar el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, se refiere al caso de que se integren en la refundición normas reglamentarias que subirían de rango y los no incorporados quedarían derogados por exclusión. Recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997 que dijo lo siguiente: «Si el legislador hubiera deseado una elevación de rango y una incorporación de normas reglamentarias hubiera debido indicarlo así de manera explícita en la propia ley de delegación; más sin que ello signifique que dentro de los límites de la delegación no sea posible incorporar al texto refundido normas reglamentarias, pero solamente cuando esta incorporación tienda a una regularización, aclaración o armonización de las leyes comprendidas en la refundición, debiéndose en lo demás atenerse a la refundición de textos legales, que es a lo que se refiere el artículo 82 de la Constitución».

El dictamen 813/2015, de 22 de octubre, examina el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que tiene por objeto refundir el texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y algunos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y analiza el ámbito de la refundición desde la perspectiva de los grupos normativos a que pertenecen las normas a refundir. Destaca el distinto fundamento constitucional y finalidad de las dos leyes que han de ser refundidas. Indica que las contenidas en la Ley del Suelo regulan aspectos básicos del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico y las contenidas en la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, persiguen, según su preámbulo, fomentar la eficiencia energética, potenciar la rehabilitación edificatoria, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y

reactivación del sector de la construcción y fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto en la edificación como en el suelo. Se integran, pues, en dos grupos normativos diversos: el urbanístico, las primeras, y en el regulador de la rehabilitación urbana, la segunda. Cada uno de estos grupos normativos está sujeto a reglas de coherencia e interrelación propias y diferenciadas y no intercambiables entre sí. Cada una de las leyes orientan los criterios conforme a los cuales deben ser desarrolladas e interpretadas las disposiciones de igual o inferior rango que los integran y preservan a las que los forman frente a eventuales modificaciones fortuitas. Lo hacen dotadas de una razón diferente y no siempre de igual manera. Delimitan espacios normados claramente diferenciados y con criterios funcionales diversos, que no son susceptibles de ser reducidos a unas mismas reglas sin que exista entre ellos relación de dependencia ni de identidad. Añade el dictamen que la pertenencia a un mismo grupo normativo permite de ordinario llevar a cabo la refundición de sus normas por fusión, aunándose en la norma resultante las preexistentes bajo una misma identidad de razón y de finalidad. Se trata de una unión o refundición de carácter material. Por el contrario, la refundición de normas pertenecientes a distintos grupos normativos es por lo general meramente formal, compilatoria o recopilatoria, ante la imposibilidad de encontrar una identidad de razón y finalidad. Se suele limitar a insertar con individualidad propia, las previsiones de cada una de aquellas. Las facultades de armonizar, aclarar e interpretar alcanzan su plenitud en el primer caso, viéndose severamente ceñidas en el segundo. Por ello el dictamen subraya que el proyecto consultado se presenta como una agrupación de dos textos legales distintos bajo una única *veste* formal que recoge por yuxtaposición las previsiones de ambas leyes sin realizar una auténtica integración normativa. Además, el texto refundido ni agota ni integra las normas estatales vigentes en materia de urbanismo ya que el texto refundido de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, no quedaría derogado al igual que las normas legales dictadas por el Estado después de esa fecha y antes de la asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas que continúan siendo derecho estatal válido, aunque en la mayor parte del territorio nacional (salvo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Peñones de Vélez de La Gomera, de Alhucemas e Islas Chafarinas) solo pueda aplicarse en su caso como derecho supletorio, al haber quedado desplazado por las normas autonómicas.

### 3.2. *El alcance de la delegación: formulación de un texto único o de un texto que aclare, regularice y armonice los textos a refundir*

Como se ha dicho, el artículo 82.5 de la Constitución obliga a que la autorización para refundir especifique si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Las autorizaciones examinadas incluyen la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deben ser refundidos. Así lo prevé, como se ha dicho, la Ley 20/2014, de 29 de octubre.

El dictamen 527/2015, que se refiere al texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que se ampara en la disposición final cuarta de la Ley 10/2013, de 24 de julio, destaca que la autorización al Gobierno para aprobar el texto refundido se hace «al efecto de consolidar en un texto único las modificaciones incorporadas, desde su entrada en vigor, en la Ley 29/2006, de 26 de julio», e incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales objeto de refundición. Se trata de elaborar una norma que recoja la actual redacción consolidada de la Ley 29/2006, norma que ha sido sucesivamente modificada mediante la denominada técnica de las incrustaciones, esto es, mediante la alteración de la redacción de alguno de sus preceptos a base de añadir artículos *bis y ter*. Reconoce el dictamen que nuestro ordenamiento no regula la «norma consolidada» como figura jurídica de contornos propios, y de ahí que se haya hecho uso de una figura como la del texto refundido que, si bien no puede decirse que excluya la posibilidad de elaborar una norma o texto consolidado no está genuinamente prevista para ello. El dictamen reconoce que el texto consultado, salvo en algún aspecto puntual en el que trata de aclararse alguna cuestión, es sustancialmente una transcripción mimética de la Ley en su redacción actual consolidada.

La Memoria del Consejo de Estado de 2010 subraya la importancia que tiene la consolidación de la legislación aplicable que hace que el Boletín Oficial del Estado haya incorporado un apartado de legislación consolidada y se haya puesto en práctica la aparición en el mercado de bases informáticas de legislación que incluyen la opción de legislaciones consolidadas, si bien carentes de valor oficial. Y analiza la posibilidad de textos consolidados oficiales hacien-

do uso de la modalidad de texto refundido que consiste en formular un texto único sobre la base de los preexistentes.

La ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2007 reconoce un cierto efecto innovador en los textos refundidos por cuanto sustituyen a partir de su entrada en vigor a las disposiciones legales refundidas, las cuales quedan derogadas y dejan de ser aplicables desde ese momento y ello supone siempre «un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos» sobre todo cuando incluyen la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos

Ello no obsta a que la cuestión principal que suscita la labor de regularización, aclaración y armonización, es evitar que se produzcan auténticas innovaciones en el ordenamiento jurídico. Se puede proceder a aclarar el sentido de las normas mejorando su redacción o a facilitar su encaje con otras pero no cabe incorporar mandatos jurídicos nuevos que no se encuentren en las normas objeto de refundición.

### 3.3. *La función del Consejo de Estado en relación con los proyectos de reales decretos legislativos por los que se aprueban textos refundidos*

En los dictámenes sobre proyectos de reales decretos aprobatorios de textos refundidos se realiza una labor de detenido examen de los textos a refundir y del proyecto de refundición a fin de comprobar si el proyecto se adecua a los términos y límites en que se ha formulado la autorización para refundir.

En primer lugar ha de comprobarse que la autorización para refundir no haya caducado ya que el artículo 82.3 CE indica que la delegación se otorga al Gobierno de forma expresa y con fijación del plazo para su ejercicio. Puede ocurrir que se haya prorrogado o renovado la autorización inicial como ocurrió con la Ley 21/2015, de 20 de julio, en relación con la Ley 5/2013, de 11 de junio.

Ha de tenerse en cuenta el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que establece que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales. El dictamen

1.109/2015 entendió que el proyecto de real decreto legislativo no podía aprobarse por estar el Gobierno en funciones; sólo lo podría hacer el nuevo Gobierno. Consideró que el Consejo de Estado debía emitir el dictamen porque los órganos de la Administración General del Estado no están en funciones, sino que siguen funcionando normalmente (pese a que el Gobierno si lo esté), no pudiendo declinar o dejar de ejercer su función meramente consultiva al afectar la suspensión de la delegación al Gobierno como tal. Esta fue la posición mayoritaria del Pleno del Consejo de Estado respecto de la que se formuló por algunos Consejeros un voto particular en el que se sostiene que la suspensión que prescribe el artículo 21.2 de la Ley 50/1997, no se reduce a la promulgación del texto por el Gobierno sino que comprende la intervención del Consejo de Estado en la producción del real decreto legislativo fruto de la delegación. La delegación no consiste solo en la emisión de dicho real decreto legislativo sino en la tramitación formal del mismo.

En segundo lugar, se ha de determinar si el texto refundido es completo o faltan normas objeto de refundición que deben incluirse; o si, por el contrario se han incorporado al proyecto de texto refundido disposiciones que no deben ser refundidas. A título de ejemplo de lo primero, el dictamen 1.100/2015 advierte que no se ha incluido en la refundición el apartado 3 del artículo 84 del Estatuto del Empleado Público en la redacción dada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre. Como ejemplo de norma que no conviene incluir en la refundición, cabe recordar que el dictamen 838/2015 sobre el proyecto de texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores entiende que no deben recogerse los términos de la disposición adicional octava del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores que habilita al Gobierno, a propuesta de la Ministra de Empleo y Seguridad Social, a recoger en la atípica figura de un Código de Trabajo las distintas leyes orgánicas y ordinarias en materia laboral. Dice el dictamen que la pretensión de contar con un Código de Trabajo que recoja todas las disposiciones de rango legal en esta materia se enfrenta al dinamismo de la legislación laboral y a las cambiantes circunstancias y protagonistas de los que se ocupa, lo que dificulta sobremanera la posibilidad de contar con un Código estable y perdurable en ese sector de la realidad social y económica. La figura de ese Código de Trabajo no podría en todo caso desconocer

que nuestra Constitución prevé la existencia de una Ley del Estatuto de los Trabajadores. Además el amplio espectro material de ese Código (leyes orgánicas y ordinarias) y las competencias previstas para aprobarlo (el Gobierno a propuesta de la Ministra de Empleo y Seguridad Social) no se corresponden con las vías formales de producción normativa que nuestro ordenamiento jurídico abra al Gobierno, por lo que ha de considerarse excluir del proyectado texto refundido la disposición adicional octava del vigente texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

En tercer lugar, ha de verificarse si los términos concretos de los preceptos a refundir omiten o modifican alguna prescripción que conduzca a considerar que se ha producido una extralimitación en la tarea refundidora. El dictamen 838/2015 considera que la habilitación para regularizar, aclarar y sistematizar las normas, sin introducir innovaciones legislativas, permite la puesta al día de la terminología en algunos preceptos y la coordinación entre textos de distintas disposiciones legales. Así, se sustituye la alusión a «minusvalía» por «discapacidad» en alguno de los preceptos refundidos. Como recuerda el dictamen 1.019/2015, la elaboración de un texto único no es una tarea puramente mecánica sino que requiere a veces de algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.

En cuarto lugar, debe comprobarse si hay una adecuación al orden constitucional de competencias al amparo del cual se dictan las normas a refundir, sobre todo cuando se trate de normas que se integren en diferentes grupos normativos. Así, el dictamen 813/2015 contiene una exposición detallada sobre el reparto de competencias en materia de urbanismo y vivienda y recuerda que todavía penden ante el Tribunal Constitucional dos recursos de inconstitucionalidad respecto de una de las dos Leyes a refundir: la Ley 8/2013, de 26 de junio.

En quinto lugar, ha de tenerse especial cuidado con no alterar la competencia de los órganos a que se refieren las disposiciones objeto de refundición. A título de ejemplo, el dictamen 1.024/2015, formuló una observación esencial a un artículo que atribuía la competencia para autorizar la creación de mercados de opciones y futuros a la Comisión Nacional del Mercado de Valores en lugar de al Ministro de Economía y Competitividad.

En sexto lugar, ha de procurarse que las remisiones normativas tanto internas como externas sean correctas y claras lo que exige un

especial cuidado a la hora de determinar el alcance y la precisión de las remisiones. El dictamen 1.024/2015 señaló que es fundamental garantizar la correcta correspondencia entre la numeración de los artículos de la Ley a refundir y la que resulta del nuevo texto (sobre todo cuando se eliminan artículos *bis, ter* y similares). Recuerda también que las remisiones externas a otras disposiciones deben verificarse con mención del título completo, número oficial y fecha de aprobación, especialmente en el caso de Reglamentos o Directivas de la Unión Europea. En ocasiones la remisión externa debe quedar referida a su propio ámbito de aplicación.

El Consejo de Estado viene ponderando todos estos aspectos al emitir sus dictámenes sobre los proyectos de reales decretos aprobatorios de textos refundidos valorando si se ha realizado correctamente la tarea refundidora, a fin de que su posterior aprobación contribuya a la efectividad del principio de seguridad jurídica e incremente la claridad del bloque normativo en que se insertan.

## II. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse en los años 2014 y 2015 sobre varias cuestiones de técnica normativa de interés, además de la ya abordada sobre los textos refundidos.

En el dictamen 782/2014, de 28 de julio de 2014, ha señalado que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno según previene el artículo 97 de la Constitución y que a éste debe referirse en principio la expresión legal de «reglamentariamente». Los titulares de los Departamentos ministeriales también la tienen, pero ceñida, en principio, a cuestiones domésticas. Para poder regular situaciones jurídicas generales de terceros ajenos a la Administración, es preciso que cuenten con una habilitación legal expresa. Con base en dicho criterio, en el mencionado dictamen –relativo a una regulación de transporte de mercancías–, expuso que «en el caso presente, a la vista del tenor del artículo 43.1.g) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, el Consejo de Estado considera la fijación de las condiciones específicas para la obtención de la autorización de transporte terrestre de mercancías,

en cuanto deferida a lo que «reglamentariamente se establezca», corresponde exclusivamente al Gobierno mediante Real Decreto. No cabe hacerlo mediante orden ministerial.»

La necesidad de asegurar la unidad normativa, evitando la proliferación de disposiciones independientes, también ha sido objeto de reflexión. Con ocasión del informe de un proyecto normativo en materia ferroviaria que desglosaba parte del contenido de un reglamento general en un real decreto independiente, el Consejo afirmó que «no existe obstáculo legal para hacer uso de la opción elegida –la de regular la investigación de accidentes mediante un real decreto distinto de la disposición reglamentaria que disciplina la seguridad en la circulación ferroviaria–. No obstante, el Consejo considera que hubiera sido más adecuado mantener la regulación proyectada en el Reglamento sobre seguridad en la circulación ferroviaria. Varias son las razones para ello, a saber: la investigación de accidentes es materia propia y específica de la seguridad en la circulación ferroviaria. Existe una disposición reglamentaria –frente a lo que sucede en el ámbito aeronáutico donde falta un instrumento normativo análogo– que tiene vocación de regular la totalidad de la materia afectada y que verá cercenado su objeto. Y, en fin, la seguridad jurídica así lo aconseja. La seguridad jurídica –consagrada constitucionalmente en el artículo 9 de la Constitución– tiene, junto a su vertiente material, una formal que obliga, entre otros efectos, a evitar la dispersión normativa. Las regulaciones deben insertarse en su sede propia –recuérdese la prohibición de las *leges saturae* ya en el derecho romano–, evitándose tanto la proliferación de normas como la dispersión de los instrumentos formales en las que se contienen. La proliferación y dispersión de las normas provoca dificultades a la hora de localizarlas –entorpeciendo las labores de su búsqueda y elección, que son presupuesto para su aplicación–, llevan al marasmo y por consiguiente a la inseguridad» (dictamen 512/2014, de 10 de julio de 2014).

Ahondando en la cuestión, en otro expediente, se llamó la atención sobre la dificultad de la regulación existente, derivada del rimero de normas aplicables. En tal sentido, se dijo que «ahora bien, el Consejo de Estado no puede dejar se señalar que la ya existente complejidad del ordenamiento aplicable en la materia se verá agravada con la aprobación de la norma proyectada. El número de regímenes jurídicos aplicables (...) se verá ampliado a resultas de la

expedición del proyecto de Real Decreto sometido a consulta. Así las cosas resultará –como ya lo es hoy– difícil para los duchos y familiarizados con ellas y especialmente arduo para quienes no están tan avezados determinar las normas aplicables y las prolijas obligaciones jurídicas que imponen. Una situación como la descrita se compadece mal con el principio de seguridad jurídica –consagrado constitucionalmente en el artículo 9 de la Constitución– que exige que la norma aplicable sea sencilla y que ésta además sea clara y cierta. Resulta, por otro lado, poco acorde con principio de buena administración –que opera también en el ámbito normativo– en los términos definidos por las normas y la jurisprudencia europea» (dictamen 387/2014, de 23 de julio de 2014).

El Consejo ha llamado también la atención, por otra parte, sobre la diferencia entre las nociones de supletoriedad y subsidiariedad de normas y la distinta forma de jugar una y otra. Así, en el dictamen 306/2015, de 23 de julio de 2015, se afirmó: «Sabido es que, en el juego de la aplicación de los grupos normativos, las nociones de supletoriedad y subsidiariedad ni son identificables, ni desempeñan igual función en el caso de vacíos normativos. La supletoriedad comporta la aplicación –en un grupo normativo que presenta una laguna– de las normas existentes en otro distinto reguladoras la misma institución. La subsidiariedad, por el contrario, encuentra su fundamento en el *argumentum a simile (in casibus omissis, deducenda est norma legis similibus*). Y comporta la aplicación –en el ámbito de un grupo normativo que presenta lagunas– de los criterios que pudieran extraerse de otro grupo normativo distinto y regulador de instituciones jurídicas diferentes. Por consiguiente, y en aplicación de dicha doctrina, se señaló en el referido dictamen que, cuando una disposición hace referencia a la aplicación subsidiaria de la regulación de los contratos públicos está declarando expresamente que los títulos habilitantes no son contratos, ni participan, por asimilación, de su naturaleza o régimen jurídico. Por el juego de dicha figura, lo claro es que un título habilitante ni tiene naturaleza contractual, ni le resulta de aplicación –fuera de lo estrictamente dispuesto– la regulación atinente a los contratos de gestión de servicios públicos. El título habilitante es una simple licencia, de las que la doctrina calificó de *ut facias*.

El Consejo ha alertado sobre la conveniencia de respetar la verdadera naturaleza del procedimiento de elaboración de las disposi-

ciones, en cuanto cauce formal encaminado a la aprobación de una norma con el específico fin de asegurar la consecución de un determinado fin o satisfacer un interés público. En dicho procedimiento, han de ponderarse de manera efectiva las razones que amparan el fin o interés público a satisfacer y las distintas soluciones consideradas para ello. No debe olvidarse que las normas constituyen instrumentos básicos para el desarrollo de las políticas públicas. Por ello, resulta primordial que tengan unos determinados niveles de calidad, tanto en su elaboración como en su aplicación y cumplimiento. Es preciso, de una parte, asegurar que son claras, comprensibles, proporcionales a los objetivos perseguidos y ejecutables (*factibilidad)* y, de otro lado, comprobar que generan los beneficios prometidos y no constituyen una rémora, bien para la libertad de los ciudadanos, bien para la actividad económica (*practicabilidad*). Todo ello sólo se alcanza dando pleno sentido y eficacia al procedimiento previsto legalmente para elaborar las disposiciones generales. Por consiguiente, no se trata de acumular informes y sustituir borradores. Los informes deben recabarse sobre textos que han alcanzado un grado de maduración suficiente y, sólo cuando se hayan recabado y obtenido todos los preceptivos, resulta procedente reelaborar el texto en el que se señalen y razonen las diferentes aportaciones, siendo éste el sometido a los informes finales –como son los del Consejo Fiscal, el Consejo General del Poder Judicial y, en último término, el de este Alto Cuerpo–. Solamente así los informantes podrán saber con certeza sobre qué recaen sus informes.

En relación con las normas, se ha dicho que «la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, categoría bien conocida en el derecho publico, tanto español como comparado, y que precisamente ha servido y sirve como instrumento de control de la acción administrativa, no equivale a «vaguedad» e «imprecisión». En efecto, todo concepto jurídico indeterminado tiene, de una parte, un núcleo, cierto y seguro, que constituye su significado primario y que está configurado por datos previos objetivos y determinados, y, de otro lado, un halo, zona que rodea al núcleo, zona donde no existe una certeza previa y cuya determinación exige desplegar la idea nuclear del concepto. Pero la inexistencia de una certeza previa en este halo no comporta indefectiblemente la vaguedad o imprecisión. Todas las zonas del concepto están iluminadas o inspiradas por la idea que

constituye el núcleo, de manera que, por difusos que sean los límites del halo, es posible fijarlos de manera objetiva y cierta con referencia a aquél. En tal caso, el operador jurídico, tanto administrativo como judicial, debe proceder «razonablemente» al apreciar las circunstancias del caso. La razón jurídica no es una razón mecánica y, por ello, el legislador no puede prever detalladamente todas y cada una de las circunstancias del caso al que hay que aplicar la ley. Por eso, es adecuado y razonable tanto el recurso a los conceptos jurídicos indeterminados, como a lo razonable de la interpretación de la norma y la valoración de los hechos en presencia. Ello no supone abrir la puerta a la arbitrariedad sino a dejar un ineludible margen a la discrecionalidad tanto de la dirección política de la seguridad ciudadana que compete al Gobierno según el artículo 97 de la Constitución y que reitera el texto consultado, como de la Administración que ha de ejecutar dichas decisiones. Y bien es sabido que, en un Estado de derecho como es España, la discrecionalidad –en cuanto especificación de una solución justa entre las varias que se ofrecen al operador jurídico– puede ser valorada y controlada por la jurisdicción como toda la actividad administrativa sin excepción (artículo 106.1 de la Constitución). También conviene señalar, a la vista de las consideraciones vertidas en el expediente, que si la jurisprudencia ordinaria, como fuente complementaria del ordenamiento (artículo 3 del Código Civil), debe ser tenida en cuenta a la hora de introducir nuevas normas en el mismo, su peso es mayor al ejercer la potestad reglamentaria que al ejercer la legislativa. Cuando se trata de esta última, la doctrina jurisprudencial –aun siendo siempre un valioso criterio orientador– no puede constituirse en un obstáculo o límite de la libertad soberana del legislador, únicamente sometida a la Constitución y cuyo desarrollo solo a él compete.»

Por último, es palmario el proceso de degradación del valor de la ley, hasta tal punto que doctrinalmente se habla sin ambages de envilecimiento de la ley. La ley ha dejado de ser un instrumento normativo limitado a regular las cuestiones relevantes para ocuparse de minucias; para hacer declaraciones retóricas o inadecuadas. Tal circunstancia no ha sido pasada por alto por el Consejo quien ha señalado, en relación con el anteproyecto de ley de seguridad ciudadana, que «el Anteproyecto de ley contiene numerosas declaraciones que ni constituyen, ni incorporan auténticas normas jurídi-

cas, ignorando que éstas no tienen como finalidad la de instruir, informar o formar. No ignora el Consejo de Estado que son numerosas las disposiciones legales que ahora participan de esta configuración, pero ello no debe llevar a dejar de llamar la atención sobre este hecho. El lenguaje jurídico debe huir del estilo suasorio (*lex iubet, non suadet*), del estilo de la convicción y didáctico (*lex iubet, non docet*) y, en fin, del estilo descriptivo. Por otra parte, el texto consultado resulta excesivamente reglamentista en algunas de sus previsiones. Las normas legales, en cuanto ocupan el grado superior del ordenamiento, deben ceñir, preferentemente, sus previsiones a las materias respecto de las cuales existe una reserva en su favor y afectan a los derechos y libertades de los ciudadanos. No resulta adecuado incorporar a disposiciones de rango legal previsiones de carácter meramente instrumental o accesorias, propias, por su propia naturaleza, de las normas reglamentarias» (dictamen 557/2014, de 26 de junio de 2014).

Finalmente, y en relación con la incorporación de las Directivas, el Consejo ha llamado la atención sobre una práctica ya advertida en otras ocasiones anteriores. Consiste en la reproducción prácticamente literal de las previsiones de la Directiva con el consiguiente detrimento de la claridad y aun de su corrección.

Este Cuerpo Consultivo ha señalado que no existen reglas generales y únicas, ni en la Unión, ni en España, a la hora de incorporar las directivas. Se puede optar, bien por su transcripción íntegra, bien por la remisión global a su contenido, bien por remisiones parciales. No hay nada que impida copiar una directiva o decisión, ni nada que obligue a transcribirla ni literal ni íntegramente. Hacerlo depende de la índole de sus previsiones. Transposición no equivale ni a transcripción ni a traducción. La labor de transponer –término ya consolidado para la labor de incorporación– no debe ser, con carácter general, una tarea de mera transcripción. Antes al contrario, debe llevar al legislador a adecuar, cuando fuere necesario, de una parte, las previsiones de las directivas y decisiones marco a los criterios formales y sistemáticos de nuestras disposiciones legales y, de otro lado, a ajustar la terminología de su lenguaje jurídico al nacional, no sólo por razones lingüísticas sino por mantener la identidad de los conceptos. En otros términos –y utilizando las viejas denominaciones de los postglosadores respecto de los *statuta*–, la labor de incor-

porar (*incorporatio*) puede hacerse unas veces mediante la simple traducción de la norma (*traslatio o vidimus*) y otras mediante su necesaria adecuación (*completio*).

Así hay casos en los que la transcripción –literal– de la Directiva, sin llevarse a cabo una mínima labor de adecuación de sus previsiones a los requerimientos exigidos por una correcta técnica legislativa, produce efectos indeseables de distinto alcance en la norma elaborada. Es preciso hacer la correspondiente valoración de la norma europea para verificar si cabe dicha mera transcripción literal o es necesario una labor de adaptación de los conceptos jurídicos empleados por el Derecho comunitario para adecuarlos a las categorías propias del ordenamiento español.

## III. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LA SISTEMÁTICA DE LAS LEYES 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

El 2 de octubre de 2015 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que vienen a sustituir a la ley de cabecera del Derecho administrativo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los anteproyectos de ambas normas fueron informados por este Consejo de Estado (dictámenes 274 y 275/2015, de 29 de abril).

La elaboración de ambos anteproyectos respondía a una de las propuestas contenidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, del que se hacen eco las exposiciones de motivos de ambas normas. En este sentido, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas apreció la necesidad de «dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático,

coherente y ordenado», previendo, a tal fin, la elaboración de dos disposiciones: «Una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen las relaciones con los ciudadanos»; «otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinen el sector público institucional».

Así, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, obedecen a esta propuesta, con la que se pretende acometer lo que se califica como una «reforma integral» de la normativa reguladora de las Administraciones Públicas, tanto en las «relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas», como en las «relaciones ad intra que existen en el funcionamiento interno de cada Administración y entre las distintas Administraciones».

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que antes de la aprobación de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas de cabecera del derecho administrativo español eran la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo, que –según es opinión unánime– desempeñaron un papel fundamental en la consolidación de nuestro moderno derecho público.

En el informe de la Comisión de Reforma para las Administraciones Públicas se afirmaba que la Ley 30/1992, puso fin a la separación entre las normas reguladoras de la organización administrativa y del procedimiento administrativo que había sido tradicional en el ordenamiento jurídico-administrativo español, unificando en un solo instrumento ambas materias. En esta afirmación subyace de forma implícita una doble presunción: de una parte, la de que la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento regulaban separadamente las cuestiones orgánicas y procedimentales; de otra, la de que la Ley 30/1992, que se intitula de «Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas» y del «Procedimiento Administrativo Común», unificó los aspectos orgánicos contemplados en la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del

Estado y los aspectos procedimentales contenidos en la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo.

La lectura detenida de estas normas evidencia, sin embargo, que la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales no era en modo alguno nítida en las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de Procedimiento Administrativo de 1958.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 dedicaba sólo uno de sus tres títulos a la materia organizativa, concretamente a la determinación de los órganos de la entonces denominada Administración Central y de las competencias de cada uno de ellos (título I, «De la personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado», artículos 1 a 14), mientras que los otros dos títulos se referían a cuestiones que nada tenían que ver con aquella materia y que tampoco pueden considerarse procedimentales, como eran, por una parte, la regulación de determinados aspectos de singular importancia para la validez y eficacia de las normas reglamentarias y de los actos administrativos (título II, «De las disposiciones y resoluciones administrativas», artículos 15 a 31), y, por otra, la consagración de la garantía de indemnidad de los administrados –ya prefigurada en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954– por los daños que éstos pudieran sufrir a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (título III, «De la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios»).

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por su parte, no se consagró en su totalidad a la regulación del mismo, pues también abordaba numerosas cuestiones de naturaleza orgánica (título I, «De los órganos administrativos», artículos 2 a 21) que se consideraron entonces como un complemento indispensable de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, en la que no existía una regulación general de los órganos administrativos. En efecto, esta última ley se limitaba a enumerar los órganos de la Administración Central del Estado y las competencias de cada uno de ellos. El legislador entendió que era necesario un régimen general de los órganos administrativos y, por tal razón, decidió introducirlo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. La presencia de esta materia en una norma dedicada al procedimiento se justificó en la exposición de motivos de esta Ley en los siguientes términos: «El

título I contiene una regulación de los órganos administrativos que, con la establecida por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, viene a constituir una completa ordenación de los mismos. Si se ha excedido de los límites estrictos de una simple Ley de Procedimiento –decía la mencionada exposición–, ha sido por recoger preceptos dispersos y llenar lagunas manifiestas de nuestro ordenamiento jurídico».

Como puede apreciarse, la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales nunca fue tajante en el ordenamiento jurídico administrativo español del último medio siglo. El criterio seguido fue, en realidad, otro distinto: de una parte, se estableció un régimen general de los órganos administrativos, junto con el procedimiento administrativo, en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; de otra, se establecieron normas específicas de organización administrativa para la Administración del Estado en la Ley de Régimen Jurídico de 1957. Respecto de este previo contexto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no supuso –pese a su nombre– una refundición de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Antes bien, la Ley 30/1992, vino a sustituir únicamente a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y mantuvo, además, un esquema similar a ésta, regulando al mismo tiempo aspectos orgánicos y procedimentales del funcionamiento de las Administraciones públicas: en particular, la Ley 30/1992 siguió abordando el régimen de los órganos administrativos desde una perspectiva general, tal y como lo había hecho la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sin incidir en la regulación específica de los órganos de la Administración Central del Estado contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Por tal razón, esta última ley continuó vigente en su mayor parte y, en particular, en lo relativo a la organización administrativa de la Administración Central del Estado. La Ley 30/1992 sólo acometió una derogación parcial y bien limitada de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que se circunscribió casi en exclusiva a los preceptos reguladores de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que, a partir de ese momento, pasó a ser regulada por la propia

Ley 30/1992. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 sería posteriormente derogada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

De lo expuesto, resulta que la vigente Ley 30/1992, ha seguido el mismo criterio sistemático que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, incluyendo una disciplina general de los órganos administrativos al lado de las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Esta continuidad encuentra justificación en una consideración de orden constitucional consecuente con el proceso de descentralización política propio del Estado de las Autonomías. Antes de 1978, la configuración de España como un Estado unitario en el que no existían otras entidades con autonomía política distintas de éste hizo que la elaboración de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 viniera presidida por el solo propósito de seleccionar aquellos aspectos que, desde un punto de vista orgánico y procedimental, se consideraban más importantes en la regulación de la materia. Sin embargo, durante el proceso constituyente se hizo evidente que, con la creación de las Comunidades Autónomas, sería necesario garantizar que la organización y el procedimiento fuera, en sus aspectos básicos, el mismo en todas las Administraciones públicas, a fin de proporcionar un tratamiento uniforme a los administrados. Por tal razón, el artículo 149.1.18.ª, de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» –es decir, sobre los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento de éstas– y sobre «el procedimiento administrativo común», entre otras materias. De este modo, la regulación de la organización administrativa incorporada –por su importancia– a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se mantiene hoy –por su carácter básico– en la Ley 30/1992, quedando al margen la ordenación específica de los órganos de la Administración del Estado.

Por tanto, la vigente legislación atiende sustancialmente al mismo esquema regulatorio inaugurado en los años cincuenta del pasado siglo: por un lado, existe una norma general en materia de organización administrativa y procedimiento administrativo –antes, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; ahora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Admi-

nistraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–; por otro lado, se cuenta con una normativa específica sobre la organización de la Administración del Estado –antes, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ya mencionada, y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; ahora, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que derogó aquéllas, y, en parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno–.

La nueva sistemática se justifica en el propósito de volver a la situación previa a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, ni dicha situación era tal y como se describía en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y exposiciones de motivos de las Leyes 39 y 40/2015, en los términos ya señalados, ni, aunque lo hubiera sido, el criterio sistemático empleado resulta el más adecuado para modificar el ordenamiento jurídico-administrativo vigente.

En efecto, como señaló el Consejo de Estado (dictamen 274/2015, de 29 de abril) «la forma en que la opción sistemática escogida por los departamentos ministeriales proponentes se ha plasmado en los anteproyectos plantea una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos. Estos problemas se suscitan en relación con la ordenación de las normas básicas y no básicas en materia de organización y funcionamiento administrativo, con la regulación de determinadas instituciones clave del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Gobierno, y, en fin, con el tratamiento dado a materias susceptibles de consideración unitaria».

Se indica, en primer lugar, que la regulación contenida en los anteproyectos acaba con la actual separación en dos cuerpos legales diferentes de las normas básicas sobre organización y funcionamiento aplicables a todas las Administraciones Públicas (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y las normas no básicas específicas de la Administración del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la

Administración General del Estado), que obedece a un criterio no sólo competencial, en razón de las competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1.18.ª de la Constitución, sino también racional, por cuanto contribuye a una fácil identificación de las disposiciones básicas en la materia.

En segundo lugar, la distinción entre «organización administrativa» y «procedimiento administrativo» que inspira a las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha llevado a que algunas instituciones fundamentales del derecho administrativo, al no encajar con exactitud en ninguno de los términos de dicha alternativa, reciban en las leyes un tratamiento que no es acorde con su naturaleza jurídica: tal sucede, por una parte, con la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, y, por otra, con la disciplina general de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

La responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora eran reguladas como instituciones en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y recibieron esa misma consideración en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y del Procedimiento Administrativo Común. La supuesta pureza sistemática a que aspiran las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha llevado, en cambio, a que la regulación institucional de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas sea ahora ubicada dentro del procedimiento administrativo común.

La anomalía observada en la regulación de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora, que es fruto de la aplicación dogmática del criterio sistemático de separación entre organización y procedimiento administrativo, se aprecia también en el tratamiento dado a la disciplina general de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que, en aspectos tales como titularidad, competencia, forma, jerarquía, publicidad y entrada en vigor de las disposiciones, entre otras cuestiones, se incardina dentro del proce-

dimiento de elaboración de normas y disposiciones contemplado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En tercer lugar y último lugar, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, disgregan en ocasiones, de forma inconsecuente o injustificada, la disciplina de determinadas materias que estarían mejor y más claramente reguladas en un solo cuerpo legal, bien sea en una de las normas, bien sea en un texto legal independiente de éstos –tal ocurre con el «uso de medios electrónicos» en las relaciones jurídico administrativas–.

## IV. EL DEBER DE COMPARECER DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Consejo de Estado ha emitido en los últimos años diversas consultas sobre el alcance de la potestad de las Comisiones de Investigación constituidas en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para requerir la competencia de autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado y para solicitar la remisión de documentación. En concreto, entre otros, se han evacuado los siguientes dictámenes:

a) El dictamen núm. 34/2003, de 6 de febrero, relativo a una consulta en la que se preguntaba si la «Comisión no permanente de investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige», constituida en el Parlamento de Galicia, tenía potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado, así como la remisión de documentación referida a la ejecución de funciones de la competencia de esta.

b) El dictamen núm. 852/2012/643/2012, de 26 de julio, relativo a una consulta formulada en relación con los requerimientos de com-

parecencia y documentación dirigidos a determinadas autoridades y personal del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria por la «Comisión no permanente especial de Investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España, el pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), con la destitución de todos los gestores, en un proceso de reestructuración dirigido a un nuevo intento de privatización que incluso podría desembocar en la desaparición de la sociedad», constituida en las Cortes Valencianas.

c) El dictamen núm. 194/2013, de 28 de febrero, relativo a una consulta planteada respecto de la solicitud de comparecencia de un ex Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, ante la misma Comisión no permanente especial de investigación de las Cortes Valencianas a la que ya se ha hecho alusión.

d) El dictamen núm. 992/2013, de 14 de noviembre, relativo a una consulta suscitada en relación con los requerimientos de comparecencia y documentación dirigidos respectivamente al Gobernador y ex Gobernador del Banco de España por la «Comisión de Investigación para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus ex directivos», constituida en el Parlamento de Galicia; con los requerimientos de documentación remitidos al Ministro de Economía y Competitividad y al Gobernador del Banco de España y las solicitudes de comparecencia de altos cargos y ex altos cargos del Banco de España y del Gobierno y dicho Ministerio formuladas por la «Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores», constituida en el Parlamento de Cataluña; y con el requerimiento de documentación enviado al Gobernador del Banco de España por la «Comisión no permanente de Investigación para el esclarecimiento del proceso de integración de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz en Banco Caja3, y sobre la situación en la que se encuentra actualmente la entidad Caja de Badajoz», constituida en el Parlamento de Extremadura.

e) El dictamen núm. 157/2015, de 9 de abril, relativo a una consulta planteada respecto del requerimiento de documentación dirigi-

do al Ministerio de Economía y Competitividad por la «Comisión de Investigación constituida para esclarecer los motivos y depurar responsabilidades en torno a la desaparición de la Caja de Ahorros de Navarra (CAN)», constituida en el Parlamento de Navarra.

A la vista de las consultas emitidas, se ha conformado un cuerpo de doctrina legal que se puede sintetizar en los siguientes extremos:

A) Las Comisiones de Investigación en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

El artículo 76 de la Constitución consagra las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Dichas Comisiones (que se regulan en los artículos 40 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados y 49 y siguientes del Reglamento del Senado) podrán ser nombradas por el Congreso, por el Senado o por ambas Cámaras conjuntamente; y su finalidad principal no es otra que servir de instrumento a las Cortes Generales para el ejercicio de su función de control de la acción del Gobierno (artículo 66 del texto constitucional).

A los Parlamentos autonómicos corresponde el control de la acción de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como resulta del artículo 152 de la Constitución. En particular, les corresponden las funciones de controlar la acción del Gobierno, exigir, en su caso, la responsabilidad política del Presidente y de su gobierno y ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Comunidad Autónoma, según disponen las disposiciones aplicables. En tal sentido, los Estatutos señalan que los Presidentes de las Comunidades Autónomas son políticamente responsables ante sus Asambleas legislativas.

La mayor parte de los demás Estatutos de Autonomía (con las excepciones de Castilla y León, Madrid, Navarra, Galicia, Canarias, La Rioja o País Vasco, cuyos Estatutos no prevén expresamente la existencia de estas Comisiones), se refiere a las Comisiones de Investigación al hilo de las funciones de control y de exigencia de responsabilidad que encomiendan a las Asambleas legislativas. Y así, establecen que, con esta finalidad [la de ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad] se podrán crear, en su caso, comisiones especiales de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes.

Así pues, como se precisa en el mencionado dictamen 34/2003, «las Comisiones de Investigación vienen considerándose como instrumentos de control, entendido éste, en sentido amplio, como actividad de inspección e investigación, verificación, valoración o enjuiciamiento que puede fijar no sólo la responsabilidad política del Gobierno sino una influencia en la orientación política del Gobierno o en la actitud del cuerpo electoral; son, pues, instrumentos de fiscalización del Gobierno». De ahí que, aun cuando pueda reconocerse «el llamado carácter 'polivalente' de las Comisiones de Investigación» e identificarse el aspecto de obtención de información e investigación acerca de un hecho, difícilmente puede desvincularse, al menos, de un juicio o valoración acerca de la actuación de los órganos políticos intervinientes y de su eventual responsabilidad política. «Es decir, que no son valorativamente –políticamente– neutras, por más que sus conclusiones tampoco sean jurídicamente vinculantes», en la medida en que constituyen una «manifestación de la función de control» del Poder Ejecutivo por las Cortes Generales (Sentencias del Tribunal Constitucional 177/2002, de 14 de octubre, y 208/2003, de 1 de diciembre).

Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establecen disposiciones que definen las comisiones de investigación de la siguiente o análoga manera: «Son comisiones no permanentes las que se crean eventualmente con un fin concreto; se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura», pudiendo ser «de investigación o especiales para el estudio de un asunto concreto». Su creación se atribuye por lo general al Pleno de las Asambleas. Una vez creadas, se prevé que elaborarán un plan de trabajo, podrán nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia, de acuerdo con la normativa aplicable y por medio del presidente o presidenta de las Asambleas, de cualquier persona para que sea oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días. Sus conclusiones se plasman en un dictamen que es discutido en el Pleno de la cámara siguiente a su aprobación, publicado en los correspondientes boletines oficiales.

B) El objeto de las Comisiones de Investigación creadas por los Parlamentos autonómicos. Su vinculación al ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma.

El posible objeto de las Comisiones de Investigación que puedan crear las Asambleas parlamentarias autonómicas ha de conectarse necesariamente con el ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad. Pero, al mismo tiempo, dicho objeto se perfila en ocasiones en términos genéricos y abiertos, por referencia a «cualquier asunto de interés público para la Comunidad».

A falta de un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión (1), el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que no parece que la constitución de dichas Comisiones pueda vincularse a la mera existencia de un genérico «interés público», sino que éste necesariamente ha de estar comprendido o conectado con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

C) Los requerimientos de comparecencia y de remisión de documentación efectuados por las Comisiones de Investigación.

Desde las consideraciones que se acaban de exponer y una vez delimitado el alcance y finalidad que debe corresponder a las Comisiones de Investigación creadas por Parlamentos autonómicos, el Consejo de Estado ha examinado si el ejercicio de las facultades que, para el ejercicio de su función fiscalizadora y de control, se otorgan a las Comisiones de Investigación autonómicas, es susceptible de generar una obligación de comparecencia o de remisión de documentación que recae sobre autoridades, funcionarios y personal no vinculado a la Administración autonómica en cuestión.

---

(1) La doctrina constitucional sobre las Comisiones de Investigación se centra en cuestiones que resultan en principio ajenas al examen de las cuestiones planteadas ante el Consejo de Estado: carácter no vinculante para los Tribunales de las conclusiones alcanzadas por las Comisiones (Auto 664/1984, de 17 de noviembre, Sentencias 46/2001, de 15 de febrero, y 39/2008, de 10 de marzo), cuestiones relacionadas con el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (calendario – Auto 215/2000, de 21 de septiembre; petición de comparecencia – Sentencia 177/2002, de 14 de octubre; propuestas de comparecencia – Auto 181/2003, de 2 de junio; composición – Sentencia 39/2008, de 10 de marzo; inadmisión a trámite de iniciativa parlamentaria de constitución – Sentencia 88/2012, de 7 de mayo), disolución de las Comisiones (Sentencias 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre), derecho de petición (Sentencia 108/2011, de 20 de junio).

La regulación de la comparecencia ante las Comisiones de Investigación se encuentra, respecto de las Cortes Generales, en los Reglamentos del Congreso (artículo 52) y del Senado (artículo 60) que se remiten a la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución. Esta es la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, que establece la obligación de comparecencia ante dichas Comisiones y precisa los requisitos que ha de cumplir el oficio de requerimiento. Debe hacerse notar que esta ley no resulta aplicable a las Comisiones creadas por los órganos parlamentarios autonómicos, aun cuando haya habido algunos intentos de modificación para extender su regulación a las Comisiones de Investigación de los Parlamentos o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, especialmente a partir de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que en su artículo 502.1 prevé el delito de incomparecencia voluntaria ante las citadas Comisiones (2).

En cuanto a los requerimientos de documentación –a cuyo incumplimiento el mencionado artículo 502 no anuda consecuencia penal alguna– y por lo que se refiere, en concreto, a las entidades financieras, debe hacerse notar que el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la Obligación de Comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, establece que, bajo determinadas condiciones, «la Administración Tributaria y las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito y, en general, cualesquiera entidades financieras, deberán proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución».

Los Reglamentos de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas regulan la comparecencia ante las Comisiones parla-

(2) Según dicho precepto, «los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años».

mentarias, distinguiendo unas normas sobre las Comisiones en general y otras sobre las Comisiones no permanentes. Entre las primeras, se establece por lo general que las Comisiones podrán:

– Recabar la información y documentación que precisen de la Administración autonómica afectada, de los servicios de la propia cámara y de cualquier autoridad de su ámbito.

– Requerir la presencia ante ellas de los miembros del Gobierno autonómico, altos cargos de la administración de la Comunidad Autónoma, así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados.

– Solicitar la presencia de otras personas con la misma finalidad.

– Y solicitar tanto de la Administración del Estado como de la Administración local información y documentación sobre materias de interés para la Comunidad afectada.

A pesar de la diversidad de formulaciones que ofrecen los Reglamentos parlamentarios autonómicos (3), si se toman en con-

(3) Así, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña incluye la competencia de las Comisiones para «requerir la presencia de las autoridades y los funcionarios públicos de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña competentes por razón de la materia de debate» [artículo 48.2.b); en la misma línea, artículos 56.1.b) del Reglamento de las Cortes de Aragón, 54.1.b) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 56.1.b) del Reglamento del Parlamento de Navarra, 43.1.2.º del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y 48.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria] y para «pedir la información y la documentación a las autoridades del Estado respecto a las competencias atribuidas a la Generalidad cuyos servicios aún no han sido transferidos», estableciendo que también «pueden requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos que no pertenezcan a la Administración de la Generalidad, para que informen sobre cuestiones que afecten a las funciones del Parlamento y a los intereses de Cataluña» [artículo 48.2.c)]; y precisa, para las Comisiones de Investigación, que «la comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad» [artículo 59.1.a)].

Por su parte, el artículo 44.1.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé que las Comisiones podrán «requerir, con la misma finalidad, la presencia de las autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate» [en la misma línea, artículos 52.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, 93.1.c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en este último caso precisando que la información habrá de versar «acerca de los aspectos técnicos sobre los que fueran consultados»]. En otras ocasiones, para la comparecencia se exige que se trate de autoridades y funcionarios «que pertenezcan, dependan o hayan sido designados por las instituciones de la Comunidad Autónoma, que sean competentes por razón de la materia objeto del debate» (así, por ejemplo, artículo 42.1.4.º del Reglamento del Parlamento de Canarias, cuyo punto 2.º se refiere a la posibilidad de solicitar infor-

sideración los elementos subjetivo –autoridades, funcionarios y demás personal de la Comunidad Autónoma en cuestión– y objetivo –competencia autonómica en la materia de que se trate– que necesariamente han de delimitar el ámbito de actuación de las Comisiones de Investigación creadas por los Parlamentos Autonómicos, no cabe sino concluir que las potestades de las Comisiones de Investigación han de interpretarse «de forma congruente con su objeto y finalidad, de modo que su poder fiscalizador y de control, al requerir la presencia de determinadas autoridades y funcionarios [y la remisión de determinada documentación], no pueda considerarse ilimitado, sino que habrá de ajustarse al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas. Tales facultades han de circunscribirse, por tanto, a la actuación en su ámbito competencial de las autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma según el bloque de la constitucionalidad. Sólo así se atiende al fin institucional propio de las Comisiones de Investigación creadas por un Parlamento autonómico orientadas a 'investigar' y 'controlar' la actuación de los responsables públicos de la propia Comunidad Autónoma» (dictamen 34/2003 antes citado). Las anteriores consideraciones –formuladas por el Consejo de Estado cuando ya estaba en vigor el artículo 502 del Código Penal– conservan su vigencia en la actualidad.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en su dictamen 47.997, de 29 de julio de 1986, entendió que el control parlamentario de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas debe circunscribirse a la actuación de los órganos y autoridades de la propia Comunidad Autónoma, sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia, como son los de la Administración del Estado, debiendo alcanzarse análoga conclusión en cuanto al requerimiento de documentación hecho al Banco de España en alguna ocasión (dictamen 852/2012/643/2012, de 26 de julio de 2012). De esta manera, cobra sentido la previsión conte-

---

mación de las autoridades, organismos e instituciones de la Administración del Estado respecto de aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias). En fin, también hay referencias a la comparecencia de autoridades y funcionarios de la propia Comunidad Autónoma «competentes por razón de la materia» [artículo 70.1.d) del Reglamento de la Asamblea de Madrid] o empleados de la Administración de la Comunidad Autónoma «para que informen sobre asuntos relacionados con su área de gestión o trabajo» [artículo 67.1.c) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias].

nida en los Reglamentos parlamentarios autonómicos para el caso de que los funcionarios o autoridades no comparezcan y no justifiquen tal comparecencia en el plazo establecido por la Comisión, o no respondan a la petición de información en el plazo indicado al efecto, en cuyo caso el Presidente de Asamblea legislativa correspondiente lo comunicará a la autoridad o al funcionario superior correspondiente por si fuera procedente exigirles alguna responsabilidad.

Es cierto, que existe un principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirmado por reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre muchas otras, Sentencias 18/1982, de 4 de mayo, 181/1988, de 13 de octubre, 204/2002, de 31 de octubre, y 109/2011, de 22 de junio) y presente, respecto de las distintas Administraciones públicas, en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También hay que tener en cuenta el principio de transparencia y el deber de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» [artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992].

Sin embargo, del antedicho principio de colaboración no se infiere en el presente caso la posibilidad de interferencia entre competencias y potestades que han de desenvolverse en su respectivo y propio ámbito. Y no hay que olvidar que el propio artículo 4 de la Ley 30/1992, en su apartado 3, señala que la asistencia y cooperación podrá negarse «cuando el ente al que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o, cuando de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones».

Por consiguiente, cuando las autoridades requeridas son órganos ajenos al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma requirente, la obligación de comparecer ante la Comisión de Investigación constituida, no implica el incumplimiento de un deber de comparecencia derivado de las comunicaciones del Presidente de las Asambleas Legislativas si ésta se produce.

D) Los sujetos requeridos. Especial referencia a los regímenes jurídicos del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

El Consejo de Estado ha venido aplicando los criterios expuestos en el caso de solicitudes de comparecencia de Autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado.

Han sido no obstante objeto de una especial consideración, habida cuenta de la singular posición de estos organismos, los requerimientos dirigidos a diversas autoridades y personal del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). En efecto, gran número de los requerimientos de comparecencia por parte de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas han sido consecuencia de la constitución de comisiones de investigación encaminadas a examinar las causas que condujeron a la crisis de las cajas de ahorro. Dichos requerimientos han tenido como destinatarios a las citadas autoridades o funcionarios del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Su especial configuración institucional de ambas entidades dio lugar a la fijación de una doctrina específica sobre la materia, poniendo de manifiesto la importancia de las cautelas de que se rodea el ejercicio de sus funciones, en garantía del interés público que preside la ordenación monetaria y crediticia del Estado.

Respecto del Banco de España, el Consejo ha señalado que, en su condición de miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales, le resulta de aplicación el Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE C 83 de 30.3.2010).

El artículo 7 de dicho Protocolo impone una exigencia de total independencia: «Cuando ejerzan las facultades que les confieren los Tratados y los presentes Estatutos y desempeñen las funciones y deberes correspondientes, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ningún miembro de sus órganos rectores recabarán ni aceptarán instrucciones procedentes de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ningún otro organismo». Por su parte, el artículo 37 regula el secreto profesional, estableciendo en su apartado 1 que «los miembros de los órganos rectores y el personal del BCE y de los bancos

centrales nacionales, incluso después de cesar en sus funciones, no deberán revelar información que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional».

En el ordenamiento jurídico interno, es la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, la que sienta las bases para alcanzar un grado de autonomía e independencia del Banco que permita responder a las exigencias que en tal sentido establecen las normas europeas. A los efectos que ahora interesan, hay que referirse a la regulación del deber de secreto, al que se refiere el artículo 6.1 de la mencionada Ley. Según dicho precepto, «los miembros de sus órganos rectores y el personal del Banco de España deberán guardar secreto, incluso después de cesar en sus funciones, de cuantas informaciones de naturaleza confidencial tuvieran conocimiento en el ejercicio de sus cargos. La infracción de dicho deber se sancionará, en el caso del personal del Banco de España, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento interno del Banco; y, en el caso de los miembros de sus órganos rectores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29».

Por su parte, el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre Adaptación del Derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas, establece diversas previsiones en materia de «colaboración en la información y secreto profesional»:

– Apartado 2. «Los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad».

– Apartado 3. «Todas las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad para el Banco de España y hayan tenido conocimiento de datos de carácter reservado están obligadas a guardar secreto. El incumplimiento de esta obligación determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes. Estas personas no podrán prestar declaración ni testimonio ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso otorgado por el órgano competente del Banco de España. Si dicho permiso no

fuera concedido, la persona afectada mantendrá el secreto y quedará exenta de la responsabilidad que de ello dimane».

– Apartado 4. «Se exceptúan de la obligación de secreto regulada en el presente artículo: (…) Las informaciones requeridas por una Comisión Parlamentaria de Investigación en los términos establecidos en su legislación específica».

Esta excepción, sin embargo, no abre la puerta a los requerimientos efectuados por cualquier Comisión de Investigación, pues debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 6.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, según el cual «el acceso de las Cortes Generales a la información sometida al deber de secreto se realizará a través del Gobernador del Banco, de conformidad con lo previsto en los Reglamentos parlamentarios. A tal efecto, el Gobernador podrá solicitar motivadamente de los órganos competentes de la Cámara la celebración de sesión secreta o la aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas».

Esta previsión menciona únicamente a las Cortes Generales, siendo la redacción vigente –destaca el informe del Departamento Jurídico del Banco de España– el resultado de una enmienda transaccional en la que, precisamente, se eliminaba la mención a los parlamentos autonómicos que recogía el texto inicialmente presentado. Por tanto, parece claro que la excepción solo ha de entenderse referida a las Comisiones de Investigación constituidas en el seno de las Cortes Generales.

La misma conclusión cabe alcanzar si se toma en consideración lo dispuesto por el artículo 6.2 de la Ley de Autonomía del Banco de España, con arreglo al cual «el deber de secreto se entiende sin perjuicio de las obligaciones de información sobre política monetaria impuestas al Banco de España por el artículo 10 de esta Ley [en relación con las Cortes Generales y el Gobierno], y de lo dispuesto en las disposiciones específicas que, en aplicación de las directivas de la Comunidad Europea en materia de entidades de crédito, regulan la obligación de secreto de las autoridades supervisoras»; y por el apartado 3 de dicho precepto, que reproduce exactamente el tenor literal del segundo párrafo del artículo 6.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986.

Por su parte y respecto del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre Reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, el Consejo de Estado hizo hincapié en que tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios (artículo 1.2), a través de la adopción, entre otras, de medidas preventivas, de saneamiento y de reforzamiento de los recursos propios y de la aprobación de operaciones de financiación. Tiene una dotación mixta a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y de las aportaciones de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito (artículo 2).

Se trata de un Fondo con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, cuyo régimen jurídico singular (artículo 1.4) se contiene en el mencionado Real Decreto-ley 9/2009 y en sus normas de desarrollo, siendo supletorio el régimen aplicable a los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito. No está sometido a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ni le serán de aplicación las normas que regulan el régimen presupuestario, económico-financiero, contable, de contratación y de control de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo por lo que respecta a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas. Tampoco está sujeto a las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

El FROB está regido y administrado por una Comisión Rectora (artículo 3) integrada por nueve miembros designados por un periodo de cuatro años y renovables por una sola vez (2 en representación del Ministerio de Economía y Hacienda, uno de ellos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y otro de la Secretaría de Estado de Economía, 4 a propuesta del Banco de España, entre ellos necesariamente el Subgobernador y 3 en representación de los Fondos de Garantía de Depósitos), correspondiendo la presidencia al Subgobernador.

Sus miembros están obligados a guardar secreto de cuanta información conozcan en virtud de su participación en las tareas del

Fondo, no pudiendo hacer uso de la misma para finalidades distintas del cumplimiento de las funciones encomendadas al FROB (artículo 3.6).

En uso de la facultad establecida en el artículo 3.3 del Real Decreto-ley 9/2009, la Comisión Rectora del FROB ha aprobado sus normas de organización y funcionamiento. La Norma 1.7.3 prevé el nombramiento de un Director General, al que otorgará las facultades que estime convenientes (salvo aquellas que tengan carácter indelegable). El Director General no tiene por qué ser miembro de la Comisión Rectora, pero asistirá, con voz pero sin voto, a sus reuniones (Norma 1.6.7).

En este contexto y aunque el deber de secreto se impone expresamente sólo a los miembros de la Comisión Rectora, resulta plenamente coherente con la finalidad perseguida a través de dicha cautela que la misma exigencia se traslade al Director General. Pues, aun no siendo necesariamente miembro de dicha Comisión, sí asiste a sus reuniones (con voz pero sin voto), tiene acceso a toda la información que allí se maneja y –lo que es más importante– participa activamente en la toma de decisiones, a través de las funciones cuyo ejercicio la Comisión Rectora pueda delegarle (de acuerdo con lo establecido en el propio Real Decreto-ley 9/2009 y en la Norma 1.7) y de las propias que se le atribuyan debiendo, en consecuencia, quedar igualmente obligado a guardar secreto.

De otra parte, el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 9/2009, al regular los procesos de reestructuración con intervención del FROB, establece lo siguiente:

> «En los supuestos previstos en el apartado precedente, el Banco de España acordará la sustitución provisional de los órganos de administración o dirección de la entidad afectada así como cualesquiera otras medidas cautelares que estime oportuno al amparo de lo establecido en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y demás normas que resulten de aplicación. Estas medidas se mantendrán hasta tanto se lleven a cabo las medidas en que se concrete el plan de reestructuración a que se refiere el apartado 3 siguiente. A la medida cautelar de sustitución provisional de los órganos de administración o dirección

le resultará de aplicación el régimen previsto en el título III de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, con las siguientes especialidades:

a) El Banco de España designará como administrador provisional al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria que, a su vez, nombrará a la persona o personas físicas que, en su nombre, ejercerán las funciones y facultades propias de esa condición.

b) En el plazo de un mes desde su designación, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria elaborará un informe detallado sobre la situación patrimonial y la viabilidad de la entidad y someterá a la aprobación del Banco de España un plan de reestructuración de la entidad que permita la superación de la situación de dificultad en que se encuentre mediante su fusión con otra u otras entidades de reconocida solvencia o el traspaso parcial o total de su negocio a otra u otras entidades a través de la cesión global o parcial de sus activos y pasivos mediante procedimientos que aseguren la competencia, como, entre otros, el sistema de subasta. A petición razonada del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, el Banco de España podrá ampliar el citado plazo hasta un máximo de seis meses. Simultáneamente, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria elevará al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y al Ministro de Economía y Competitividad una memoria económica en la que se detalle el impacto financiero del plan de reestructuración presentado sobre los fondos aportados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Sobre la base de los informes emitidos por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y por la Intervención General de la Administración del Estado, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrá oponerse, motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles desde que le sea elevada dicha memoria.

Desde el momento de su designación como administrador provisional de una entidad de crédito y en tanto se elabora el plan de reestructuración al que se refiere la letra b anterior, el

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria podrá, temporalmente, suministrar los apoyos financieros que se precisen de acuerdo con el principio de la utilización más eficiente de los recursos públicos».

A la vista de la previsión que se acaba de transcribir, concluyó el Consejo, parece claro que también se proyecta sobre el administrador provisional –el FROB– y sobre las personas físicas que este designe al efecto el deber de secreto que resulta del artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, antes examinado. Por consiguiente, tampoco en el caso del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, están obligados sus autoridades y funcionarios a comparecer ante las comisiones de investigación creadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

## V. DROGAS TÓXICAS, ESTUPEFACIENTES O SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS EN CENTROS PENITENCIARIOS

Como se aprecia en la parte de esta Memoria dedicada a la actividad del Consejo de Estado durante los años 2014 y 2015, la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye un ámbito de singular importancia en el conjunto de los expedientes remitidos en consulta. Sin duda por este motivo ha sido objeto de tratamiento, bien de tipo general, bien de tipo particular, en numerosas Memorias anuales, comenzando por la de 1980.

Dentro del vasto campo de los servicios públicos cuyo funcionamiento da lugar a procedimientos de responsabilidad patrimonial, destacan los servicios penitenciarios. El Consejo de Estado conforma un observatorio privilegiado para estudiar esta materia, como consecuencia de la amplitud de las competencias desarrolladas por la Administración del Estado a lo largo del territorio nacional. Ya en la Memoria del año 1998, dedicada monográficamente a la responsabilidad administrativa, este Alto Cuerpo Consultivo hizo algunas consideraciones sobre ella (páginas 127 y siguientes).

Como es sabido, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, limitó la preceptividad del dictamen a los asuntos de cuantía igual o superior a 50.000 euros, algo que en la actualidad se mantiene en el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Pese a ello, son aún numerosas las consultas en esta materia, pues con mucha frecuencia los daños irrogados tienen carácter personal, no patrimonial, por lo que las cifras indemnizatorias con facilidad sobrepasan el límite legal mencionado.

En la práctica, la regla general en cuanto a la iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario, como en otros muchos, es la reclamación de quienes se han visto dañados por el funcionamiento del servicio. Integran distintas categorías, tales como las víctimas de delitos cometidos por internos fuera de los centros penitenciarios, los propios funcionarios de Instituciones Penitenciarias o las personas que por distintos motivos prestan servicios profesionales en los establecimientos penitenciarios o para ellos. Sin embargo, quizás la categoría más frecuente es la de los propios internos de los centros penitenciarios, o sus familias en caso de fallecimiento.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por funcionamiento de los servicios penitenciarios formuladas por los internos o por sus familiares presentan, a su vez, una gran variedad. En ocasiones se fundan en el extravío o pérdida de bienes de su patrimonio, pero con más frecuencia se refieren a la asistencia sanitaria recibida, a las condiciones de internamiento, a lesiones o muerte provocadas por otros internos o por accidentes diversos, a la insuficiencia de las medidas de prevención de suicidios, a la denegación de permisos, a la clasificación penitenciaria o a prolongaciones indebidas de la privación de libertad. En la Memoria de este Alto Cuerpo Consultivo del año 2005 se trataron de manera específica las autolesiones de los reclusos y los daños causados por ellos fuera del recinto penitenciario. No se abordaron en aquella ocasión las reclamaciones que se fundan en los fallecimientos ocasionados por drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, que tienen perfiles propios.

Lo primero que llama la atención al aproximarse a este campo es el muy elevado número de muertes acaecidas por esta causa, a juzgar por las reclamaciones que llegan al Consejo de Estado. Por

ceñirse únicamente a los años 2014 y 2015, a los que se refiere la presente Memoria, la Comisión Permanente aprobó nada menos que catorce dictámenes (20 de febrero de 2014, número 1.304/2013; 10 de abril de 2014, número 110/2014; 29 de abril de 2014, número 316/2014; 23 de julio de 2014, número 630/2014; 11 de septiembre de 2014, número 684/2014; 2 de octubre de 2014, número 780/2014; 18 de marzo de 2015, número 147/2015; dos dictámenes de 9 de abril de 2015, números 184/2015 y 185/2015; dos dictámenes de 22 de julio de 2015, números 577/2015 y 629/2015; tres dictámenes de 17 de septiembre de 2015, números 727/2015, 758/2015 y 848/2015). Como se ve, se trata de cifras elevadas, expresivas de un grave problema, pues resulta evidente que no todos los supuestos de fallecimientos o lesiones graves por consumo de ese tipo de sustancias dan lugar a reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

El supuesto típico consiste en un interno hallado muerto o en muy grave estado, que acaba muriendo pese a la asistencia sanitaria urgente proporcionada en el propio centro penitenciario o fuera de él. Los hallazgos suelen producirse en general por la mañana, en la celda del interno respectivo, a resultas de consumos nocturnos. Practicada la autopsia, los médicos forenses determinan, previo análisis toxicológico, que el óbito se produjo por una reacción adversa al consumo de tóxicos, lo que da lugar a que la familia reclame daños y perjuicios a la Administración, por entender que los reclusos no debían poder obtener ni consumir drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

El artículo 51.1 del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, determina que son objetos no autorizados «todos aquellos que puedan suponer un peligro para la seguridad, la ordenada convivencia o la salud, las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, salvo prescripción facultativa». Para afrontar la realidad de los toxicómanos privados de libertad, la Administración penitenciaria desarrolla un programa de mantenimiento con metadona, bajo prescripción médica, que permite el suministro controlado de esta sustancia, diariamente: se consume de modo inmediato por el interno ante la presencia del personal del centro penitenciario. La Instrucción 3/2011, de 2 de marzo de 2011, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que aprueba el Plan de intervención general en materia de

drogas de la Institución Penitenciaria, lo prevé, junto con otras actuaciones en la materia.

El análisis de los dictámenes del Consejo de Estado, en punto a la responsabilidad patrimonial invocada, parte de que el consumo de drogas, estupefacientes o psicótropos se produjo voluntariamente por el interno, quien se procuró estas sustancias de modo ilícito. Fue, por tanto, su conducta antijurídica la que acabó ocasionándole la muerte, ajena por tanto a un vínculo causal con el funcionamiento de los servicios públicos. A título de ejemplo, cabe citar el dictamen de 17 de septiembre de 2015, número 758/2015, en el que se decía:

> *En consecuencia, el daño irrogado ha de atribuirse, en una primera aproximación, a la conducta antijurídica del interno fallecido, que de modo voluntario consumió tales sustancias, dado que como es sabido se encuentran prohibidas en los establecimientos penitenciarios (artículo 51.1 del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero).*

Sin embargo, los dictámenes con frecuencia examinan una posible responsabilidad patrimonial por omisión de los servicios penitenciarios en las medidas preventivas o sancionadoras adoptadas, o en la oferta de tratamientos alternativos para tratar la drogodependencia. Así, suelen incorporar estadísticas del centro penitenciario en cuestión sobre registros y cacheos, incautaciones de esas sustancias y sanciones impuestas. Se observa que en no pocos casos son los propios internos quienes introducen estas sustancias, ocultándolas en su propio cuerpo, tras permisos o tras comunicaciones familiares o «vis a vis», las cuales a veces no se detectan por falta de los medios técnicos oportunos. Los dictámenes en ocasiones plasman las precauciones que se observan en el suministro controlado de la metadona o en las actividades formativas y terapéuticas puestas a disposición de los internos en el centro penitenciario en cuestión. En este punto resulta de interés la Instrucción de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias 9/2014, de 14 de julio de 2014, sobre organización y funcionamiento de las Unidades Terapéutico-Educativas (UTE).

Además, el estudio de los dictámenes, en caso de que el interno se descubra aún con vida, se extiende a la respuesta sanitaria pro-

porcionada por el centro penitenciario. Esto cubre varios aspectos, como la rapidez de la asistencia médica o, en su caso, del traslado del paciente. La respuesta administrativa está contemplada en la Instrucción de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias 10/2014, de 15 de septiembre de 2014, que aprueba el Programa de actuaciones en sobredosis.

El Consejo de Estado huye de generalizaciones y trata de contemplar cada caso que le es sometido, pues entiende que la obligación pública de combatir el tráfico y la tenencia de drogas en prisión no constituye una obligación de resultado, sino de actividad. En palabras del dictamen de 17 de septiembre de 2015, número 848/2015:

> *El consumo de tóxicos obtenidos ilícitamente dentro de los centros penitenciarios es, por desgracia, una realidad no excepcional. De hecho, un buen número de los que ingresan en prisión tienen arraigadas adicciones a los estupefacientes. Desde luego la Administración tiene la obligación de combatir el tráfico y la tenencia de esas sustancias con todos los medios a su alcance. Sin embargo, esta obligación no es de resultado sino de actividad, al menos en su configuración jurídica. En otros términos, la existencia de drogas en los centros penitenciarios no implica por sí sola una omisión administrativa. Se han de atender las circunstancias de cada caso para determinar si la actividad penitenciaria cumplió o no con el deber mencionado, sin perder de vista que un control absoluto podría implicar una vida penitenciaria mucho más dura para todos los internos, así como una mayor separación respecto de la sociedad extrapenitenciaria.*

En este sentido, en la Memoria del año 2005 se exponía:

> *Por todo ello, la Administración Penitenciaria debe cuidar de la salud de los internos no solo con carácter general sino individualmente. Por ejemplo, tomando cuantas medidas sean necesarias para prevenir la introducción de sustancias o instrumentos dañosos en la prisión, así como procurando su tratamiento curativo y preventivo, incluidas las medidas requeridas por aquellos internos que manifiesten síntomas que indiquen propensión a la autolesión o al suicidio. Pero no puede eliminar cualquier conducta, permitida por la normativa penitenciaria, de la que pudiera resultar la entrada de una sustancia toxica (por*

*ejemplo, la entrega de droga en una visita familiar o comunicación vis a vis) (…) y conseguirlo requeriría someter al interno y a su entorno de visitantes y familiares a un control permanente y exhaustivo, que la interpretación jurisprudencial considera contrario a la propia dignidad del penado.*

Con carácter general, las conclusiones de los dictámenes son desestimatorias de las pretensiones indemnizatorias formuladas. Al no detectarse una omisión pública con la relevancia suficiente como para afirmar que la muerte se derivó de ella, y dada la intervención de la conducta antijurídica del interno, la responsabilidad patrimonial no se reconoce. A título de ejemplo, los catorce dictámenes antes citados de los años 2014 y 2015 se pronuncian en este sentido.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo también muestra una tendencia clara hacia la desestimación de la responsabilidad patrimonial derivada del consumo en prisión de drogas, estupefacientes o psicótropos. En este sentido cabe citar las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 de marzo de 2010 (recurso número 2932/2008), 25 de mayo de 2010 (recurso número 6128/2005), 25 de mayo de 2010 (recurso número 3872/2008), 19 de julio de 2010 (recurso número 5929/2008), 8 de noviembre de 2010 (recurso número 718/2009) y 23 de marzo de 2011 (recurso número 4063/2009).

El carácter desestimatorio de la generalidad de las reclamaciones, tanto en los dictámenes del Consejo de Estado como en la jurisprudencia, hace todavía más llamativo el elevado número de reclamaciones. Como es sabido, la obtención de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial favorece las reclamaciones, y lo contrario las desincentiva. De hecho, según el último Informe general de Instituciones Penitenciarias publicado en su página *web*, correspondiente al año 2014 (4), las drogas constituyen la segunda causa de defunción en los centros penitenciarios, tras las causas naturales, con 25 fallecimientos en total.

A juicio de este Alto Cuerpo Consultivo, la Administración activa ha de realizar un esfuerzo suplementario en la prevención y tratamiento de las drogas, estupefacientes y psicótropos en prisión, de modo que se reduzca el consumo ilícito y el tráfico, y con ellos los

(4) http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2014_def_acc.pdf

fallecimientos relacionados con este tipo de sustancias. Como es lógico, son muchos los puntos que una estrategia de este tipo puede abordar: en particular, la Instrucción de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias 3/2011, de 2 de marzo de 2011, antes citada, que aprueba el Plan de intervención general en materia de drogas en la Institución Penitenciaria, abarca la intervención sobre la demanda (programas de drogodependientes), la intervención sobre la oferta (medidas contra la introducción y tráfico de drogas) y la campaña de sensibilización e información. No pretende esta Memoria pronunciarse sobre cuáles son las medidas que pueden reforzarse para lograr la finalidad deseada. Basta con señalar la existencia de este grave problema, advertido en la labor consultiva de los años 2014 y 2015, y la necesidad de afrontarlo con mayor resolución.

## VI. LA SUPRESIÓN DEL RIESGO Y VENTURA EN LAS CONCESIONES MIXTAS DE OBRA Y SERVICIO PÚBLICO

El Consejo de Estado ha examinado la cuestión de la eventual supresión del riesgo y ventura en las concesiones al hilo del desarrollo de su labor consultiva, en especial, en relación con las concesiones de autopistas en régimen de peaje y de áreas de servicio en carreteras (singularmente en el dictamen 660/2014, de 17 de diciembre).

Se ha dicho en reiteradas ocasiones (por todas, el dictamen 4464/1998, de 22 de diciembre) que las concesiones mixtas otorgadas para la construcción, conservación y explotación de obras y servicios públicos –autopistas, áreas de servicio, etc.– presentan perfiles propios de ambas; de la concesión de obra pública y de servicio público, constituyendo un tipo intermedio. Los primeros perfiles se hacen especialmente patentes en la fase de construcción de la obra y los segundos, en la fase de explotación y conservación. Lo que define la singularidad de esta clase de concesión es que su objeto está constituido por la construcción y la explotación de la obra pública; es decir, –frente a lo que sucede en la concesión de obra pública clásica–, la explotación de la obra no es sólo la contraprestación que recibe el concesionario por su construcción sino que constituye su objeto mismo. Ello tiene como consecuencia que la duración y las condicio-

nes técnicas y económicas de la explotación no tienen como condición retribuir estrictamente la obra hecha sino que adquieren autonomía como auténtica concesión de los servicios públicos. Se trata, en síntesis, de un contrato con un doble contenido: la realización de una obra y su explotación. En sus inicios, es un contrato que participa de las características del de obra y que sólo cuando concluye adquiere los propios del contrato de gestión de los servicios públicos a los efectos de la obligación del contratista, sujetándose a las normas de éste. Esta última característica hace que la retribución que puede percibir el concesionario por la prestación del servicio no esté limitada al valor de la obra pública construida.

Como concesión, la de carácter mixto pivota sobre su configuración como una *locatio operis* –el riesgo y ventura– que no es sino la expresión normal de la articulación de las prestaciones en el arrendamiento de obra: resultado contra precio fijo o alzado. En otros términos, su esencia radica en el riesgo y ventura que asume el contratista y que significa tres cosas: que la mayor o menor onerosidad sobrevenida no autoriza al contratista a desligarse del contrato; que no le da derecho a pretender su modificación y, en fin, que los riesgos anteriores al pago han de ser soportados por el propio contratista.

No obstante, el principio de riesgo y ventura –que alcanza su plenitud para la concesión de obra pública– cede en la fase de gestión de la obra, pues prevalecen en ella los perfiles de la gestión del servicio público. En ésta, la noción de riesgo y ventura queda modulada por la idea de equilibrio económico-financiero, hasta el punto de ser uno de los elementos caracterizadores básicos de la figura.

El equilibrio financiero de la concesión administrativa es un concepto jurídico indeterminado que informa y caracteriza las relaciones entre la Administración concedente y el concesionario privado no como un mero intercambio de prestaciones sino como una forma de colaboración para la consecución de un mismo fin. Se justifica en el interés público al que atiende el servicio objeto de aquélla. Como consecuencia de ello, el equilibrio financiero en el seno de una concesión asegura la conmutatividad de las prestaciones y la existencia de una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas en consonancia con la «honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige» (Arrêt de 11 de marzo de 1910, del Consejo de Esta-

do francés, *Cie. Française de Tramways –arrêt Blum–)*. El equilibrio económico-financiero despliega su eficacia en relación con ambas partes –frente a concepciones trasnochadas que lo ceñían a favor del concesionario– como evidencian los artículos 258 y 282 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Ambas nociones –riesgo y ventura y equilibrio económico financiero– no son incompatibles. Antes al contrario juegan coordinadamente en el ámbito de las concesiones de servicio público y, de manera especialmente intensa, en el caso de las concesiones mixtas de obra y servicio público. El equilibrio económico-financiero constituye un mecanismo que tiene su límite natural en el riesgo y ventura, que sigue constituyendo el elemento definidor básico de la institución concesional. El juego de ambos asegura la vigencia de los principios de reciprocidad, conmutatividad, equivalencia de prestaciones, rendimiento económico para la Administración y el de proporcionalidad entre las prestaciones debidas (*Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1998*). Ahora bien, el riesgo y ventura impide que el equilibrio económico-financiero se convierta en una garantía ordinaria total de los intereses de la empresa, trasladándolos íntegros al Erario público en contra de lo que constituye la esencia misma de la institución y sus límites naturales –como ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1987–.

Lo que no cabe en este esquema legal, por tanto, es la inexistencia –de manera absoluta– del riesgo y ventura y su sustitución por una aplicación del equilibrio económico que lo deje sin efecto. Así lo puso de manifiesto la exposición de motivos de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, al decir «la asunción de riesgo en «proporción sustancial» por el concesionario resulta determinante para que el contrato de concesión merezca tal calificación» y lo ha dicho este Consejo en varias ocasiones (entre otros, el dictamen de 5 de diciembre de 2001). La supresión del riesgo y ventura «ha sido puesta en cuestión doctrinalmente, al estimar, con toda justicia, que hay que dejar a cargo del concesionario lo que se ha llamado el 'alea normal del contrato', es decir, la pérdida o el beneficio que hubiera podido preverse normalmente, ya que un seguro total, que garantice al concesionario de

todos los riesgos eventuales de la empresa y los traslade a la Administración en su integridad, vendría a establecer un desequilibrio y, en esta hipótesis, contrario a los intereses públicos y a los principios de la justicia eterna (SSTS de 2 de julio de 1873 y de 25 de marzo de 1915), lo que representa una interpretación que conduce al absurdo» (*Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1985*).

La inexistencia completa del riesgo y ventura en una relación concesional comporta, en consecuencia, que no se esté ante tal figura sino ante otra distinta; en concreto, ante un contrato de servicios. Así lo ha puesto de manifiesto, por lo demás, la doctrina y jurisprudencia comunitaria, yendo incluso más allá, al sustituir –quedando embebido– la noción de riesgo y ventura en otros más amplios, como son el de riesgo de explotación antes y el de riesgo operacional hoy. Ya la Comunicación de la Comisión Europea sobre las concesiones en Derecho comunitario, publicada el 29 de abril de 2000, llamó la atención sobre el hecho de que la presencia del riesgo de explotación, vinculada a la inversión realizada, resulta determinante para verificar la existencia de una concesión y excluir la de un contrato de servicios. El derecho de explotación del concesionario implica la transferencia de la responsabilidad de explotación del concedente al concesionario, englobando al tiempo los aspectos técnicos, financieros y de gestión de la obra. El concesionario debe efectuar las inversiones necesarias para que su obra se ponga a disposición de los usuarios en buenas condiciones, recayendo sobre él la carga de la amortización y la asunción de los riesgos vinculados a la construcción, la gestión y la frecuencia en el uso de la infraestructura. El derecho de explotación permite al concesionario percibir, durante un determinado período, derechos del usuario de la obra realizada u otras formas de remuneración procedentes de la explotación.

El riesgo es compatible, sin embargo, con la asunción por parte del Estado del coste de explotación de la concesión con el fin de disminuir el precio que debe pagar el usuario. Ahora bien, esta remuneración no puede tener el efecto de eliminar por completo el riesgo de explotación que corresponde al concesionario, so pena de su recalificación como contrato. Tiene su límite en la no pérdida, esto es, en la compensación de la inversión efectuada. Lo que no puede asegurarse es un beneficio, un rendimiento positivo, al concesionario desvinculado causalmente del uso efectivo de la infraestructura. Antes al

contrario, lo ha de estar a dicho uso efectivo de la obra pública; a la «frecuentación» dicen los textos comunitarios.

En otros términos, aunque la vinculación de las remuneraciones al operador económico por el uso o frecuencia del servicio sea un elemento significativo, lo determinante para apreciar la existencia de una concesión de servicios es que se haya transferido al concesionario la responsabilidad de la explotación. En consecuencia, en los casos en que la retribución al concesionario está vinculada al uso del servicio, pero existen mecanismos de compensación por los que el poder público garantiza un nivel de beneficios, no cabe hablar de la existencia de una concesión si desaparece el riesgo de explotación. Depende de la existencia de riesgo de explotación el que el contrato sea de concesión o, en su ausencia efectiva, de servicios.

Así las cosas, interesa precisar qué se entiende por «riesgo de explotación» –que es algo distinto del riesgo y ventura inherente a todo contrato público–. El «riesgo de explotación» lo define la Comunicación de la Comisión Europea antes citada como la responsabilidad sobre los aspectos técnicos, financieros y de gestión de tal forma que el concesionario asume los riesgos del mercado, los que derivan de las modificaciones normativas que afectan al objeto de la prestación (con excepción de los supuestos de *factum principis*) y de las obsolescencias técnicas –que son especialmente importantes en plazos de ejecución largos, como suele ser típico en todas las concesiones–.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión ha recogido lo expuesto en diversas sentencias (*Sentencias de 10 de septiembre de 2009, asunto Eurwasser, apartados 59 a 67; de 10 de marzo de 2011, asunto Privater, y de 10 de noviembre de 2011, asunto Norma A, Dekan*). Resaltan estos pronunciamientos que, para la existencia de una concesión de servicios, la remuneración del concesionario debe realizarse en función de la explotación, es decir, del uso real o «frecuentación del servicio», que comporta la existencia de riesgo. Es indiferente que la retribución la obtenga el concesionario directamente del usuario o de la Administración, pero debe existir el uso real y efectivo de la infraestructura por parte de los usuarios como elemento determinante de su cuantía.

En síntesis, a juicio del Consejo de Estado, no cabe suprimir completamente el riesgo y ventura en el ámbito de las concesiones

pues ello comporta la desnaturalización completa de esta figura, de modo que deja de ser concesión para incardinarse en la figura del contrato de servicios.

La doctrina expuesta engarza en parte –porque la legislación comunitaria va más allá– con los criterios informadores acogidos en la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero, de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que entró en vigor a los veinte días de su publicación y que debió ser incorporada antes del 18 de abril de 2016.

El artículo 2.1.a) de esta Directiva define la concesión de obras públicas como «un contrato oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar las obras objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago». El apartado b) del mismo precepto define la concesión de servicios como «un contrato oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago».

El párrafo segundo del precepto añade:

> «*La adjudicación de las concesiones de obras o servicios 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. Se considerará 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 las obras o los servicios que sean objeto de concesión. 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 es meramente nominal o desdeñable*».

Conforme con la Directiva –que ha recogido en este punto la jurisprudencia comunitaria consolidada sobre la materia antes citada–, el rasgo diferencial que caracteriza a la concesión frente a otros contratos es la transferencia del riesgo en la construcción de la obra o la prestación del servicio, de tal manera que resulta incompatible con su propia naturaleza la exclusión del riesgo y ventura.

Las previsiones de la Directiva inciden notablemente en la regulación española. 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 financiero de la concesión. Sin embargo, la nueva regulación 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-financiero 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. 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 europea obligará al legislador a configurar de manera distinta a la existente hasta ahora el derecho del concesionario al equilibrio económico-financiero.

## VII. SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR EL IMPAGO DEL JUSTIPRECIO POR LOS BENEFICIARIOS DE UNA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN SITUACIÓN DE CONCURSO DE ACREEDORES

Durante el año 2014, el Consejo de Estado examinó numerosas reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración formuladas por expropiados acreedores de justiprecios fijados bien

en vía administrativa, bien en vía judicial, quienes no los han percibido de las correspondientes concesionarias al haber sido declarado su concurso.

En las consultas emitidas, el Consejo llamó la atención sobre la improcedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública toda vez que la insolvencia del beneficiario de la expropiación no era consecuencia del funcionamiento de ningún servicio público, presupuesto para hacerlo conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Además, se recordó la doctrina general de que no procede encauzar las peticiones de indemnización por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el hecho causante y el correspondiente resarcimiento tienen una vía específica prevista en el ordenamiento jurídico. Resaltó que la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración utilizada por los interesados no es la procedente para sustanciar su petición. Esta debe encauzarse a través de la vía específica –el procedimiento expropiatorio y, en su caso, por las normas reguladoras de la ejecución de sentencias recaídas en procesos contencioso-administrativos–. Como se señalara en el dictamen 928/2000, de 29 de junio, cualquier pretensión formulada por el expropiado en relación con el justiprecio, su liquidación y el de los intereses legales devengados, su cálculo y la imputación de pagos debe ser dilucidada en el procedimiento expropiatorio específico y no a través del mecanismo de responsabilidad administrativa contemplado en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Criterio este, por lo demás, ratificado indirectamente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013 al resolver un recurso de casación en interés de ley –discrepando de la doctrina señalada, entre otras, por la Sentencia de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y del Auto de 21 de enero de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que lo reconducían a la mencionada vía de la responsabilidad patrimonial–.

En efecto, en nuestro Derecho el instituto de la responsabilidad objetiva de la Administración no es un mecanismo de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria, sino que constituye una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole singular y específica –entre las que se cuenta la vía expropiatoria–. La expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial no constituyen téc-

nicas intercambiables en nuestro ordenamiento jurídico. Antes al contrario, se trata de instituciones distintas. Como se ha señalado reiteradamente, las diferencias entre ambas son sustanciales y tienen un fundamento constitucional distinto. La expropiación consiste en una privación singular, acordada imperativamente por la Administración, de derechos e intereses patrimoniales de los particulares que encuentra su fundamento en el interés general, previamente concretado en la concurrencia declarada de una utilidad pública o interés social. La expropiación forzosa excluye la idea de antijuridicidad en el actuar administrativo que priva o menoscaba los derechos de los particulares afectados. Es más, la expropiación forzosa es el resultado del ejercicio de un poder jurídico abstracto y genérico –potestad– atribuido a la Administración pública con la específica finalidad de privar de derechos e intereses particulares en aras de satisfacer otro general considerado prevalente. Constituye un *iubere iussum.* En correlación con dicho poder de la Administración, el expropiado se encuentra en una situación de sujeción que tiene el deber de soportar.

Por el contrario, el instituto de la responsabilidad patrimonial es un mecanismo de garantía del administrado frente a las Administraciones públicas a fin de asegurar la compensación de los daños (perjuicio injusto) que sufren a consecuencia del desenvolvimiento de los servicios públicos. La responsabilidad pivota primordialmente sobre la antijuridicidad de los daños sufridos –aun cuando puede estar muy debilitada en el caso de la denominada responsabilidad compensatoria en la que un sujeto está lícitamente habilitado para inmiscuirse en la esfera ajena, para cometer una *inmixio* en derechos ajenos–. También es un elemento configurador esencial de la responsabilidad la imputación formal del perjuicio injusto inferido (relación de causalidad) a la Administración. Dicha imputación formal es precisamente la que diferencia a este instituto de los resarcimientos.

La responsabilidad patrimonial no se construye técnicamente sobre la noción de potestad –y su correlato, la sujeción– como la expropiación. Lo hace sobre el concepto de obligación. Esto es, sobre la modalidad de las situaciones de deber en que, en el seno de una relación jurídica, un sujeto –en este caso la Administración– se encuentra constreñido a observar una conducta encaminada a satisfacer un interés ajeno, en este caso, del lesionado,

que tiene reconocido legalmente el poder de exigir dicha satisfacción –*iubere licere*–.

Como se ha señalado, ambos institutos tienen además diferentes fundamentos. La expropiación forzosa lo encuentra en el artículo 33.3 de la Constitución que previene que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes». La responsabilidad patrimonial, por su parte, lo hace en el artículo 106.2 que establece que «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Y, en fin, ambas figuras tienen regulaciones legales distintas -cuyas cabeceras de grupos normativos son la Ley de 16 de diciembre de 1954, para la expropiación forzosa y, además del capítulo II del Título IV de esta Ley de 16 de diciembre de 1954, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la responsabilidad patrimonial–, objetos distintos –los derechos e intereses patrimoniales aquella y todos los bienes y derechos esta– y procedimientos también diferenciados.

Además, el Consejo de Estado formuló algunas consideraciones generales sobre el hecho de que las concesionarias de las autopistas hubieran sido declaradas en situación de concurso de acreedores.

En concreto, señaló que el pago del justiprecio reconocido aparece afectado por las mencionadas situaciones de concurso. El artículo 55 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, impide iniciar actuaciones de ejecución una vez declarado dicho concurso, quedando en suspenso las incoadas. A partir de entonces, la efectividad de las resoluciones administrativas y de la sentencia dictadas por el orden contencioso–administrativo dependen de lo decidido por el juez del concurso, dado que el artículo 53.1 de la Ley Concursal establece que «*las sentencias y los laudos firmes dictados antes o después de la declaración de concurso vinculan al juez de éste, el cual dará a las resoluciones pronunciadas el tratamiento concursal que corresponda».*

Sentado que la vía procedimental adecuada para sustanciar las reclamaciones de pago de los justiprecios no es la de la responsabilidad patrimonial, sino la propia expropiatoria, cabe entonces plantearse

si es posible imputar –y en su caso en qué condiciones– a la Administración la obligación de abonarlos, no a título de responsabilidad extracontractual, sino con base en las reglas del propio instituto expropiatorio. Ello exige examinar sumariamente la configuración constitucional de la expropiación y las posiciones de la Administración y del beneficiario en el caso de que no sea una Administración pública.

Los sujetos que pueden confluir con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria son tres, a saber: el expropiante, el expropiado y el beneficiario.

El sujeto expropiante o titular de la potestad expropiatoria es la Administración en cualquiera de sus expresiones territoriales. El expropiado, cualidad *ob rem*, es la persona sujeta a soportar el ejercicio de la mencionada potestad sobre cuyos derechos recae la expropiación. Y, en fin, el beneficiario es el adquirente inmediato de la transmisión forzosa que se efectúa o el que se beneficia de otro modo del contenido del acto expropiatorio cuando este no se concreta en una transmisión de propiedad pura y simple.

El artículo 3.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, dispone que «*... se entiende (...) por beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados..*». La figura del beneficiario solventa las dificultades técnicas de la expropiación a favor de los particulares –subyacente de manera frecuente en el caso del interés social–. Evita articular un doble mecanismo de cesión del bien, primero, a favor de la Administración expropiante y, después, a favor del beneficiario final. Este asume el papel de adquirente inmediato y pleno de los bienes, salvo en determinados casos en que pasan directamente a formar parte del dominio público. La consecuencia de su posición jurídica es que le corresponde, entre otras obligaciones, la de abonar el justiprecio, según previene expresamente el artículo 5.2.5.º del Reglamento de Expropiación Forzosa.

La concurrencia de un beneficiario en un procedimiento expropiatorio no comporta, sin embargo, ni la desaparición ni el debilitamiento de la relación existente entre la Administración y el expropiado. Su existencia no debe empañar el hecho de que es la Administración la titular ejerciente de la potestad expropiatoria. A ella le corresponde

decidir ejecutoriamente sobre la procedencia y extensión de las obligaciones del beneficiario respecto al expropiado. A ella le compete adoptar todas las resoluciones que impliquen el ejercicio de dicha potestad, según previene el artículo 4 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Y, en fin, es ella quien debe fijar el montante del justiprecio a falta de acuerdo entre el beneficiario y el expropiado. Como dice la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013, «la Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario, muy al contrario, sigue siendo titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto –que no solo obligación– esencial de la expropiación como es el pago».

La presencia de la Administración en la relación expropiatoria, aun cuando se establezca a favor de un beneficiario, es por lo demás consecuencia obligada del artículo 33.3 de la Constitución. En efecto, este precepto dispone que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

El Tribunal Constitucional ha declarado que «la expropiación forzosa, además de ser un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social» (*Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre*), constituye «al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes por razón de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (*Sentencia núm. 37/1987, de 26 de marzo*), exigiendo siempre que la privación del derecho se lleve a efecto con observancia y respeto de los «presupuestos y condiciones (específicamente, el abono de la «correspondiente indemnización») que requiere la Constitución para el válido ejercicio de la potestad expropiatoria (art. 33.3)». Conforme a esta doctrina, la indemnización o justiprecio no es consecuencia o efecto de la expropiación sino presupuesto de ella.

En consecuencia, para el válido ejercicio de la potestad expropiatoria –conforme al artículo 33.3 de la Constitución que consagra una garantía de la propiedad privada– debe concurrir como presupuesto el pago de la correspondiente indemnización o justiprecio. El crédito del expropiado frente al beneficiario de la expropiación adquiere así unos tintes singulares. No se trata de un simple crédito frente a un deudor. Es un crédito revestido de una característica propia y específica consistente en constituir una verdadera garantía constitucional. Los créditos pueden de ordinario dejar de satisfacerse. Su impago sin embargo no comporta la vulneración de preceptos constitucionales. Por contra, el impago de un crédito reconocido en concepto de justiprecio a un expropiado por la privación de sus bienes y derechos sí lo hace. Si el expropiado se ve materialmente despojado de sus titularidades, sin percibir la correspondiente indemnización, pasa a encontrarse en una situación calificable, sin violencia, de confiscación. Y esta situación es contraria al artículo 33. 3 de la Constitución.

En este esquema, corresponde a la Administración, en cuanto titular de la potestad expropiatoria, impedir que se produzcan esas situaciones de confiscación. Le compete garantizar el cobro de las indemnizaciones correspondientes.

La cuestión aboca entonces así al examen de la posición de la Administración y de su contenido en el caso de que el concesionario no abone al expropiado la indemnización debida en concepto de justiprecio.

Es unánime el criterio jurisprudencial y doctrinal –como se ha expuesto– que afirma que la Administración no permanece ajena a la relación expropiatoria aún en el caso de la concurrencia de un beneficiario –en el caso considerado en el expediente, un concesionario–. Procede examinar entonces si puede exigirse directamente el abono del justiprecio a la Administración en el caso de incumplimiento de su obligación de pago del justiprecio por el concesionario concursado cuando los bienes expropiados han entrado en el dominio de la Administración.

La ley no contempla en ningún caso una responsabilidad directa de la Administración en cuanto al pago de la indemnización expropiatoria. La regulación aplicable no dice que la Administración expropiante deba responder, ni en primer término, ni con carácter solida-

rio, en el caso de que no lo haga el beneficiario. Antes al contrario, atribuye la responsabilidad del pago únicamente al beneficiario de la expropiación –condición que, en el caso consultado, ostenta la empresa concesionaria de la autopista–. Así se prevé en el artículo 5.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 antes citado, que dispone en su apartado quinto que corresponde como obligación al beneficiario «*pagar o consignar, en su caso, la cantidad fijada como justo precio*». Por tanto, el responsable directo del pago de la indemnización expropiatoria es exclusivamente el beneficiario, conforme a las leyes.

El precepto citado se ve ratificado con rotundidad por el apartado 7 del artículo 271 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y, para el concreto caso de las autopistas, por el artículo 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

El artículo 271.7 mencionado –en su redacción dada por el artículo décimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas–, previene que «si el concesionario no cumpliera con las obligaciones del beneficiario en las expropiaciones y en virtud de resolución judicial, cualquiera que fuera su fecha, la Administración concedente tuviera que hacerse cargo de abonar las indemnizaciones a los expropiados, ésta quedará subrogada en el crédito del expropiado. En todo caso, desde el momento en que se declare la obligación de pago a cargo de la Administración concedente, las cantidades que no le sean reembolsadas minorarán el importe global que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero de este artículo».

Por su parte, el artículo 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, –en su redacción dada por el artículo décimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas– dispone que «en el procedimiento expropiatorio, el concesionario asumirá los derechos y obligaciones del beneficiario y, en consecuencia, satisfará las indemnizaciones de toda índole que procedan por razón de las expropiaciones y ocupaciones temporales necesarias para la ejecución del proyecto. No obstante, si el concesionario no cumpliera dichas obligaciones y en

virtud de resolución judicial, cualquiera que fuera su fecha, el Estado tuviera que hacerse cargo de abonar tales indemnizaciones a los expropiados, éste quedará subrogado en el crédito del expropiado. En todo caso, desde el momento en que se declare la obligación de pago a cargo del Estado, las cantidades que no le sean reembolsadas minorarán el importe global que corresponde en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración».

Conforme con los preceptos citados, la responsabilidad del pago corresponde, por consiguiente, siempre y en primer término, al beneficiario de la expropiación. Ahora bien, como se ha señalado, la Administración no permanece ajena a la relación expropiatoria. Queda vinculada a ella en una posición de garante final del abono del justiprecio en tanto este deriva de una relación de Derecho público que la tiene como uno de sus sujetos. Esta garantía es consecuencia, como se ha puesto de manifiesto antes, de la propia configuración constitucional de la expropiación forzosa, contenida en el artículo 33.3 de la Constitución.

La posición de la Administración como garante final del pago del justiprecio en el caso de incumplimiento de su obligación por parte del beneficiario no genera sin embargo a favor del expropiado una acción para poder exigirle su abono de aquel en todo caso y manera. El artículo 33.3 de la Constitución no constituye, por sí, un título de imputación generador de responsabilidad exigible directamente a la Administración. No puede ignorarse que el citado artículo 33.3 de la Constitución contiene una remisión a la legalidad ordinaria, estableciendo que la expropiación forzosa únicamente podrá verificarse de acuerdo con determinadas garantías (entre ellas, la correspondiente indemnización) «*de conformidad con lo dispuesto por las leyes*». Por tanto, la Constitución garantiza expresamente a los expropiados el cobro del justiprecio en el marco de las leyes vigentes. Esta previsión no permite en consecuencia excluir la aplicación de los mecanismos ordinarios de cobro contemplados en la legislación aplicable –en el caso considerado, la legislación de expropiación forzosa y la concursal–.

La legislación aplicable no contempla, como ya se ha reseñado, otro responsable del cumplimiento de la obligación de pago del justiprecio distinto del beneficiario de la expropiación, incluso aun cuando este sea declarado en situación de concurso de acreedores.

Así las cosas, solo en defecto o insuficiencia de los mecanismos resarcitorios ordinarios establecidos por el ordenamiento jurídico, entraría en juego la garantía contenida en el artículo 33 de la Constitución que tiene como titular a la Administración. En otros términos –y para el supuesto a que se refiere la consulta–, sólo en el caso de insuficiencia del mecanismo concursal, estaría la Administración obligada a abonar el justiprecio directamente al expropiado.

Debe señalarse, por otra parte, que tampoco puede justificarse la pretensión de los expropiados de que la Administración abone directamente el importe de los justiprecios en una eventual consideración de esta ni como única beneficiaria, ni como cobeneficiaria de la expropiación.

En el caso de las expropiaciones para la construcción de carreteras y autopistas en régimen de concesión, se ha sostenido unas veces que sólo la Administración expropiante es beneficiaria y, en otras ocasiones, que la Administración y el concesionario son cobeneficiarios. En consecuencia, se ha dicho que, bien solo la primera está obligada al pago en el primer caso, bien ambos deben pagarlo solidariamente en el segundo supuesto.

Tales asertos se han fundado en el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 16 de abril de 1957. Conforme con este precepto, el beneficiario de la expropiación es la persona que reúne, al tiempo, dos cualidades: de un lado, representa el interés público o social y, de otra parte, adquiere el bien o derecho. Pues bien, se ha hecho hincapié en que, en el caso de expropiaciones para la construcción de infraestructuras viarias, como es el consultado, la sociedad concesionaria no adquiere el bien o derecho expropiado. En otros términos, –se dice– esta sociedad no reúne los dos requisitos señalados para poder ser calificada como beneficiaria. Se invoca el artículo 17.1 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, que previene que los bienes expropiados pasan a ser directamente de dominio público –esto es, de titularidad de la Administración expropiante–, al decir que «*los bienes y derechos expropiados que queden afectos a la concesión se incorporarán al dominio público del Estado desde su ocupación y pago*». Por consiguiente, –se continúa– también la Administración está obligada al pago del justiprecio en un régimen de solidaridad con el beneficiario.

Sin embargo, tal argumentación no es correcta. En primer término, porque –aun cuando se considerara que el beneficiario y la Administración tienen la consideración de cobeneficiarios– la legislación aplicable solo impone la obligación de pagar el justiprecio al primero –sin contemplar ningún tipo de responsabilidad solidaria, que, no debe olvidarse, debe establecerse de manera expresa según el artículo 1137 del Código Civil–. Este hecho incuestionable no puede eludirse mediante artificios interpretativos. Y, en segundo lugar, porque, en las expropiaciones de carreteras –y pese a lo que parece deducirse *prima facie* del transcrito artículo 17.1 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo–, la incorporación de los terrenos expropiados al dominio público presenta perfiles singulares. La posición de la Administración y del beneficiario de la expropiación en estos casos no es reducible a un simple esquema en el que la primera es propietaria de los terrenos y la segunda, usuaria. Antes al contrario, en tanto dichos terrenos permanecen en el ámbito de disfrute del beneficiario, la situación existente se asemeja, *mutatis mutandis,* o participa de ciertos efectos reflejos análogos a la existente en las instituciones censales. Se da una división de facultades, atribuidas unas a la Administración y otras al beneficiario. El conjunto de esos poderes diferentes sobre la totalidad de la cosa recomponen la plenitud del dominio. El beneficiario no adquiere el pleno dominio de los bienes expropiados pero no puede decirse que su posición sea la de un mero usuario. Antes al contrario, hace suyas determinadas facultades –de especial intensidad– que permiten incardinarlo sin violencia en el ámbito del concepto de beneficiario contenido en el artículo 31 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

Por otra parte, la posición de la Administración como garante final del pago del justiprecio no es asimilable a la del fiador del beneficiario en términos de Derecho privado. Se trata de una posición singular, de perfiles específicos, derivada de una configuración constitucional concreta –que veda el despojo– y una relación jurídico-pública. Respecto de esta situación de garante, no cabe invocar su condición de fiadora –en términos jurídico-privados– para exigirle directamente el referido pago. Por tanto, no resulta aplicable a estos casos la regulación contenida en el Código Civil para la fianza. En especial, no pueden invocarse sus artículos 1822 y 1831. Sabido es que, por la fianza, se obliga uno a pagar o cumplir por un tercero en el caso de no

hacerlo éste (Código Civil, artículo 1822) y que el fiador no puede ser compelido a pagar al acreedor sin hacerse antes excusión de todos los bienes del deudor (Código Civil, artículo 1830), previniendo el artículo 1831, 3.º del mismo cuerpo legal que la excusión no tiene lugar «en el caso de quiebra o concurso del deudor».

La singular naturaleza de la garantía derivada del artículo 33.3 de la Constitución y su carácter jurídico-público hace improcedente la invocación de la regulación civil del contrato de fianza y, en especial, la inaplicación del beneficio de excusión para pretender exigir el pago directamente de la Administración.

La inexistencia de una responsabilidad directa o solidaria de la Administración frente al expropiado para el caso de impago del justiprecio por haber sido declarada la concesionaria en concurso no comporta ni que aquel quede en una situación de desamparo, ni que se sitúe en una posición análoga a la de cualquier acreedor ordinario.

El ordenamiento jurídico –y en concreto la Ley Concursal– articula un mecanismo que pondera adecuadamente el hecho de que el beneficiario es el obligado a pagar el justiprecio y que el crédito de los expropiados está especialmente protegido por la garantía del artículo 33.3 de la Constitución.

La posición de los expropiados tiene perfiles singulares que la diferencian de la del resto de los acreedores de la concesionaria concursada. Dicha posición es consecuencia, en primer término, del hecho de que no establecieron relaciones económicas con la citada concesionaria de manera voluntaria sino que se vieron constreñidos por la Administración pública a hacerlo a consecuencia de la expropiación forzosa llevada a cabo. En segundo lugar, son titulares de un crédito especialmente protegido, hasta tal punto que está constitucionalmente configurado como una garantía. Estas singularidades definidoras de los créditos de los expropiados tienen su reflejo en la regulación del concurso de acreedores mediante el otorgamiento de una especial protección por la vía de su calificación.

En efecto, los créditos de los expropiados son calificables como créditos con privilegio general a la hora de su clasificación en los términos establecidos en los artículos 89 y 91 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, a resultas de su propia configuración constitucional.

El artículo 91.3.º dispone que «son créditos con privilegio general: los créditos tributarios y demás de Derecho público, así como los de la Seguridad Social que no gocen de privilegio especial conforme al apartado 1 del artículo 90, ni del privilegio general del número 2.º de este artículo. Este privilegio podrá ejercerse para el conjunto de los créditos de la Hacienda pública y para el conjunto de los créditos de la Seguridad Social, respectivamente, hasta el cincuenta por ciento de su importe».

En esta categoría, se incardinan, sin violencia, los créditos de los expropiados. Es palmario que tienen la consideración de créditos de Derecho público, pues nacen directamente del ejercicio de una potestad pública, como es la expropiación forzosa, tras seguirse el correspondiente procedimiento administrativo para su fijación. La intervención de un beneficiario ni transforma o elimina el carácter jurídico público de la relación expropiatoria, ni excluye la intervención de la Administración pública expropiante –que se concreta, entre otras actuaciones, en la liquidación ejecutoria, el requerimiento de pago a la entidad beneficiaria e incluso en su exigencia mediante la vía de apremio–. El carácter público del crédito del expropiado se deduce también de la Sentencia del Tribunal Constitucional 224/1983, de 1 de julio, que declaró inconstitucional la atribución de la valoración de los justiprecios a un orden constitucional distinto del contencioso-administrativo. En este pronunciamiento, se decía sobre la expropiación forzosa que «ninguna de las partes discute que se esté en presencia de un acto dictado por una Administración pública y sujeto al derecho administrativo: un acto administrativo en sentido estricto. Tal es, sin duda alguna, el que decide unilateralmente el justiprecio a pagar por la Administración que ejercita una potestad tan típicamente administrativa como la expropiatoria».

Por otra parte, no es obstáculo para la calificación como crédito de Derecho público el hecho de que su titular –el expropiado– sea, en la mayor parte de los casos, una persona jurídico-privada. La calificación de un crédito como de Derecho público no requiere, con carácter general, que su titular sea una Administración pública. Tampoco lo exige el artículo 91 de la Ley Concursal, pues no menciona la condición del titular –se refiere a los créditos a secas–. Es más, no son infrecuentes en nuestro ordenamiento los casos de

créditos de Derecho público cuyos titulares son particulares (un gran número de prestaciones patrimoniales públicas). Estos créditos son calificados, a efectos concursales, como créditos con privilegio general sin violencia por los tribunales de justicia –es el caso de las cuotas de urbanización exigibles por las Juntas de Compensación o por los agentes urbanizadores, según las Sentencias de las Audiencias Provinciales de Zaragoza de 22 de junio de 2012 y de Valencia de 20 de febrero de 2007–.

Por otra parte, los créditos de los expropiados –en cuanto créditos de Derecho público– no se ven afectados por las limitaciones previstas en el artículo 91.3.º de la Ley Concursal. Estas tienen carácter subjetivo –para la Hacienda pública y la Seguridad Social– pero no objetivo –para los demás créditos de derecho público–, de tal suerte que la limitación del 50 % allí establecida no les resulta de aplicación.

La especial protección de los créditos de los expropiados por razón de sus justiprecios alcanza además a los intereses devengados por estos.

En efecto, la calificación de créditos con privilegio general se extiende a «intereses» previstos en la Ley de Expropiación Forzosa. Con arreglo a esta disposición, los denominados intereses no tienen ni naturaleza moratoria ni penitencial, sino que poseen un carácter distinto a los previstos en el Código Civil y demás disposiciones legales. Conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, los intereses contemplados en sus previsiones tienen el carácter de mecanismo de actualización de la cantidad debida, de tal suerte que participan de la naturaleza de la deuda principal –el justiprecio–. Frente a otros mecanismos de actualización previstos en la legislación administrativa –el caso de la actualización mediante el IPC contemplado en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para el caso de indemnizaciones de responsabilidad patrimonial o de la revisión de precios en el caso de los contratos previsto–, la Ley de Expropiación Forzosa utiliza el mecanismo de actualización de los intereses, que posee perfiles propios. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Expropiación Forzosa, las tasaciones de los bienes expropiados se deben efectuar con arreglo al valor que tengan al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que

dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro. El pago del justiprecio debe abonarse en el plazo máximo de seis meses. Si transcurre este plazo desde la iniciación del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justiprecio de las cosas o derechos, la Administración expropiante está obligada a abonar al expropiado una indemnización que consiste en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado y que se determinará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado, según previene el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa. Esos intereses, de índole estabilizadora, son el mecanismo actualizador del justiprecio. Su devengo es un crédito accesorio de la indemnización principal y su pago, una obligación legal que pesa sobre las Administraciones públicas conforme al artículo 1108 del Código Civil, sin que sea precisa reclamación alguna para que nazca (*dictámenes del Consejo de Estado números 1.263/95, de 7 de marzo de 1996, y 293/98, de 26 de febrero*).

Así las cosas, los intereses forman parte intrínseca del justiprecio y no pueden considerarse algo distinto del justiprecio en sí. Por ello, no les resulta de aplicación el artículo 92.3.º de la Ley Concursal, que califica como créditos subordinados «los créditos por recargos e intereses de cualquier clase, incluidos los moratorios, salvo los correspondientes a créditos con garantía real hasta donde alcance la respectiva garantía».

La protección especial de los créditos consistentes en justiprecios impagados por los concesionarios se articula en el concurso mediante su calificación como créditos con privilegio general. Esta previsión es acorde con la previsión constitucional que establece una garantía de cobro para el expropiado.

Por tanto, para poder accionar frente a la Administración, los expropiados deben agotar el procedimiento concursal ordinario, en el que gozan de su posición ventajosa frente a los acreedores ordinarios. No obstante, si el mecanismo articulado legalmente resultare insuficiente para satisfacer los créditos que el concesionario debe pagar; si la Administración se hiciera cargo de la concesión a resultas de la resolución del contrato y, eventualmente, si se suscribiera un convenio que pudiera comportar una quita para los expropiados, pueden accionar directamente contra la Administración y al margen del procedimiento concursal.

Las consideraciones expuestas fueron, según señaló el Consejo, el resultado de interpretar las disposiciones de la Ley Concursal a la luz de la regulación administrativa. El Consejo no eludió que podían ser ignoradas en la práctica por los Juzgados de lo Mercantil, habida cuenta de las inercias existentes que llevan a orillar las interpretaciones en conexión *(«incivile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula eius proposita iudicare vel respondere»)*. Por ello, llamó la atención del Gobierno en algunos dictámenes sobre la procedencia de ponderar la conveniencia de incorporar las correspondientes previsiones expresas en la Ley Concursal –que va a ser reformada próximamente–, solventando problemas de interpretación y aplicación que ya se han planteado y, en algunos casos, resuelto (Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, 4/2016, de 5 de diciembre de 2016).

El Consejo consideró en concreto que dicho cuerpo legal debería contemplar expresamente las singularidades de los titulares de concesiones de servicio público y las especialidades de determinados créditos de Derecho público –como los de los expropiados– a fin de garantizar el funcionamiento de aquellos y la plena eficacia de estos. Además, en ese o en otro instrumento normativo, debe preverse también la obligación inmediata de la Administración de verificar, tras la conclusión del concurso, si los créditos de los expropiados les han sido satisfechos en su totalidad y, caso de no ocurrir así, de iniciar de oficio, también de manera inmediata, el procedimiento para abonarles lo que reste.

También abordó el Consejo la cuestión relativa al resarcimiento por parte de la Administración en los casos en que tenga que abonar a los expropiados los importes de los justiprecios en los casos de concurso de las concesionarias.

Como es conocido, diversos tribunales de justicia, bien mediante sentencias firmes, bien en incidentes de ejecución de procedimientos en los que se solventó el montante de los justiprecios (*v.gr.*: el Auto de 21 de enero de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid), han declarado la obligación de la Administración pública de abonarlos a los expropiados a título de responsabilidad patrimonial.

Además, como se ha señalado, la Administración puede verse en la tesitura de tener que abonar a los expropiados algunas cantidades en concepto de justiprecios impagados, bien porque se suscri-

ban convenios con quita, bien porque se resuelvan los contratos concesionales.

En relación con una situación concursal, la resolución del contrato de concesión puede producirse en dos casos. En primer término, declarado el concurso, la Administración concedente puede acordarla discrecionalmente (Ley de Contratos del Sector Público, artículo 112.7). En segundo lugar, se produce indefectiblemente –la ley dice «originará siempre»– si se abre la fase de liquidación de la concesionaria en el procedimiento concursal.

Al resolverse el contrato y revertir la infraestructura a la Administración, esta debe liquidar –con cargo al importe del valor patrimonial de la inversión realizada para la ejecución de la obra (denominada responsabilidad patrimonial de la Administración, aunque es una institución distinta de ésta y que, en aras de la claridad, debería ser objeto de redenominación)– las deudas que la concesionaria tuviera con sus terceros financiadores, quedando el remanente –caso de existir– a favor de aquella.

La potestad de liquidación del contrato concesional una vez extinguido por concesión corresponde a la Administración. Al Juez del concurso le compete la liquidación de los contratos civiles, mercantiles y labores, sobre los que decide en plenitud jurisdiccional. Ahora bien, la potestad de liquidación atribuida a la Administración se ha de acompasar con las competencias del Juez del concurso pues conforme con el artículo 9 de la Ley Concursal, éste tiene atribuida la resolución de todas las cuestiones prejudiciales administrativas «directamente relacionadas con el concurso o cuya resolución sea necesaria para el buen desarrollo del procedimiento concursal». Dicho deslinde se ha hecho por la jurisprudencia (Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción 3/2016, de 5 de diciembre de 2016), en la que se ha afirmado que la competencia de la Administración se extiende a la adopción de las medidas encaminadas a la preservación del interés público mediante el rescate de la concesión, la asunción, en su caso, de su explotación directa con recepción de las obras y la determinación de las indemnizaciones procedentes, asegurando la continuidad ininterrumpida del servicio de interés público.

En consonancia con lo expuesto, el artículo 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión –en la redacción dada por el

Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, y también el artículo 271 de la Ley de Contratos del Sector Público–, como se ha señalado antes, dispone que el concesionario asumirá los derechos y obligaciones del beneficiario y, en consecuencia, satisfará las indemnizaciones de toda índole que procedan por razón de las expropiaciones y ocupaciones temporales para la ejecución del proyecto. Añade el precepto que «no obstante, si el concesionario no cumpliera dichas obligaciones y en virtud de resolución judicial, cualquiera que fuera su fecha, el Estado tuviera que hacerse cargo de abonar tales indemnizaciones a los expropiados, éste quedará subrogado en el crédito del expropiado. En todo caso, desde el momento en que se declare la obligación de pago a cargo del Estado, las cantidades que no le sean reembolsadas minorarán el importe global que corresponda en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración».

Este precepto pretende –como señala el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero– «evitar que si el Estado se encuentra con este tipo de resoluciones judiciales (las que obligan a hacerse cargo del pago de los justiprecios), acabe asumiendo dos veces el pago de la expropiación, en beneficio del concesionario. De un lado paga al expropiado, obligado por la resolución judicial y de otro entrega al concesionario el importe de la responsabilidad patrimonial. A tal fin, el precepto que se propone reconoce al Estado, como resultado del pago por cuenta de otro, el derecho a subrogarse en el crédito del expropiado frente al concesionario, procediéndose a minorar el importe de la responsabilidad patrimonial con la parte del crédito no reembolsada por la sociedad concesionaria, garantizándose la indemnidad del Estado frente a los incumplimientos de los concesionarios».

La llamada en la Ley 8/1972, de 10 de mayo «responsabilidad patrimonial de la Administración» –esto es, el valor patrimonial de la inversión realizada por la concesionaria– que tiene que abonar la Administración, entre otros casos, en los de resolución del contrato de concesión comprende, por lo general, el importe de lo pagado en su momento a los expropiados en concepto de justiprecio –deduciendo la cuota de amortización en función de los años conforme al plan económico-financiero–, las obras de construcción –también dedu-

ciendo la amortización o la dotación al fondo de reversión– y, en fin, los bienes inmuebles incorporados y necesarios para la explotación. Comprende, siempre o casi siempre –según los pliegos de otorgamiento–, el abono del importe efectivamente pagado por la concesionaria por los antedichos conceptos. Todo ello sin perjuicio de la existencia de límites, generales o particulares, del montante a pagar en los correspondientes pliegos de otorgamiento de las autopistas.

En el caso de que la Administración abone a los expropiados los justiprecios, sea cual sea el título por el que lo haga, tiene derecho a detraer en el momento de la liquidación de la concesión el montante de lo abonado.

Las previsiones contenidas en los artículos 271.7 de la Ley de Contratos del Sector Público y 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, son aplicables a los casos en que el pago se hace en cumplimiento de resolución judicial. Pero igual efecto se produce en el supuesto de que el abono se base en una resolución administrativa. La aplicación de las reglas generales lleva a ello.

En efecto, al ser el concesionario el obligado al pago de los justiprecios, lo abonado por la Administración a los expropiados en todos los casos –y no sólo cuando lo es en virtud de una resolución judicial– debe reputarse pago hecho por tercero (Código Civil, artículo 1158).

El pago hecho por la Administración, bien extingue la obligación respecto del expropiado y hace nacer otra a cargo del mismo deudor –el concesionario– y a favor del pagador –la Administración– tendente a obtener el reembolso, bien no la extingue pero produce un cambio de acreedor, pasando a serlo la Administración pagadora (Código Civil, artículo 1210). En ambos casos, por aplicación de las reglas de la compensación (Código Civil, artículos 1195 y 1202 del Código Civil), la Administración está facultada para detraer el importe de lo pagado del montante que hubiera de satisfacer en concepto de indemnización del valor patrimonial de la inversión («responsabilidad patrimonial de la Administración»).

Finalmente, el Consejo consideró que, en los supuestos en que proceda abonar a la concesionaria por la Administración pública el valor patrimonial de la inversión realizada, a la hora de cuantificarlo, deberá ponderarse la circunstancia de si la concesionaria está vinculada con las empresas constructoras que ejecutaron las obras, tras-

pasando el velo formal de las personificaciones jurídicas, a fin de evitar bien pagos dobles, bien situaciones de enriquecimiento injusto.

En síntesis, el Consejo de Estado consideró que, en tanto no se produzca alguna de las situaciones descritas en los apartados anteriores de estas consideraciones (insolvencia definitiva del concesionario, extinción anticipada de la concesión, etc.), no cabe exigir directamente de la Administración el pago del justiprecio por parte de los expropiados, pues responsable exclusivo de su abono es únicamente el concesionario–beneficiario de la expropiación forzosa. Todo ello sin perjuicio del derecho de los expropiados a cobrar íntegramente el justiprecio y los intereses devengados, que debe quedar siempre salvaguardado.

## VIII. LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN POR DISMINUCIÓN DEL TRÁFICO EN LAS AUTOPISTAS EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN

El Consejo de Estado ha emitido varias consultas en expedientes relativos a las reclamaciones formuladas por concesionarias de autopistas en régimen de concesión a consecuencia de la disminución de los tráficos de circulación durante la crisis económica. La mayor parte de dichas reclamaciones invocaban diversos títulos jurídicos para amparar sus pretensiones; en concreto, desde los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, hasta el artículo 258 de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La articulación de los mecanismos de compensación en el ámbito de las autopistas en régimen de concesión no es sencilla, habida cuenta de la concurrencia de varios de ellos, unos de carácter general y otros de índole especial. El Consejo ha vertebrado su ordenación en atención a la propia naturaleza de las concesiones de autopistas.

En efecto, las concesiones de autopistas son concesiones mixtas de obra y servicio público. Su objeto es, al tiempo, la construcción y la explotación de la vía. La explotación de la obra no se confi-

gura como objeto de la concesión sino como contraprestación –como se derivaba del antiguo artículo 221 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incorporado por la Ley 13/2003–. Esta configuración de la explotación tiene una consecuencia relevante: su duración y las condiciones técnicas de la explotación tienen como límite retribuir su construcción. Ello es consecuencia de que participa ante todo de las características propias del contrato de obras. El concesionario por consiguiente ve ceñido su beneficio a lo que es la recuperación del coste de la inversión efectuada, incrementada por un razonable beneficio. La Administración puede en consecuencia garantizar al concesionario la no pérdida de lo invertido, pero no asegurarle percepción de unos ingresos adicionales y menos por una demanda de usuarios inexistente.

Es palmario que la crisis económica ha incidido desfavorablemente en la evolución de los tráficos de las concesiones de autopistas. Sus titulares han visto mermados sus ingresos de explotación, formulándose diversas reclamaciones ante la Administración en solicitud de compensación por las eventuales pérdidas sufridas a resultas de dicha disminución de tráficos.

En esta tesitura, el Consejo de Estado ha señalado en primer término que las disminuciones de tráfico constituyen, en principio, riegos previsibles que han de ser asumidos por los concesionarios. En tal sentido, el criterio del Consejo se ha visto ratificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo –Sentencia 1085/2016, de 12 de mayo–. Ahora bien, cuando las disminuciones de tráfico alcanzan tal relevancia como para desbaratar la economía de la concesión, las reclamaciones han de solventarse en primer término mediante la aplicación de los mecanismos específicos previstos por el ordenamiento para ello. Sólo la insuficiencia de éstos habilita para acudir a otros instrumentos de compensación que tienen carácter general: en concreto, bien la modificación del contrato concesional, bien la cláusula *rebus sic stantibus*.

A resultas de la crisis económica, en el grupo normativo aplicable a las autopistas de peaje, se han introducido diversos mecanismos específicos para compensar las disminuciones de tráfico. En concreto, para atenderlas y para restablecer el equilibrio económico-financiero de las concesiones de autopistas de peaje, se ha diseñado un modelo de préstamos participativos en las disposiciones

adicionales 41.ª y 42.ª –ésta referida a las Entidades acogidas al Programa de adecuación para las autovías de primera generación– de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Posteriormente, la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, previno en su disposición adicional 47.ª la posibilidad de establecer los mecanismos necesarios para compensar a las concesionarias de las autopistas por la reducción de peajes que se establecieran en los entornos urbanos y periurbanos en razón de la mejora de la movilidad y seguridad vial. La disposición adicional 8.ª de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, estableció también la posibilidad de crear una cuenta de compensación por la cual el Estado pagaría a las sociedades concesionarias la diferencia entre el 80 % de los ingresos previstos y los ingresos reales durante los tres años siguientes. Estas aportaciones deberán devolverse a la Administración a un tipo de interés equivalente al de los préstamos participativos hasta ese momento concedidos.

La insuficiencia económica de todas estas medidas llevó a una modificación de la disposición adicional 8.ª de la Ley 43/2010 mediante la disposición final 21.ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, al objeto de ampliar hasta 2018 el recurso a los préstamos participativos en la cuenta de compensación, previendo su abono con relación a los ingresos reales percibidos por peaje conforme a las cuentas auditadas.

Es decir, el restablecimiento eventual del equilibrio económico financiero por decrecimiento del tráfico ha de obtenerse a través de este específico mecanismo legal *ad hoc.*

No constituye obstáculo para la aplicabilidad de este sistema específico de compensación el hecho de que las mencionadas previsiones legales señalen nominativamente las autopistas beneficiarias. La estructura del grupo normativo aplicable a las autopistas de peaje permite extraer sin violencia los principios y criterios que hacen posible su plena aplicación a las concesiones no incluidas expresamente en la relación legal. En efecto, en el ámbito del Derecho administrativo, la solución jurídica a las cuestiones planteadas no viene determinada por la aplicación de una concreta norma –que no es tal, ya que nunca contiene toda la regulación de un determinado supues-

to concreto–. Ha de extraerse de un «espacio normado», integrado por múltiples disposiciones legales y reglamentarias, que recibe la denominación de grupo normativo. El grupo normativo está constituido por todas las normas jerárquicamente ordenadas y completas que contemplan el mismo supuesto de hecho abstracto bajo una misma *ratio* o finalidad. Su noción no corresponde, por tanto, al esquema simplista que ofrece ni el criterio de la jerarquía normativa, ni el de concreción sucesiva de las normas, sino a la idea de estar dotado de una misma *ratio* o finalidad.

La existencia de este mecanismo especial excluye en principio la aplicación de otros mecanismos –generales– de compensación, que quedan circunscritos a sus ámbitos propios y con carácter subsidiario.

Ahora bien, ello no significa, sin embargo, que, en atención a las concretas circunstancias de cada caso y para el supuesto de que el mecanismo específico antes señalado resulte manifiestamente insuficiente para compensar al concesionario, no se pueda apelar a los mecanismos generales que ofrece el ordenamiento jurídico. En concreto, a la modificación de la concesión para restablecer el equilibrio económico financiero prevista legalmente y a la cláusula *rebus sic stantibus*.

A) La modificación concesional encaminada a restablecer el equilibrio económico-financiero.

La potestad administrativa de modificar el contenido de la relación concesional está plenamente reconocida y resulta aplicable al caso concreto. No se limita a los supuestos previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Autopistas en régimen de concesión. Estos preceptos contemplan la posibilidad de modificar, por razón de interés público, los servicios contratados y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios (artículo 24) y la ampliación de la obra que constituye la infraestructura (artículo 25). Además, y en lo tocante al equilibrio económico-financiero, el artículo 258 de la Ley de Contratos del Sector Público, bajo la rúbrica de «Mantenimiento del equilibrio económico-financiero», afirma tajantemente:

> «1. *El contrato de concesión de obras públicas deberá mantener su equilibrio económico-financiero en los términos que fueron considerados para su adjudicación, teniendo en*

*cuenta el interés general y el interés del concesionario, de conformidad con lo dispuesto en el apartado siguiente*.

2. *La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda…*

3. *En los supuestos previstos en el apartado anterior, el restablecimiento del equilibrio del contrato se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan...*».

Análogas previsiones se contienen, en relación con el contrato de gestión de servicios públicos, en el artículo 282 (apartados 1, 4 y 5).

Es de resaltar que, frente a planteamientos legales anteriores, la norma contempla el restablecimiento del equilibrio económico-financiero no sólo a favor del concesionario sino también a favor de la Administración y lo configura como una obligación para la Administración. Es decir, cuando la conmutatividad de las prestaciones pactadas se ve alterada en perjuicio de la Administración, ésta no es que esté facultada para modificar el contrato sino que viene obligada a hacerlo a fin de garantizar los intereses públicos.

B) La cláusula *rebus sic stantibus.*

Por otra parte, a juicio del Consejo de Estado, conserva plenamente su juego la cláusula *rebus sic stantibus*, en su actual configuración; en especial, tras las Sentencias de la Sala Primera –de Pleno– del Tribunal Supremo de 17 y 18 de enero de 2013 y de 30 de junio de 2014. Dichos pronunciamientos modifican de manera sustancial su alcance.

En los períodos en los que la coyuntura económica se ve alterada profundamente y las circunstancias derivadas de ésta perturban significativamente la relación de equivalencia entre las prestaciones contractuales, la cuestión de su influencia en la vida de los contratos con relaciones obligatorias sinalagmáticas duraderas –o de ejecución instantánea cuando su cumplimiento ha sido deferido a un momento futuro– deviene conflictiva. Afloran entonces dos principios, el de *pacta sunt servanda* –que fuerza a mantener en vigor el contrato y en los términos inicialmente pactados– y el principio de buena fe en el desenvolvimiento de las relaciones contractuales, que recoge el Código Civil en su artículo 7.1 y aboga por su resolución o, al menos, su modificación. A veces, la doctrina y la jurisprudencia invocan

–como argumento sustitutivo al de la buena fe o complementaria de él– la necesidad de la persistencia de la causa. La causa no sólo es un requisito para la existencia del contrato. Lo es también para su posterior vigencia. En consecuencia, si hay una alteración significativa entre la prestación y la contraprestación se rompe el sinalagma. Con él, se quiebra la causa, ya que, como establece el inciso primero del artículo 1274 del Código Civil, «en los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte».

Nadie o casi nadie duda hoy de que, una vez perfeccionado el contrato, si las circunstancias económicas se alteran radicalmente, se debe resolver o modificar el contrato. Se discute el fundamento conceptual con el que hacerlo. La justificación tradicional –que arranca de la glosa del D. 12. 4, 8, «*clausula rebus sic se habentibus*», de Bartolo y Paulus de Castro– ha sido la de entender que existe una cláusula implícita en todos los contratos que determina que estos obligan mientras las circunstancias no se alteren (cláusula *rebus sic stantibus*). Pero, en todo caso, su aplicación siempre fue muy restrictiva. En tal sentido, la doctrina clásica del Tribunal Supremo (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1940, de 12 de junio de 1956, de 17 de mayo de 1957, de 21 de octubre de 1958, de 29 de mayo de 1996 y 19 de mayo de 1996) exigía, para activarla, una desproporción exorbitante entre las prestaciones de las partes y la imprevisibilidad de la contingencia. Es decir requería que la contingencia habilitante para la aplicación de la regla *rebus* había de ser razonablemente imprevisible para el deudor al tiempo de contratar. Ello era sumamente raro que se produjera. Por eso, la jurisprudencia introdujo diversas modulaciones que, aunque conceptualmente respondían a planteamientos doctrinales distintos, permitían una aplicación más flexible. En concreto, esas modulaciones vinieron derivadas de la denominada doctrina de la presuposición o base del negocio y de la doctrina de la frustración del fin del contrato.

Conforme a la primera, se afirmó primeramente que, si la obligación devenía imposible materialmente, aun cuando hubiera sido previsible tal circunstancia, se extinguía el contrato, al calificarse la cláusula contractual determinante como obligación condicional (*Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1990, de 6 de noviembre de 1992, de 14 de diciembre de 1993 y de 14 de octubre de 1999*). Y, con

base en la segunda –la doctrina de la frustración del fin del contrato–, se dijo que una alteración sobrevenida de la base del negocio que comportara la alteración de la relación de equivalencia entre las prestaciones y que destruyera la finalidad común del negocio habilitaba para modificarlo (*Sentencias del Tribunal Supremo número 344/1994, de 20 de abril, y núm. 514/2010, de 21 julio*).

En todo caso, la doctrina del Tribunal Supremo era muy restrictiva. La modificación de las condiciones económicas debía ser extraordinaria y radicalmente imprevista. Y la desproporción entre prestación y contraprestación, exorbitante, fuera de toda lógica, de suerte que desbaratara la economía del contrato.

Sin embargo, como se ha señalado, tal planteamiento ha sufrido una radical transformación con las Sentencias de 17 y 18 de enero de 2013 y, especialmente, con la de 30 de junio de 2014.

Señala este último pronunciamiento que,

> *«En la actualidad se ha producido un cambio progresivo de la concepción tradicional de la figura referenciada en un marco de aplicación sumamente restrictivo o excepcional...» a una «valoración de (...) esta figura (...) plenamente normalizada, en donde su prudente aplicación deriva de la exigencia de su específico y diferenciado fundamento técnico y de su concreción funcional en el marco de la eficacia causal del contrato...». Considera que, de acuerdo con los principios Unidroit, PECL y otras reglas internacionales, «la actual crisis económica, de efectos profundos y prolongados de recesión económica, puede ser considerada abiertamente como un fenómeno de la economía capaz de generar un grave trastorno o mutación de las circunstancias y, por tanto, alterar las bases sobre las cuales la iniciación y el desarrollo de las relaciones contractuales se habían establecido. No obstante (...) la aplicación de la cláusula no se produce de forma generalizada ni de un modo automático pues (...) resulta necesario examinar que el cambio operado comporte una significación jurídica digna de atención (...) En relación a la excesiva onerosidad hay que señalar que su incidencia debe ser relevante o significativa respecto de la base económica que informó inicialmente el contrato celebrado. Este hecho se produce cuando la excesiva onerosidad*

*operada por dicho cambio resulte determinante tanto para la frustración de la finalidad económica del contrato (viabilidad del mismo), como cuando representa una alteración significativa o ruptura de la relación de equivalencia de las contraprestaciones (conmutatividad del contrato)».*

resaltando la plena aplicación de la cláusula a un caso en el que:

«*En el momento de la contratación, de claras expectativas de crecimiento, sólo se tuvieron en cuenta, de acuerdo con las prácticas negociales del sector, la participación de la empresa ofertante en el incremento ofertado de la facturación en los años sucesivos, pero no la situación contraria o su posible modificación*».

La doctrina sentada por el Tribunal Supremo altera sustancialmente el planteamiento tradicional de la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus.* De una parte, construye una fundamentación objetiva y normalizada de la figura. Considera que no es un instrumento excepcional. Al contrario, la concibe como un mecanismo de aplicación normal cuando concurran las circunstancias que la justifiquen. La configura como inherente al vínculo contractual normal.

En consonancia con esta concepción normalizada, sienta el criterio de que la crisis económica existente desde 2007 «puede ser considerada abiertamente como un fenómeno de la economía capaz de generar un grave trastorno o mutación de las circunstancias y, por tanto, de alterar las bases sobre las cuales la iniciación y desarrollo de las relaciones contractuales se habían establecido».

Por otro lado, el Tribunal Supremo reformula los requisitos precisos para su aplicación. Ya no se exige la imprevisibilidad –absoluta o relativa– de la situación causante de la alteración. El requisito determinante para su posible aplicación es la alteración de la conmutatividad de las prestaciones en cuanto elemento que determina la frustración del negocio. La conmutatividad de las prestaciones se sitúa como elemento esencial de la causa del contrato, de tal manera que una alteración grave permite la revisión.

La alteración de la conmutatividad –causante de la frustración contractual– puede servir de base a la modificación o resolución contractual siempre que se traduzca en una excesiva onerosidad (en

consonancia con la «*hardship*» de los principios UNIDROIT –que reformulan la doctrina anglosajona de la frustración del fin del contrato más en la línea del artículo 1467 del CC italiano de 1942, excesiva onerosidad, que de la tesis alemana sobre la base negocial, acogida en el parágrafo 313 BGB, modificado en 2000).

La Sentencia de 30 de junio de 2014 invoca, en tal sentido, expresamente los principios UNIDROIT y los Principles of European Contract Law –promovidos por la Comisión Europea–. Tanto en unos como en otros, la excesiva onerosidad (*hardship*) incorpora la noción de «imposibilidad económica» propia del Derecho norteamericano (la «impracticabilidad» de los parágrafos 2-615 UCC y 261 del Restatement Second of Contracts y la figura contenida en el parágrafo 313 del Código Civil Alemán, modificado en 2000), que no hace referencia tanto a la imposibilidad jurídica como a la alteración de equivalencia de las prestaciones. En concreto, las reglas de UNIDROIT dicen:

> *«Hay "excesiva onerosidad" (*hardship*) cuando el equilibrio del contrato es alterado de modo fundamental por el acontecimiento de ciertos eventos, bien porque el costo de la prestación a cargo de una de las partes se ha incrementado, o porque el valor de la prestación que una parte recibe ha disminuido...».*

La doctrina del Tribunal Supremo expuesta resulta de plena aplicación en el ámbito de la contratación pública con diversas modulaciones. En concreto, la reformulación de la conmutatividad de las prestaciones –situándolo como elemento esencial de la causa del contrato– debe ponderar muy especialmente el interés público. Así, la conmutatividad del contrato se quiebra cuando la lesión económica del interés público resulta excesiva, imprevista o comporta una carga pública que excede la normal equivalencia de prestaciones. Concebida de este modo, la conmutatividad –propia del contrato civil– se configura como el equivalente al equilibrio económico-financiero –propio del contrato administrativo– y resulta también aplicable a las concesiones de autopistas cuando el mecanismo específico y ordinario de compensación antes descrito resulta manifiestamente insuficiente.

## IX. CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY 2/2015, DE 30 DE MARZO, DE DESINDEXACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS PROYECTOS NORMATIVOS

El 1 de abril de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que nace con el objetivo de «establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública, que supone aproximadamente el 20 por ciento del Producto Interior Bruto, en los precios regulados y, en general, en todas las partidas de ingresos y de gastos de los presupuestos públicos».

Esta norma tiene carácter prescriptivo cuando se refiera a valores monetarios en cuya determinación interviene el sector público (definido éste en los términos del artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), e indicativo para los contratos entre privados, diferenciándose entre las revisiones periódicas y predeterminadas, por una parte, y las revisiones periódicas no predeterminadas y no periódicas, por otra.

A fin de garantizar una coherencia en el ordenamiento, se derogan, entre otros, los artículos 90 a 92 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y el artículo 77 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Las disposiciones finales modifican la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, respectivamente. También se introducen varias modificaciones en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El contenido de esta norma, como es obvio, no puede agotarse en esta ley. Por ello, resulta necesario acomodar a sus previsiones los proyectos normativos en tramitación. A continuación se expondrán una serie de dictámenes que este Alto Cuerpo Consultivo ha despachado y en los que se ha hecho referencia, de alguna manera, a esta cuestión.

– El dictamen 477/2015, de 17 de septiembre, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, contenía una observación esencial al art. 21.4 del proyecto remitido a consulta. El mencionado precepto indicaba que la cuantía de los cánones de uso de viviendas militares y plazas de aparcamiento administradas por el INVIED sería actualizada cada año mediante la aplicación del Índice de Precios de Consumo correspondiente al ejercicio económico anterior. Por resultar tal previsión incompatible con el contenido de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aplicable a las revisiones de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público, se efectuó una observación esencial que se acogió por el órgano consultante en el Real Decreto 924/2015, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

– En el dictamen 527/2015, de 16 de julio, relativo al Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, se efectuó una observación esencial al art. 102, atinente al régimen de participación de los usuarios en prestaciones farmacéuticas ambulatorias. Este artículo recoge los topes máximos de contribución por medicamento o producto farmacéutico, los importes máximos mensuales de aportación. En el proyecto remitido a consulta alguna de estas aportaciones contenía mecanismos automáticos de actualización, que debían ser suprimidos a la luz de las previsiones de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Esta observación se realizó con carácter esencial –fue aceptada en el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio– sugiriéndose la posibilidad de que se añadiese el inciso «sin perjuicio de las actualizaciones que pudieran aprobarse conforme a las previsiones reglamentarias que desarrollen lo establecido en el artículo 4, o, en su caso, por el órgano competente en materia de prestación farmacéutica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad conforme al artículo 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española».

– El dictamen 951/2015, de 1 de octubre, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales, también contiene referencias al régimen de actualización de precios. Efectivamente, la reforma proyectada constituía también una ocasión para adecuar las previsiones sobre actualización de tarifas a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. A tal efecto, el tercer y último párrafo del proyectado artículo 3.9 establecía lo siguiente: «Las tarifas establecerán el período de validez de las mismas y el sistema de actualización que, en su caso, proceda durante el período de su vigencia, de conformidad en todo caso con lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y su normativa de desarrollo. En defecto de aprobación de las nuevas tarifas o de la modificación de las existentes, el régimen tarifario vigente se entenderá prorrogado hasta la adopción del correspondiente acuerdo por la Comisión». En este supuesto, pese a contemplar el texto remitido la nueva regulación, el acomodo a la misma planteaba problemas. En este sentido, el Consejo de Estado afirmó que «en este contexto, surgen dudas acerca de cuál sea el sistema aplicable, por ejemplo, para la actualización de tarifas prevista periódicamente (antes del 31 de marzo de cada ejercicio) en la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que publicó el Acuerdo de la Comisión para la determinación de tarifas TRAGSA, por el que se aprueban las tarifas 2015 aplicables a las actuaciones a realizar por TRAGSA y TRAGSATEC como medio propio instrumental de la Administración General del Estado («Boletín Oficial del Estado» del día 10 de agosto). El sistema de actualización de las tarifas podría mantener su vigencia en tanto no se ha procedido todavía a la aprobación del Real Decreto a que se refiere el artículo 4 de la Ley 2/2015. Sucede, sin embargo, que el sistema de actualización previsto en el párrafo segundo del artículo 3.9 del Real Decreto 1072/2010 (en su redacción actual) toma como base el 80 por ciento del IPC general del ejercicio anterior y que, de conformidad con la disposición transitoria de la mencionada ley, tal valor debe sustituirse por el valor cero, lo que en última instancia equivale a excluir la actualización. Y sucede también que la Ley

2/2015 no contempla la posibilidad de que, una vez producida su entrada en vigor, puedan articularse sistemas de «revisión periódica y predeterminada» al margen de los que deriven del desarrollo reglamentario a que hace referencia su artículo 4 (los cuales tendrán carácter excepcional y deberán estar autorizados en el referido desarrollo reglamentario). Por tanto, el sistema de actualización al que alude genéricamente el proyectado artículo 3.9 podría carecer de virtualidad práctica en el marco de la Ley 2/2015, pues no parece que pueda en este momento diseñarse un nuevo sistema de actualización específico, periódico y predeterminado para las tarifas aplicables a TRAGSA. Se destaca la importancia de esta cuestión (recuérdese la exigencia legal de que las tarifas habrán de calcularse de manera que representen los costes reales de realización de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros) y se estima necesario adoptar las medidas normativas oportunas que permitan su puesta en práctica».

– Otros proyectos normativos, como los examinados en los dictámenes 1.019/2015, de 15 de octubre, y 1050/2015, de 22 de octubre, se acomodaban ya a las previsiones de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. El primero de ellos examinaba el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. El apartado 3 de su disposición transitoria decimoctava, que incorpora la disposición adicional sexta de la Ley 28/2011, preveía que «las reducciones en la cotización establecidas en esta disposición podrán actualizarse cada tres años mediante las futuras Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en función de la evolución del índice de precios al consumo experimentado en tales períodos de tiempo». Esta previsión, indicaba el Consejo de Estado, no era contraria a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, dado que su artículo 3.2.b) excluye de su ámbito de aplicación «las revisiones, revalorizaciones o actualizaciones previstas en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio». El segundo se refería al proyecto de Real Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual. Su disposición final tercera («Facultad de desarrollo») habilitaba al titular del Ministerio de Educación, Cultura

y Deporte para «dictar cuantas disposiciones de desarrollo sean precisas para el cumplimiento y aplicación del presente real decreto, así como modificar, mediante orden ministerial, las cuantías a que hace referencia el artículo 26.1 del mismo conforme a la normativa aplicable en materia de desindexación». Se trata, en definitiva, de otro ejemplo de proyecto normativo en el que se contemplan ya las previsiones contenidas en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

## X. SOBRE EL EQUILIBRIO DE LAS PRESTACIONES EN EL CONTRATO DE OBRAS

Todo contrato establece una relación jurídica entre las partes, como regla general, inalterable y obligatoria (artículos 1254, 1256 y 1258 del Código Civil). En el caso del contrato de obras, uno de los elementos esenciales de la relación jurídica que liga a las partes es el de que la ejecución de los trabajos se hace a riesgo y ventura del contratista, sin que a la Administración *«le importe para nada el desarrollo de su ejecución y las incidencias que pudieren surgir»*, por utilizar las palabras del artículo 26 de la Real Orden de 14 de abril de 1836. La única excepción a la vigencia del principio de riesgo y ventura es la fuerza mayor (que no es el caso).

El contratista está obligado a construir la obra pública, asumiendo los eventuales riesgos derivados de su ejecución y pérdida, salvo en el caso de fuerza mayor. La referida regla de la construcción de la obra a riesgo y ventura del contratista comporta –como ha reiterado en numerosas ocasiones este Cuerpo Consultivo– que el adjudicatario se beneficie 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. Lo que sí hace la Administración es garantizar la indemnidad de las prestaciones económicas del contratista a que se obliga en virtud de la relación contractual mediante la técnica de la revisión de precios (cuando resulte de aplicación)

que no es sino una cláusula de estabilización encaminada a protegerle frente a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

Lo expuesto no significa que la regla del riesgo y ventura del contratista no tenga sus naturales límites, determinados por la vigencia del principio de equilibrio económico-financiero. El contrato de obras está sujeto al criterio general de la obligatoriedad. Y la obligatoriedad de las prestaciones debidas por las partes cede en el caso de que su cumplimiento resulte excesivamente oneroso hasta el punto de alterar los presupuestos del negocio (la propia base del negocio) o sus condiciones (cláusula «*rebus sic stantibus*»). Debe tratarse de una onerosidad tal que, además de obedecer a una causa imprevisible o de ordinario injustificable, rompa el efectivo equilibrio de las prestaciones y trastoque completamente la relación contractual («*bouleversement*», decía el Consejo de Estado francés en su *arrêt* de 27 de junio de 1919). La gravosa onerosidad puede tener un origen vario, bien en decisiones de la propia Administración «*factum principis*», bien en circunstancias ajenas a ésta, bien en la fuerza mayor. El Consejo de Estado no ha sido ajeno en nuestra patria a la construcción de la doctrina del restablecimiento del equilibrio económico en los contratos cuando se produce una quiebra total y absoluta del sinalagma establecido entre la Administración y el contratista. Desde el Real Decreto Sentencia de 20 de junio de 1840, recaído en el asunto de Portazgo de Soncillo, hasta los dictámenes más recientes, el Consejo de Estado ha señalado que la alteración de las circunstancias existentes en el momento de la conclusión de los contratos de tracto sucesivo puede dar lugar a una revisión de su contenido, pero ello sólo es posible cuando, además de no tener adecuada compensación mediante el instrumento ordinario de la revisión de precios, el riesgo concretado no es normal, sino patológico y desmesurado, de tal suerte que lo desbarata completamente y se quiebre enteramente el equilibrio contractual (dictámenes 3.205/2003, de 20 de noviembre, y 635/2005 de 5 de mayo). Es por tanto esta doctrina la que ha de examinarse para su aplicación en cada concreto supuesto. El principio de riesgo y ventura que rige la actuación económica de la contrata no cede ante una alteración sobrevenida de las circunstancias sino cuando ésta es de tal índole que comporta una quiebra radical del equilibrio económico financiero contractual, por su excesiva onerosidad, por su imposible compensación mediante los meca-

nismos contractuales regulares –la revisión de precios cuando procede entre otros– y por suponer una frustración completa de los presupuestos contractuales –todo ello conjuntamente–.

El Consejo de Estado ha mantenido en sus numerosos dictámenes que la doctrina de la claúsula *rebus sic stantibus*, como límite a la aplicación del principio de riesgo y ventura, no puede trasladarse sin más a otra construcción jurídica, la de la excesiva onerosidad, aplicable a las prestaciones caracterizadas por la conmutatividad contractual. El ordenamiento español nunca ha incorporado versiones de esta índole como otros cercanos que se orientan en esta línea. Pero aun en este planteamiento tampoco sería de aplicación ese límite –el de la excesiva onerosidad– cuando no se ha pretendido por el afectado, en el curso del periodo contractual de cumplimiento, ninguna medida para hacer frente al mismo, cual podría haber sido la de suspensión de la obra –para poder realizar un acopio de materiales de modo más adecuado en su precio–. En el contrato de obra pública, la obligación principal es la de ejecutar la misma, no la del suministro de materiales, y el precio no se fija por el de los materiales, sino por el de la realización de ese servicio –la obra–. La conmutatividad de las prestaciones se mide en la correspondencia del precio al servicio, no en atención a los materiales de que se provee quien lo presta.

Han sido numerosas las reclamaciones formuladas en relación con los contratos de obras y sometidas al Consejo de Estado en las que la construcción jurídica en que se fundamentan atiende a una suerte de ponderación del grado de asunción del propio riesgo y ventura, valorando la baja, el coste efectivo de materiales empleados, el porcentaje de utilización de medios empresariales, y factores similares. Pero ese criterio no se corresponde al acogido por la legislación en vigor. Este tipo de reclamaciones solo cabría si quedase acreditada una concurrencia de circunstancias del tipo extraordinario que supone la doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus*; y no es posible extender, sin quebrar el espíritu y la letra de la ley, ese supuesto al de solo una excesiva onerosidad.

No se trata de reequilibrar económico-financieramente el contrato, sino de estar a lo pactado, la ejecución de una obra a riesgo y ventura de la contrata. Ello es bien patente cuando –como en el caso presente– se pretende compensar la cuantía no absorbida por la

aplicación de la cláusula de revisión de precios de ese incremento de precio de productos asfálticos al socaire de una pretendida aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*. En modo alguno ha de ser así pues la cláusula de revisión de precios no busca el reequilibrio económico-financiero del contrato.

Y, por otro lado, el principio de riesgo y ventura no está sometido a grados ni escalones. No se trata de hacer una valoración de la subjetiva estimación empresarial para una obra en concreto, ni tampoco de indagar acerca de parámetros objetivos en los que encajar esa previsión mercantil. En el régimen contractual español la postura de la contrata se refleja en una auténtica oferta y es la Administración quien la acepta mediante la adjudicación. La posible representación errónea de las circunstancias que para sí realice la contrata, a fin de competir con otras en su oferta, tiene su significado estricta y exclusivamente en su ámbito interno. De otro modo se subvertiría en el procedimiento de adjudicación contractual, pues toda baja, se corregiría posteriormente al alza, eliminándose de hecho la libre competencia en la adjudicación, penalizando al más eficiente frente a quien opera con mayor ligereza en la presentación de sus ofertas.

En la contratación de obras públicas se mantiene como principio esencial del contrato el de riesgo y ventura de la contrata y éste supone que sea la mercantil adjudicataria la que valore las circunstancias de mercado y decida, asumiendo su riesgo empresarial, acerca del modo y ritmo de ejecución de la obra, de que resultará su beneficio. Entrar en el examen de cuál sea el normal en estos casos (que oscila entre el 3 al 7 % según las instituciones que realizan las estadísticas) lleva a desnaturalizar ese principio esencial. La Administración no garantiza un beneficio empresarial, ni de ello se trata en el contrato de obra. La formación de precios para el presupuesto contractual se hace precisamente conforme a los adecuados al mercado en el momento de formarse ese presupuesto, previéndose variaciones normales de mercado en los mismos mediante las cláusulas de revisión de precios. La función de esas cláusulas de revisión de precios no es la de garantizar el mantenimiento de precios de mercado durante el periodo contractual sino la de disponer una limitación equitativa al riesgo empresarial –que sigue existiendo y debe ser asumido íntegramente por la contrata–.

# ÍNDICE


| | Página |
|---|---|
| **PRIMERA PARTE: EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2014** | 5 |
| **I. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO** | 7 |
| 1. Consejo de Estado en Pleno | 7 |
| 2. Comisión Permanente | 9 |
| 3. Comisión de Estudios | 10 |
| 4. Secciones | 10 |
| 5. Letradas y Letrados | 14 |
| **II. FUNCIÓN CONSULTIVA** | 16 |
| 1. Consultas | 16 |
| 2. Clasificación de los expedientes | 16 |
| 3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados | 44 |
| 4. Reuniones | 45 |
| 5. Ponencias especiales | 45 |
| 6. Votos particulares | 45 |
| 7. Mociones | 46 |
| **III. PERSONAL** | 47 |
| 1. Consejeros Permanentes | 47 |
| 2. Consejeros Natos | 47 |
| 3. Consejeros Electivos | 48 |
| 4. Letrados | 59 |
| 5. Personal administrativo | 61 |
| 6. Personal laboral | 62 |

Página

**IV. SERVICIOS** ..... 62

1. Archivo y Biblioteca ..... 62
2. Informática ..... 65
3. Gestión y Servicios Generales ..... 67
4. Conservación y mantenimiento ..... 69

**V. RELACIONES INSTITUCIONALES** ..... 72

**VI. HONORES Y DISTINCIONES** ..... 76

**VII. TRIBUNAL DE CONFLICTOS** ..... 77

**VIII. DISPOSICIONES QUE AFECTAN AL CONSEJO DE ESTADO** ..... 90

SEGUNDA PARTE: EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2015 ..... 91

**I. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO** ..... 93

1. Consejo de Estado en Pleno ..... 93
2. Comisión Permanente ..... 95
3. Comisión de Estudios ..... 95
4. Secciones ..... 96
5. Letradas y Letrados ..... 100

**II. FUNCIÓN CONSULTIVA** ..... 101

1. Consultas ..... 101
2. Clasificación de los expedientes ..... 102
3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados ..... 139
4. Reuniones ..... 140
5. Ponencias especiales ..... 141
6. Votos particulares ..... 141

**III. PERSONAL** ..... 143

1. Consejeros Permanentes ..... 143
2. Consejeros Natos ..... 155

Página

3. Letrados ..... 197
4. Personal administrativo ..... 198
5. Personal laboral ..... 198

**IV. SERVICIOS**..... 198

1. Archivo y Biblioteca ..... 198
2. Informática ..... 202
3. Gestión y Servicios Generales ..... 204
4. Conservación y mantenimiento ..... 205

**V. RELACIONES INSTITUCIONALES** ..... 208

**VI. HONORES Y DISTINCIONES** ..... 214

**VII. TRIBUNAL DE CONFLICTOS** ..... 214

**VIII. DISPOSICIONES QUE AFECTAN AL CONSEJO DE ESTADO** ..... 217

TERCERA PARTE: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS ..... 223

**I. Delegación legislativa y textos refundidos** ..... 225

**II. Otras consideraciones sobre técnica normativa** ..... 240

**III. Consideraciones de carácter general sobre la sistemática de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público** ..... 246

**IV. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas** ..... 253

Página


**V. Drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en centros penitenciarios** ..... 268

**VI. La supresión del riesgo y ventura en las concesiones mixtas de obra y servicio público** ..... 274

**VII. Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por el impago del justiprecio por los beneficiarios de una expropiación forzosa en situación de concurso de acreedores** ..... 280

**VIII. Los mecanismos de compensación por disminución del tráfico en las autopistas en régimen de concesión** ..... 299

**IX. Consideraciones sobre la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y los proyectos normativos** ..... 307

**X. Sobre el equilibrio de las prestaciones en el contrato de obras** ..... 312

# PRIMERA PARTE

# EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2014

# SEGUNDA PARTE

# EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2015

# TERCERA PARTE

# OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS