

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

ABRIL DE 2024



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

Edita: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69
E-mail: revjuridica@madrid.org

Abril de 2024

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- ABRIL DE 2024 -

Contenido

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS	4
2. DISPOSICIONES ESTATALES.....	6
3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	8
4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	10
5. RESOLUCIONES JUDICIALES	13
5.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	13
5.2. Jurisdicción contencioso-administrativa	14
5.3. Jurisdicción social	17
6. OTRAS RESOLUCIONES	18
7. COMENTARIOS DOCTRINALES	19
7.1. La doctrina Saquetti como supuesto de interés casacional objetivo del recurso de casación contencioso-administrativo – Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid)	19
7.2. El órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	33

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS

- ***Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación / European Media Freedom Act):*** establece normas comunes para el buen funcionamiento del mercado interior de los servicios de medios de comunicación, introduce medidas destinadas a proteger a los periodistas y a los prestadores de servicios de medios de comunicación de las injerencias políticas, facilitando al mismo tiempo su actividad transfronteriza dentro de la Unión, y crea el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación. Su objetivo es combatir las injerencias políticas en las decisiones editoriales de los proveedores de medios de comunicación, proteger a los periodistas y a sus fuentes y garantizar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Para ello, su capítulo II regula un catálogo de derechos y obligaciones de los prestadores y de los destinatarios de los servicios de medios de comunicación. Por su parte, el capítulo III prevé la existencia de autoridades independientes en materia de medios de comunicación, tanto a nivel nacional como comunitario –creándose al efecto el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, que sustituirá al Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual-, la cooperación y convergencia normativa, la prestación de servicios de medios de comunicación en un entorno digital y su acceso, la evaluación de concentraciones en el mercado de medios de comunicación o la asignación equitativa de recursos económicos. Finalmente, el capítulo IV regula el seguimiento en la aplicación del reglamento (**DOUE de 17 de abril de 2024**).

- ***Reglamento (UE) 2024/1106 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1227/2011 y (UE) 2019/942 en lo que respecta a la mejora de la protección de la Unión contra la manipulación del mercado en el mercado mayorista de la energía:*** modifica el Reglamento (UE) 2011/1227 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía, y el Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía, con el propósito de garantizar una mayor transparencia y aumentar las capacidades de control, contribuyendo así a la estabilización de los precios de la energía y a la protección de los consumidores, así como para garantizar una investigación y una ejecución más efectiva ante los posibles casos de abuso de mercado con impacto transfronterizo, mediante la subsanación de las deficiencias detectadas en el marco actual (**DOUE de 17 de abril de 2024**).

- ***Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724:*** establece normas para la recogida de datos por parte de las autoridades competentes y los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración y para el intercambio de datos entre los anteriores, relativos a la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración ofrecidos por los anfitriones a través de dichas

plataformas. Se centra en uno de los principales retos regulatorios, consistente en la falta de información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, tales como la identidad del anfitrión, el lugar donde se ofrecen dichos servicios y su duración; ausencia de información que dificulta que las autoridades evalúen el impacto real de estos servicios y elaboren y apliquen respuestas políticas adecuadas y proporcionadas (**DOUE de 29 de abril de 2024**).

- ***Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) n.o 1013/2006***: establece medidas para proteger el medio ambiente y la salud humana, contribuir a la neutralidad climática, a alcanzar una economía circular y la contaminación cero mediante la prevención o la reducción de los efectos adversos que pueden derivarse de los traslados de residuos y del tratamiento de los residuos en su destino. Establece procedimientos y regímenes de control para los traslados de residuos, en función del origen, el destino y la ruta del traslado, del tipo de residuo y del tipo de tratamiento que vaya a aplicarse a los residuos en destino. Pretende completar la normativa general de la Unión Europea en materia de gestión de residuos, como la Directiva 2008/98/CE, y aplica a escala de la Unión el Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (**DOUE de 30 de abril de 2024**).

- ***Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital***: tiene por objetivo garantizar que las personas y las empresas de toda la Unión tengan un acceso universal a una identificación y una autenticación electrónicas seguras y fiables. Con arreglo a la nueva normativa, los Estados miembros ofrecerán a los ciudadanos y las empresas unas carteras digitales que podrán vincular sus identidades digitales nacionales con certificados de sus demás atributos personales (por ejemplo, carnet de conducir, titulaciones o cuenta bancaria). Los ciudadanos podrán demostrar su identidad y compartir fácilmente, con su teléfono móvil, documentos electrónicos almacenados en su cartera digital. Las nuevas carteras europeas de identidad digital permitirán a todos los ciudadanos acceder a servicios en línea con su identificación digital nacional, que será reconocida en toda la UE, sin tener que utilizar métodos de identificación privados ni compartir innecesariamente datos personales. Este control por parte del usuario garantiza que solo se comparta la información que realmente proceda (**DOUE de 30 de abril de 2024**).

- ***Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas*** («demandas estratégicas contra la participación pública»): establece garantías contra las pretensiones manifiestamente infundadas o las acciones judiciales abusivas en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas interpuestas contra personas físicas y jurídicas con motivo de la implicación de dichas personas en la participación pública, entendida como el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información, la libertad de las artes y de las ciencias o la libertad de reunión y de asociación, así como cualquier acción

preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con dicha declaración o actividad, y que atañe a un asunto de interés público. La directiva se aplicará a los asuntos civiles o mercantiles con repercusiones transfronterizas de los que se conozca en procesos civiles, incluidos los procedimientos de medidas provisionales y cautelares y reconveniones, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No se aplicará, en particular, a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni tampoco a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*). Tampoco se aplicará a los asuntos penales ni al arbitraje y se entenderá sin perjuicio del derecho procesal penal (**DOUE de 16 de abril de 2024**).

- **Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE:** establece normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones para proteger con mayor eficacia el medio ambiente, así como medidas para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental y hacer cumplir el derecho medioambiental de la Unión de manera efectiva. Se revisa la lista de delitos medioambientales de la Directiva 2008/99/CE y se añaden nuevos delitos basados en las infracciones más graves del derecho medioambiental de la Unión. Se refuerzan las sanciones a fin de aumentar su efecto disuasorio y se mejora la eficacia de la detección, la investigación, el enjuiciamiento y la resolución judicial de los delitos medioambientales (**DOUE de 30 de abril de 2024**).

- **Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673:** establece normas mínimas en lo que respecta a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión adoptadas sobre la base del art. 29 del TUE o del art. 215 del TFUE (**DOUE de 29 de abril de 2024**).

2. DISPOSICIONES ESTATALES

- **Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente:** sustituye y deroga la normativa anterior (RD 57/2005, RD 88/2013 y órdenes de 30 de junio de 1966 y 26 de mayo de 1989), actualizando la regulación contenida en dichas normas, unificándola y adaptándola al derecho comunitario -Directiva 2014/33/UE y Reglamento (UE) 2023/1230- (**BOE nº 91, de 13 de abril de 2024**).

- **Real Decreto 363/2024, de 9 de abril, por el que se convocan elecciones de diputados y diputadas al Parlamento Europeo:** se convocan elecciones al Parlamento Europeo, que se celebrarán el domingo día 9 de junio de 2024, dentro del marco temporal concedido por la Declaración del Consejo de 22 de mayo de 2023. El número de diputados a elegir por parte del Reino de España será de 61. La campaña electoral durará 15 días, comenzando a las cero horas del 24 de mayo y finalizando a las veinticuatro horas del 7 de

junio. El escrutinio general comenzará a las diez horas del 14 de junio y deberá concluir no más tarde de las veinticuatro horas del 17 de junio. El recuento de votos en el ámbito nacional, la atribución de los escaños correspondientes a cada una de las candidaturas y la proclamación de electos y electas se realizará por la Junta Electoral Central no más tarde del 29 de junio (**BOE nº 93, de 16 de abril de 2024**).

- ***Real Decreto 364/2024, de 9 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios de innovación en la contratación pública y se regula el Plan para la Innovación en la Contratación Pública***: dicha comisión se crea con la finalidad de garantizar la coordinación de la AGE, sus organismos y entidades de derecho público y los servicios comunes y las entidades gestoras de la Seguridad Social en la incorporación y el uso de criterios de innovación en la contratación pública. En particular, según su art. 1, la comisión promoverá la consideración de la innovación en todas las fases de los expedientes de contratación, difundirá las mejores prácticas administrativas, y evaluará las técnicas y opciones de promover la innovación de la normativa vigente al objeto de impulsar criterios de forma proactiva que permitan una compra pública innovadora, y en su caso, estudiar la necesidad de posibles mejoras en el marco normativo de la compra pública innovadora. En el Plan para la Innovación en la Contratación Pública que deberá elaborar la comisión, de conformidad con el art. 8, se determinarán los productos, obras, servicios y suministros en los que se vaya a promover una compra pública que tenga en cuenta parámetros en materia innovadora, así como los criterios a tener en cuenta en ese ámbito por los órganos de contratación en las distintas fases del procedimiento de licitación, que podrán ser incorporados a los pliegos como especificaciones técnicas del contrato, criterios de selección de los licitadores, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución (**BOE nº 103, de 27 de abril de 2024**).

- ***Real Decreto 407/2024, de 23 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delinquentes Sexuales***: adapta el reglamento a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, armoniza la denominación del registro y el título de la norma con el contemplado en esta ley -Registro Central de Delinquentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos- y actualiza la regulación a la vista de los avances tecnológicos producidos en el sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia y en el sistema europeo de información de antecedentes penales (ECRIS) (**BOE nº 100, de 24 de abril de 2024**).

- ***Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo***: tiene por objeto adaptar los procedimientos de provisión de libre designación al nombramiento del personal directivo público en la AGE, de acuerdo con el art. 125, apartado 2, del RDL 6/2023, de 19 de diciembre; e igualmente, persigue articular las herramientas de gestión de esta tipología de puestos previstas en los apartados 3 y 4 del referido art. 125 del RDL 6/2023 (**BOE nº 105, de 30 de abril de 2024**).

- ***Orden TDF/380/2024, de 26 de abril, sobre planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado:*** establece normas y directrices para la elaboración de planes e instrumentos de planificación estratégica de recursos humanos en la AGE, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107 del RDL 6/2023, de 19 de diciembre (**BOE nº 105, de 30 de abril de 2024**).

3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid:*** tiene por objeto, según su art. 1, establecer los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación en la Comunidad de Madrid del modelo de economía circular, con el fin de favorecer la utilización más eficiente y sostenible de los recursos, extender la vida útil de los productos, prevenir y reducir la generación de residuos, potenciar la valorización de los residuos para evitar el vertido y su reintroducción como nuevos recursos en el ciclo productivo, con la mayor eficiencia energética, sustituyendo y derogando la anterior Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid. De conformidad con su exposición de motivos, se pretende “regular la implantación de la economía circular desde una perspectiva transversal, que permita que este nuevo modelo de producción y consumo se integre en todos los ámbitos de la vida social y económica de la región”. Consta al efecto de 48 artículos estructurados en torno a un título preliminar y cinco títulos, así como 2 DA, 2 DT, 1 DD, 3 DF y 2 anexos. En particular, el Título Preliminar contiene una serie de disposiciones generales en las que se detallan el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, las definiciones necesarias para su interpretación, los principios rectores y los objetivos sobre los que descansa la ley. El Título I, relativo a la organización administrativa y la planificación, contiene el deslinde competencial en la Comunidad de Madrid y sus entidades locales. El Título II está dedicado a las «medidas tractoras para la economía circular» e incluye las condiciones ambientales en la contratación pública –referidas al establecimiento de prescripciones técnicas, en las que deberán tenerse además en cuenta los criterios y objetivos de contratación pública ecológica desarrollados por la Comisión Europea en consonancia con la Comunicación de la Comisión Europea COM (2008) 400 final, de 16 de julio de 2008, así como sus actualizaciones posteriores-, así como las medidas para el impulso empresarial, emprendimiento e inversión –incluyendo la previsión de creación de un nodo de colaboración público-privada con el objeto de facilitar la inversión y el estímulo del empleo en materia de economía circular-, y de formación, empleo e I+D+i. El Título III se centra en las cadenas de valor prioritarias en la Comunidad de Madrid, que son las cadenas de valor forestal, agroalimentaria y restauración; construcción, edificación e infraestructuras; equipamiento electrónico y eléctrico y pilas; envase y embalaje; textil; transporte y movilidad; y agua. El Título IV está dedicado a los residuos y su circularidad, incorporando y actualizando la regulación que contenía la derogada Ley 5/2003, estableciendo la regulación en sucesivos capítulos de la gestión circular de los residuos, de los subproductos y el fin de condición de residuo, de la responsabilidad ampliada del productor, y de los suelos contaminados. Por último, el Título V contiene el régimen de inspección y sanciones (**BOCM nº 97, de 24 de abril de 2024**).

- ***Ley 2/2024, de 22 de abril, por la que se regulan las Distinciones Honoríficas de la Comunidad de Madrid:*** regula las distinciones honoríficas «Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid», «Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo» y «Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid», con el fin de actualizar y refundir la regulación de tres de las más altas distinciones que concede la Comunidad, estableciendo en una única norma los aspectos que las definen y los supuestos en que procede el otorgamiento de cada una de ellas, sin que se determine un orden de preeminencia entre las mismas. Por otro lado, dejarán de concederse la Medalla de Plata de la Comunidad de Madrid y dos grados de la Orden del Dos de Mayo, la Encomienda de Número y la Cruz, si bien las personas que hubieran sido condecoradas con estas distinciones seguirán manteniendo el tratamiento y honores que la legislación anterior reconocía a su favor (**BOCM nº 96, de 23 de abril de 2024**).

- ***Decreto 22/2024, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte:*** se trata únicamente de una adaptación a la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, y a la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid, del contenido de las competencias atribuidas a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español por los arts. 5.2.b) y 5.3.f), respectivamente, en relación con la gestión de la inscripción de las personas físicas o jurídicas que se dediquen habitualmente al comercio de bienes muebles integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y con el ejercicio de las competencias sancionadoras en materia del libro (**BOCM nº 91, de 17 de abril de 2024**).

- ***Decreto 27/2024, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 68/2012, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la estructura orgánica del Canal de Isabel II:*** se trata de modificaciones puntuales que (i) actualizan el contenido de la letra c) del art. 3.2 para incluir expresamente, entre las funciones del Consejo de Administración, la formulación y aprobación de las cuentas anuales, tanto individuales como consolidadas, así como del estado de información no financiera, al tiempo que se añaden dos nuevas funciones con las letras d) y e) para contemplar la aprobación del anteproyecto de presupuesto y el nombramiento y separación de los auditores de cuentas, (ii) modifican el art. 4.3 para suprimir la referencia a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y (iii) añaden un nuevo apartado en los arts. 5 y 6 para regular aquellos supuestos de vacante, ausencia o enfermedad tanto del Presidente como del Vicepresidente (**BOCM nº 98, de 25 de abril de 2024**).

- ***Decreto 28/2024, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades:*** suprime la Viceconsejería de Política Educativa, cuyas competencias se asumen por la Viceconsejería de Política y Organización Educativa (**BOCM nº 98, de 25 de abril de 2024**).

- ***Resolución de 18 de marzo de 2024, del Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establece el listado de variedades de viñedo***

autorizadas en la Comunidad de Madrid: se dicta en aplicación del art. 33 del Real Decreto 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, para la inclusión de las variedades del género *Vitis Listán Prieto* y *Garnacha Blanca* como variedades de vinificación autorizadas en la Comunidad de Madrid (**BOCM nº 80, de 4 de abril de 2024**).

4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid:* la **sentencia nº 29/2024, de 28 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha resuelto el **recurso de inconstitucionalidad 231-2021**, interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. Los recurrentes instaron la declaración de inconstitucionalidad de la ley en su conjunto por la concurrencia de vicios formales asociados a la tramitación parlamentaria de la norma, durante la cual, según se alegaba, se había vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE), al haberse visto privados del trámite de enmienda. Sin embargo, la sentencia declara extinguido el recurso, por pérdida sobrevenida de objeto –aplicando la doctrina general contenida, entre otras, en la STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2-, al haberse derogado la ley impugnada en su totalidad por otra ley posterior, siendo esta la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid –disposición derogatoria única- (**BOE nº 82, de 3 de abril de 2024**).

- *Ingreso mínimo vital:* la **sentencia nº 32/2024, de 28 de febrero, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional**, ha desestimado el **recurso de inconstitucionalidad 2061-2022**, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de la DA 5ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en la redacción dada por la DF 30ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. El recurso corre la misma suerte desestimatoria que el nº 1937-2022, formulado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso y resuelto por la STC 19/2024, de 31 de enero, que fue analizada en el número de febrero de 2024 de esta Revista (**BOE nº 82, de 3 de abril de 2024**).

- *Tutela judicial de la libertad en los procedimientos de extradición pasiva:* durante el presente periodo se han publicado varios pronunciamientos, entre los que se incluyen las **sentencias núms. 34/2024, 36/2024, 37/2024, 42/2024 y 43/2024, todas ellas de 11 de marzo, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional**, que han consolidado la doctrina establecida por la STC 17/2024, de 31 de enero, tutela judicial del derecho a la libertad en los procedimientos de extradición pasiva, en el sentido de distinguir dos garantías diversas: por un lado, una garantía básica, consistente en que el órgano judicial verifique, al examinar la petición de extradición, la imparcialidad de la autoridad que la ha emitido y, por otro lado, una garantía específica consistente en que la solicitud venga refrendada por una autoridad judicial desde el mismo país de origen, fundada en el art.

7.1.a) de la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva (LEP), de directa aplicación en caso de ausencia de convenio extradicional con el Estado reclamante (STC 147/2021, FJ 4), y que puede verse modulada en función de lo previsto en el convenio de extradición vigente entre las partes, en tanto que fuente normativa de aplicación preferente en los términos del art. 1.1 LEP. En el caso del Reino de Marruecos, el art. 12.a) del Convenio bilateral de extradición no exige el dictado de una resolución judicial como punto de partida de la solicitud de entrega, de modo que la misión de los tribunales españoles se ha de limitar a depurar aquellas solicitudes de extradición que presenten indicios de falta de proporcionalidad o de fundamento, circunstancias que no se apreciaban en los supuestos enjuiciados, razón por la cual se procede a desestimar los amparos interpuestos (**BOE nº 99, de 23 de abril de 2024**).

- *Régimen de los partidos políticos (protocolo de violencia machista)*: la **sentencia nº 44/2024, de 12 de marzo, del Pleno del Tribunal Constitucional**, dictada en el **recurso de inconstitucionalidad 1719-2021**, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, ha declarado inconstitucional y nulo el art. 16 de dicha norma, desestimando el recurso en todo lo demás. El precepto anulado establecía la obligación de los partidos políticos que operasen en Cataluña de contar con un plan de igualdad interno y un protocolo de violencia machista con un ámbito muy amplio, llegando incluso a imponer obligaciones respecto de personas que no fueran siquiera afiliadas del partido político sino meramente simpatizantes. La sentencia, sin entrar a analizar la constitucionalidad del contenido sustantivo de las obligaciones impuestas en virtud de dicho precepto, considera que el mismo vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, en la medida en que establece condiciones que inciden en la organización y funcionamiento de los partidos políticos, cuyo régimen se encuentra actualmente regulado en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio. Cuenta con dos votos particulares (**BOE nº 82, de 3 de abril de 2024**).

Adicionalmente, durante este periodo se han admitido a trámite, entre otros, los siguientes procedimientos de inconstitucionalidad y/o conflictos constitucionales:

- Recurso de inconstitucionalidad 1306-2024, promovido por la Xunta de Galicia, contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; DA 3ª; DT 2ª.1; DT 3ª, DF 5ª y DF 7ª de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.
- Recurso de inconstitucionalidad 1278-2024, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 12; 15, apartados 1 d) y 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 27, apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3; 28 y 29; DT 1ª, párrafo segundo; DT 2ª y DF 7ª, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.
- Recurso de inconstitucionalidad 1863-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución

del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

- Recurso de inconstitucionalidad 2113-2024, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid.
- Conflicto entre órganos constitucionales 1219-2024, promovido por el Gobierno de la nación frente al Senado, en relación con el acuerdo de la Mesa del Senado de 21 de noviembre de 2023, ratificado el 18 de enero de 2024, por el que se toma en consideración para su tramitación la proposición de ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en contra del criterio del Gobierno de la Nación.
- Impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) 2159-2024, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, que admite a trámite una iniciativa legislativa popular denominada "Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña".

Asimismo, y a los efectos previstos en el art. 33 de la LOTC, se ha acordado el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con las siguientes normas con rango de ley:

- Art. 37 de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024 (publicado por Resolución de 2 de abril de 2024, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local - **BOCM nº 96, de 23 de abril de 2024**).
- Apartado catorce ter del art. único de la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid (publicado por Resolución de 2 de abril de 2024, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local - **BOCM nº 97, de 24 de abril de 2024**).
- Apartados once, doce, quince, diecisiete y veintidós bis del art. único de la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación de la Comunidad de Madrid (publicado por Resolución de 2 de abril de 2024, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local - **BOCM nº 97, de 24 de abril de 2024**).

5. RESOLUCIONES JUDICIALES

5.1. *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

- *Interpretación del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia*: la **sentencia de 18 de abril de 2024, de la Sala Tercera del TJUE**, dictada en los **asuntos acumulados C-765/22 y C-777/22**, ha declarado que el Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia, debe interpretarse de la siguiente manera: (i) la ley del Estado de apertura del procedimiento de insolvencia secundario se aplica únicamente al tratamiento de los créditos nacidos después de la apertura de ese procedimiento, y no al tratamiento de los créditos nacidos entre la apertura del procedimiento de insolvencia principal y la del procedimiento de insolvencia secundario; (ii) la masa de los bienes situados en el Estado de apertura del procedimiento de insolvencia secundario está constituida únicamente por los bienes que se encuentren en el territorio de ese Estado miembro en el momento de la apertura de dicho procedimiento; (iii) el administrador concursal del procedimiento de insolvencia principal puede trasladar los bienes del deudor fuera del territorio de un Estado miembro distinto del de ese procedimiento de insolvencia, aun cuando tenga conocimiento de la existencia, por una parte, de créditos laborales de los acreedores locales en el territorio de ese otro Estado miembro, reconocidos mediante resoluciones judiciales, y, por otra parte, de un embargo preventivo de bienes acordado por un juzgado de lo social de ese último Estado miembro; (iv) el administrador concursal del procedimiento de insolvencia secundario puede ejercitar una acción revocatoria contra un acto realizado por el administrador concursal del procedimiento de insolvencia principal.

- *Cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores (prescripción)*: las **sentencias de 25 de abril de 2024, de la Sala Novena del TJUE**, dictadas en los **asuntos C-484/21 y C-561/21**, han establecido que la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que: (i) no se opone a que el plazo de prescripción de una acción de restitución de gastos que el consumidor ha abonado en virtud de una cláusula contractual cuyo carácter abusivo se ha declarado por resolución judicial firme dictada con posterioridad al pago de tales gastos comience a correr en la fecha en que esa resolución haya adquirido firmeza, sin perjuicio de la facultad del profesional de probar que ese consumidor tenía o podía razonablemente tener conocimiento del carácter abusivo de la cláusula en cuestión antes de dictarse dicha resolución; (ii) se opone a que el plazo de prescripción de una acción de restitución de gastos que el consumidor ha abonado en virtud de una cláusula de un contrato celebrado con un profesional cuyo carácter abusivo se ha declarado por resolución judicial firme dictada con posterioridad al pago de tales gastos comience a correr en la fecha, anterior, en la que el tribunal supremo nacional dictó, en otros asuntos, una serie de sentencias en las que declaró abusivas ciertas cláusulas tipo que se corresponden con la cláusula en cuestión de ese contrato; (iii) se opone a que el plazo de prescripción de una acción de restitución de gastos que el consumidor ha abonado en virtud de una cláusula de un contrato celebrado con un profesional cuyo carácter abusivo se ha declarado por resolución judicial firme comience a correr en la fecha de determinadas sentencias del Tribunal de Justicia que confirmaron que, en principio, los plazos de prescripción para las acciones de

restitución son conformes con el Derecho de la Unión, siempre que respeten los principios de equivalencia y de efectividad.

5.2. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

- *Inmovilización de los VTC*: la **sentencia nº 525/2024, de 1 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 2344/2023**, ha establecido que (i) la inmovilización de los VTC en virtud del art. 143.4.a) de la LOTT no requiere la incoación de un procedimiento sancionador, bastando a tal efecto el acta levantada por los agentes de la policía municipal; (ii) que dicha inmovilización no discrimina a los VTC respecto del sector del taxi, pues se trata de otorgar una protección inmediata al taxi, como servicio público, ante la apreciación por los agentes de la policía municipal de la concurrencia de un ilícito muy grave que afecta a un elemento sustancial que diferencia a los VTC respecto del taxi, y (iii), como medida cautelar o provisional que es, tal inmovilización no es una sanción impuesta de plano, por lo que, en sí misma, no vulnera la presunción de inocencia, al basarse en la apreciación indiciaria de los agentes de la policía municipal.

- *Anulación de varios preceptos del Reglamento de comunicaciones comerciales de las actividades de juego*: las **sentencias núms. 525/2024, de 1 de abril, y 560/2024, de 4 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, respectivamente dictadas en los **recursos 3/2021 y 2/2021**, han anulado los arts. 13, apartados 1 y 3, 15, 23.1, 25.3 y 26, apartados 2 y 3, del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, por falta de cobertura legal suficiente de la regulación en ellos contenida.

- *Requisitos para el pago y reintegro de subvenciones (deber de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social)*: la **sentencia nº 528/2024, de 2 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 7456/2020**, ha establecido, en relación con la interpretación sistemática de los arts. 34.5 y 37 de la LGS, que el art. 34.5 LGS exige para el pago de la subvención en todos los casos –bien se trate de un pago anticipado, un pago a cuenta o un pago posterior al cumplimiento de las condiciones- que el beneficiario se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. Sin embargo, una vez producido el pago de la subvención, las causas que pueden fundamentar el reintegro de la subvención son las enumeradas en el art. 37 de la LGS, entre las que no figura la de no hallarse el beneficiario al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. Cuestión distinta es que, una vez producido el pago de la subvención, el hallarse al corriente el beneficiario en las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social forme parte de las condiciones que fundamentaron la concesión de la subvención y a cuyo cumplimiento se obligó el concesionario, como es el caso de las obligaciones de creación y mantenimiento por un tiempo estipulado de un determinado número de puestos de trabajo, que requiere, obviamente, el alta y la cotización a la Seguridad Social por los trabajadores empleados. En tales casos, el incumplimiento por el beneficiario de las obligaciones frente a la Seguridad Social inherentes a la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo puede fundamentar una revocación de la ayuda, pero no en virtud del art. 34.5 de la LGS, pues el

pago de la subvención se efectuó cuando concurrían los requisitos exigidos para ello, sino en virtud de la causa de reintegro descrita en el art. 37.1.b) de la LGS.

- *Emisión de una segunda liquidación por la Administración tributaria:* la **sentencia nº 546/2024, de 3 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 8287/2022**, ha declarado que la potestad que la jurisprudencia reconoce a la Administración tributaria para reiterar una liquidación tras una estimación total por razones sustantivas permite rectificar los errores cometidos en la primera liquidación tramitando un nuevo procedimiento de comprobación e investigación para dictar un nuevo acto ajustado a derecho mientras su potestad esté viva. En el nuevo procedimiento que se inicie en aplicación de esa doctrina jurisprudencial, resulta de aplicación el principio de conservación de actos y trámites no afectados por la causa de anulación del acto anulado en el primer procedimiento, de acuerdo con el art. 66.3 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, que concreta en el ámbito tributario las previsiones generales del art. 51 de la LPACAP. La excepción jurisprudencial al reconocimiento de efecto interruptivo a la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase del art. 68.1.b) de la LGT en relación a la caducidad no es trasladable a los supuestos de prescripción, dada su distinta naturaleza.

- *Aprobación de un PIA tras el fallecimiento de la persona en situación de dependencia:* la **sentencia nº 548/2024, de 4 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 303/2022**, considera que, si bien el fallecimiento de aquel a quien se le reconoció el derecho a tener la condición de persona en situación de dependencia extingue la percepción de las prestaciones una vez concretadas y aplicadas, cuando estuviese pendiente la aprobación del Programa Individual de Atención al tiempo del fallecimiento de dicha persona, cabe aceptar que nazca en favor de sus causahabientes un derecho de crédito si, entre tanto, han venido sosteniendo con sus medios lo que habría sido la prestación declarada como derecho, pero aún no concretada. Por tanto, a efectos procedimentales, esos causahabientes tienen derecho a que el procedimiento se concluya con la aprobación del Programa Individual de Atención para concretar la prestación a la que habría accedido el beneficiario de no haber fallecido. Esos causahabientes suceden en la condición de interesados en el procedimiento, cuyo interés consistirá, en su caso, en plantear el reintegro de aquellos gastos que haya venido financiando el beneficiario con sus recursos, o los herederos, y que de haberse aprobado el referido programa no habrían soportado, ya sea en todo o en parte.

- *Anulación de la modificación del arancel de procuradores:* la **sentencia nº 592/2024, de 9 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, ha estimado el **recurso 678/2022**, interpuesto por la representación procesal de varios colegios de procuradores contra el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, que modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, declarando su nulidad por la “manifiesta insuficiencia” del análisis de impacto económico incorporado a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del reglamento. La Sala considera que el análisis económico de la Memoria, pese a existir formalmente, era notoriamente insuficiente y no se adecuaba a las exigencias mínimas de la ley, en línea con las advertencias efectuadas en su momento por el Consejo de Estado, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de

la Presidencia, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

- *Declaración de extinción de partidos políticos*: la **sentencia nº 607/2024, de 10 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 5941/2022**, señala que los principios de libertad de creación de partidos políticos, de intervención mínima del Estado, de mayor efectividad de los derechos fundamentales y de proporcionalidad no permiten que cualquier desajuste entre los estatutos del partido y el contenido que a estos se atribuye en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, pueda dar lugar a la declaración de su extinción al amparo del art. 12.bis.1.a) de dicha ley orgánica. A tal efecto es necesario, bien que se constate el cese real y cierto de la actividad del partido, bien un apartamiento palmario, patente y manifiesto, no necesitado de esfuerzo interpretativo alguno, del contenido legalmente atribuido a los estatutos en aspectos sustanciales y relevantes que dificulten, impidan o menoscaben su estructura interna y funcionamiento democráticos y, con ello, pongan en riesgo el cumplimiento de los fines que constitucionalmente están llamados a desempeñar. Y todo ello en el marco de un control externo, reglado y meramente formal de los estatutos y, en todo caso, con respeto al principio de proporcionalidad.

- *IRPF*: la **sentencia nº 616/2024, de 12 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 8830/2022**, en interpretación del art. 33.5.c) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ha declarado que no procede computar, a efectos de este impuesto, las pérdidas patrimoniales declaradas debidas a transmisiones lucrativas por actos inter vivos o liberalidades, aunque en unidad de acto se computen las ganancias patrimoniales también declaradas, derivadas de ese mismo tipo de transmisiones.

- *Tasación pericial contradictoria*: la **sentencia nº 643/2024, de 16 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 5753/2022**, establece que si no se realiza el depósito de honorarios del perito tercero, ello implica, de conformidad con el art. 135.3, párrafo 4º, LGT, la aceptación de la valoración realizada por el perito de la otra parte, lo cual impide que el contribuyente pueda cuestionar, en la vía judicial, el hecho del valor que ha servido de base al acuerdo de liquidación.

- *Cómputo de plazos administrativos*: la **sentencia nº 650/2024, de 17 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso 8105/2022**, señala que el plazo de prescripción de cuatro años del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, previsto en el art. 66 de la LGT, se ha de computar de fecha a fecha con independencia de que el último día de dicho plazo sea hábil o inhábil. De este modo, aun cuando el *dies ad quem* sea un día inhábil, el plazo finaliza ese mismo día, sin que se vea prorrogado al inmediato día hábil siguiente.

- *Anulación de real decreto de concesión directa de subvenciones*: la **sentencia nº 664/2024, de 18 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal**

Supremo, ha estimado el **recurso 671/2022**, interpuesto por la Comunidad de Madrid frente al Real Decreto 902/2021, de 19 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para el ejercicio presupuestario 2021, destinadas a la financiación del desarrollo de actuaciones de la inversión «Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad en el marco del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia». En concreto, mediante dicha norma se concedieron de forma directa ayudas únicamente a cuatro comunidades autónomas, siendo estas Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco. En relación con los aspectos formales, la sentencia sostiene la legitimación de la Comunidad de Madrid para recurrir el referido real decreto, cuestionada por la Abogacía del Estado, *“pues tiene un claro interés en cuanto en su demanda cuestiona la legalidad del reparto de unos fondos comunitarios dirigidos a los Estados miembros de la Unión y por ende, en principio y salvo justificación contraria, susceptibles de ser repartidos por todo el territorio nacional”*. En cuanto al fondo, considera que en el expediente de elaboración de la norma *“se motiva la finalidad de las subvenciones pero en modo alguno se justifican las razones por las que se acude al procedimiento excepcional de concesión directa”*, al que debe acudir de forma restrictiva y motivada, atendiendo a lo dispuesto en el art. 22 de la Ley General de Subvenciones, por lo que *“concluimos que en el presente supuesto no se ha justificado por la Administración, como le incumbe, acreditar la concurrencia en este concreto supuesto de razones válidas y suficientes para acudir al procedimiento excepcional de concesión directa de las subvenciones”*.

5.3. Jurisdicción social

- *Fijeza de trabajadores interinos*: tras la sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024 se han venido resolviendo distintos recursos a nivel nacional de forma diversa. Así, el Pleno de la Sala de lo Social del **Tribunal Superior de Justicia de Madrid** ha rechazado declarar fijos a tres trabajadores públicos vinculados a diferentes administraciones que habían recurrido en suplicación en reconocimiento de sus derechos laborales, declarando la naturaleza de la relación laboral de los interinos respecto de los que se ha apreciado fraude en la contratación temporal como indefinidos no fijos. Por su parte, la Sala de lo Social del **Tribunal Superior de Justicia del País Vasco** ha reconocido la fijeza laboral de una trabajadora del servicio de limpieza del Departamento de Educación del Gobierno Vasco con un contrato de interinidad desde septiembre de 2009 en su sentencia nº 979/2024, de 22 de abril (rec. 229/2024), si bien cuenta con el voto particular de una magistrada que considera que, por razones de seguridad jurídica, debería haberse suspendido el procedimiento hasta la resolución de la cuestión prejudicial que el Tribunal Supremo va a plantear al TJUE ante la existencia de dudas sobre el modo de aplicar la resolución del tribunal europeo. Esta última es, precisamente, la solución adoptada por la Sala de lo Social del **Tribunal Superior de Justicia de Galicia**, que ha suspendido 400 procedimientos sobre empleo público en los que se discute la naturaleza del vínculo con la administración, de los casi 800 que tiene en trámite, hasta que el TJUE se pronuncie sobre dos cuestiones prejudiciales presentadas por la propia Sala en las que demanda, entre otras cuestiones, que determine si el abuso de contratos temporales en la administración pública española vulnera la normativa europea y si, en caso de respuesta afirmativa, eso supone que los trabajadores afectados puedan pasar a fijos con todos sus efectos.

6. OTRAS RESOLUCIONES

- *Orden de 20 de marzo de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería General de la Comunidad de Madrid para el año 2024 (BOCM nº 90, de 16 de abril de 2024).*
- *Orden 1177/2024, de 5 de abril, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establece el calendario escolar para el curso 2024/2025 en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 93, de 19 de abril de 2024).*
- *Orden de 17 de abril de 2024, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se actualizan los módulos y las cuantías relativas a la subvención de los servicios de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 101, de 29 de abril de 2024).*
- *Resolución 2037/2024, de 4 de abril, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, por la que se aprueba la Carta de Servicios de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración (BOCM nº 91, de 17 de abril de 2024).*

7. COMENTARIOS DOCTRINALES

7.1. La doctrina Saquetti como supuesto de interés casacional objetivo del recurso de casación contencioso-administrativo – Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

I. La doctrina Saquetti.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), Sección 3, de fecha 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda 50514/13, estimó la impugnación de una sanción administrativa de multa de 153.800 euros impuesta a una persona física por una infracción grave de la legislación española en materia de prevención del blanqueo de capitales consistente en no declarar en aduana la tenencia de dinero en efectivo por el mismo importe. A nivel nacional, se había desestimado el recurso contencioso-administrativo, no cabía recurso de casación por ser un asunto de cuantía inferior a 600.000 euros y se inadmitió el recurso de amparo, en el cual la persona sancionada había alegado vulneración del derecho a la doble instancia jurisdiccional.

En la demanda ante el TEDH, el interesado alegó que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJ) no fue revisada por una jurisdicción superior, lo cual infringía el artículo 2 del Protocolo nº 7, firmado en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, CEDH), cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal.

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley.

2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución”².

El TEDH estimó la demanda y declaró que España había infringido el meritado artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH por las siguientes razones:

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

² En el mismo sentido, el artículo 14.5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, establece que “*Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*”.

1ª) Aplicando los criterios Engel (establecidos con anterioridad por el TEDH a efectos de interpretar el concepto de "acusación en materia penal" del artículo 6 CEDH en la Sentencia de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos, demanda n.º 5100/71), la sanción recurrida tenía naturaleza penal porque perseguía esencialmente disuadir y castigar al demandante por haber incumplido la obligación legal de cumplimentar una declaración aduanera y porque equivalía a la práctica totalidad de la cantidad no declarada en aduana. Por lo tanto, sí era aplicable en ese caso el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH.

2ª) No era aplicable la excepción de ser una infracción penal de menor gravedad, porque la incautación fue de prácticamente la totalidad de la cantidad descubierta durante el control aduanero realizado, sin que las autoridades internas (el TEDH se refería en particular al TSJ de Madrid) hubieran realizado un examen de proporcionalidad³.

3ª) Tampoco era aplicable la excepción de haber sido juzgado en primera instancia por el tribunal más alto, ya que las sentencias del TSJ de Madrid eran en aquella fecha susceptibles de revisión por el Tribunal Supremo, aunque para ello debieran ser de cuantía superior a 600.000 euros.

4ª) La sanción impuesta al demandante no fue objeto de una doble revisión jurisdiccional, ya que la autoridad administrativa que impuso la misma no era un tribunal y el Tribunal Constitucional (que, además, inadmitió el recurso de amparo sin entrar en el fondo) tampoco forma parte del Poder Judicial en España y la función que cumple el recurso de amparo no equivale a una segunda instancia. A mayor abundamiento, la sentencia del TSJ de Madrid devino firme porque era aplicable la elevación de la *summa gravaminis* a 600.000 euros en virtud de la reforma procesal operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de acuerdo con su disposición transitoria única.

En resumen, la STEDH de 3 de junio de 2020, asunto Saquetti, puso de manifiesto que el ordenamiento jurídico español no respetaba el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas de naturaleza penal proclamado en el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, cuando su enjuiciamiento correspondía a un TSJ o a la Audiencia Nacional y no eran aplicables las excepciones establecidas en el apartado 2 de dicho precepto.

2. Las Sentencias del Pleno de la Sala III del Tribunal Supremo que trasladan la doctrina Saquetti al ordenamiento jurídico español.

La STS del Pleno de la Sala III n.º 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8156/2020 –dictada bajo la vigencia del nuevo recurso de casación configurado por la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio–, resolvió el problema, con ocasión del recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Madrid por la que se confirmaba una sanción por importe de 250.000 euros, impuesta a una persona jurídica por tres infracciones graves del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de

³ La Sentencia Saquetti cuenta con un voto particular muy interesante del Juez Lemmens sobre cómo debe interpretarse la excepción de infracción de menor gravedad del artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 del CEDH.

septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por la realización de un vertido contaminante. Pasamos a resumir a continuación la doctrina establecida en esta sentencia, parafraseando la misma.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por la que se había admitido el recurso de casación era la siguiente: *“determinar la eventual incidencia de la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, en el asunto Saquetti Iglesias c. España (Demanda n.º 50514/13) –sobre la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves– en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos, cuando, como aquí acaece y en aplicación de los artículos 307.4.a) y 312 TRLPEMM en relación con los artículos 10.1.m) y 86.1 LJCA, corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer en única instancia”*.

El Tribunal Supremo comienza realizando un resumen de la doctrina sentada por el TEDH sobre el reexamen de la declaración de culpabilidad en materia de Derecho sancionador (FD 3º), matizando que no es un derecho a la doble instancia en sentido procesal sino un derecho al reexamen jurisdiccional de la declaración de culpabilidad, en los términos que se regulen en las leyes internas de cada Estado.

El Tribunal Supremo constata que tanto el artículo 6 del CEDH como el artículo 2 del Protocolo se refieren a acusaciones o infracciones penales, sin hacer ninguna matización o salvedad alguna respecto a las infracciones administrativas (“disciplinarias” en la terminología del TEDH), por lo que no cabe excluir a estas últimas de las garantías establecidas en el CEDH, siempre que tengan naturaleza penal.

El Tribunal Supremo recuerda la Sentencia del TEDH de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos (demanda 5.100/71), en la que se declara que debe distinguirse entre infracciones penales y administrativas; pero, dentro de las infracciones administrativas, conforme a la normativa interna de los Estados, debe distinguirse entre aquellas infracciones que por su naturaleza deben considerarse como propiamente administrativas y aquellas otras que por su naturaleza intrínseca también deben considerarse como infracciones penales, debiendo quedar éstas asimiladas a las penales a los efectos de la protección que confiere el Convenio⁴.

Para reconocer la naturaleza penal de las infracciones administrativas, la citada Sentencia del TEDH ha establecido los llamados “criterios Engel”, que son los que se utilizan desde entonces por la jurisprudencia para determinar la aplicación del derecho al doble examen jurisdiccional. Dichos criterios, de acuerdo con la descripción del mismo que se realiza en la citada sentencia del Tribunal Supremo, son los siguientes:

⁴ El Tribunal Supremo recuerda, en la misma línea, la doctrina del Tribunal Constitucional español según la cual en el ámbito del Derecho administrativo sancionador rigen, con matices, los mismos principios que en el Derecho penal, por ser ambos manifestación del mismo *ius puniendi* del Estado.

- 1) Criterio de la legalidad interna: como punto de partida, hay que tener en cuenta cómo califica el Derecho interno la infracción (administrativa o penal), aunque esta calificación sólo tiene un valor relativo, ya que pueden existir infracciones o sanciones calificadas como administrativas que materialmente sean de naturaleza penal, de acuerdo con los criterios siguientes.
- 2) Criterio de la naturaleza de la infracción: este segundo criterio de la sentencia Engel pone el centro de atención en la finalidad que trasluzca de acuerdo con la tipificación de la conducta. Si dicha finalidad es la salvaguarda de bienes generales de la sociedad (prevención general), la naturaleza de la infracción será penal. Si, por el contrario, pertenece al ámbito de protección de determinados bienes sectoriales que los poderes públicos deben tutelar por existir una especial relación del sancionado con la Administración, la naturaleza será administrativa. Esta distinción recuerda los conceptos de la doctrina administrativista española de sujeción general frente a los supuestos de sujeción especial.

El Tribunal Supremo explica que en la jurisprudencia del TEDH desde la sentencia Engel se han ido realizando matizaciones a este segundo criterio de distinción, tomando en consideración tres circunstancias para confirmar la naturaleza materialmente penal de una infracción administrativa calificada formalmente por el Derecho interno como administrativa, a los efectos de las garantías que se imponen en el Convenio y el Protocolo:

- a) Personas sometidas a la norma sancionadora: se tiene en cuenta la magnitud del colectivo al que va dirigida la norma infringida, de modo que, si la norma se refiere a relaciones de sujeción general y tiene fines de prevención general, la apreciación será a favor de la naturaleza penal, y, en cambio, si la norma infringida está dirigida a colectivos específicos y tiene fines adaptados a los intereses de éstos (relaciones de sujeción especial), será una infracción de naturaleza administrativa o “disciplinaria”.
 - b) Intereses protegidos: si los intereses o bienes jurídicos protegidos son de carácter general y no obedecen a la protección particular de bienes específicos, la infracción podría ser de naturaleza penal en lugar de administrativa.
 - c) Existencia de un objetivo de disuasión y represión: el objetivo de la norma es la disuasión y represión de carácter general, con independencia de que además de ese carácter disuasorio comporte una obligación de resarcimiento patrimonial. Es decir, tiene por finalidad la prevención general de los ciudadanos a quienes se les conmina con la sanción en salvaguarda de esos fines. Se trata del concepto de prevención general de nuestra doctrina, propia de las infracciones penales.
- 3) Criterio de la gravedad de la sanción: señala el Tribunal Supremo que en una sociedad sujeta a la preeminencia del Derecho, son de "materia penal" las sanciones que revisten un especial grado de severidad (como, por ejemplo, las privaciones de libertad susceptibles de ser impuestas a título represivo), excepto aquéllas que por

su naturaleza, su duración o sus modalidades de ejecución no son susceptibles de causar un perjuicio importante. Este criterio constituye, por sí mismo, una de las excepciones al reconocimiento del derecho a la doble revisión judicial, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 2 del Protocolo nº 7. Obviamente, si la sanción consiste en privación de libertad, reviste la máxima gravedad y por tanto tendrá naturaleza penal, pero esto no cabe en las infracciones tipificadas como administrativas en el ordenamiento jurídico español en virtud del artículo 25.3 CE. En cambio, si la sanción es económica, la jurisprudencia del TEDH no aclara si hay que tener en cuenta la sanción prevista en la norma y que se puede aplicar potencialmente, o bien la sanción concretamente impuesta al sujeto infractor, aunque sí se inclina por considerar la situación económica concreta de la persona sancionada y por tanto la trascendencia o el perjuicio que le supone hacer frente a la misma, afirmando que la mayor o menor gravedad de la sanción debe decidirse a la luz de las circunstancias de cada caso, si bien será necesario que la medida controvertida alcance cierto umbral de gravedad.

El Tribunal Supremo advierte de que el TEDH declara que el segundo criterio y el tercero son alternativos y no necesariamente cumulativos, si bien puntualiza que no excluyen un examen conjunto cuando al hacerlo por separado no permita alcanzar una clara conclusión sobre dicha cuestión. Sin embargo, reconoce que es más importante el segundo criterio de la naturaleza de la infracción que el tercero de la gravedad intrínseca de la sanción.

El Tribunal Supremo concluye que en esta materia existe una extrema dificultad de establecer reglas objetivas y taxativas, de tal forma que sólo es posible en un examen *a posteriori* de la sanción, es decir, valorando todas las circunstancias y no sólo las subjetivas y objetivas del sancionado y la conducta, sino incluso la misma motivación de la resolución que deja firme la sanción conforme al Derecho interno. Esta dificultad va en detrimento de la seguridad jurídica y de la necesaria certeza y taxatividad que deben regir en lo relativo a la garantía y el ejercicio de un derecho fundamental, lo cual plantea la necesidad de regular *de lege ferenda* la doble instancia jurisdiccional cuando se trata de impugnar una sanción, ya sea administrativa o penal (cosa que todavía no ha sucedido).

El Tribunal Supremo destaca que el Informe Explicativo del Protocolo nº 7 –que se utiliza comúnmente por los operadores jurídicos como instrumento de interpretación del mismo– deja al criterio de los Estados la extensión del examen de la declaración de culpabilidad o condena, sin exigir necesariamente, como comportaría una doble instancia, una revisión de las cuestiones de hecho y de derecho, sino que permite limitarlo a estas últimas, como es propio de los recursos de casación, e incluso permite que se condicione uno u otro recurso a determinados requisitos formales o motivos concretos.

Concretando ya un poco más, el Tribunal Supremo estatuye que, de acuerdo con la Sentencia Saquetti y el Informe Explicativo del Protocolo nº 7, las autoridades que no sean tribunales en el sentido del artículo 6 del Convenio no pueden ser tenidas en cuenta como “jurisdicciones”. Es decir, para el Tribunal Europeo, la declaración de culpabilidad o la condena, a los efectos del artículo 2 del Protocolo, no la hace la Administración en su resolución sancionadora, sino que, a los efectos de un nuevo examen, esa declaración se

hace por primera vez por el tribunal que revisa dicha resolución sancionadora, lo que comporta que se impone un nuevo examen en vía jurisdiccional, conforme al mencionado precepto del Protocolo.

También confirma que el recurso de amparo no es una segunda instancia a efectos del derecho a la revisión de una declaración de culpabilidad o una condena proclamado en el artículo 2 del Protocolo nº 7.

Asimismo, recuerda que la Sentencia Saquetti declara de manera taxativa que la exigencia de la doble instancia se cumple tanto con los tribunales de apelación como con los de casación, lo cual viene a significar que la revisión de la culpabilidad puede abarcar tanto las cuestiones de hecho y de derecho como sólo estas últimas.

De lo expuesto en los párrafos anteriores, el Tribunal Supremo saca las siguientes conclusiones:

1ª) La garantía sobre el examen por un tribunal superior a que se refiere el artículo 2 del Protocolo queda al criterio de la legislación de cada Estado, conforme a la remisión que se hace en el párrafo segundo del precepto, en relación a que su ejercicio se regulará por la ley.

2ª) La exigencia del examen por un tribunal superior no requiere necesariamente que afecte a las cuestiones de hecho y de derecho. Puede cumplir la garantía que se impone en el Protocolo un recurso que limite el conocimiento del Tribunal superior a cuestiones de derecho.

3ª) Los recursos de casación, pese a la limitación que comportan como recurso extraordinario y conforme a lo concluido en el párrafo anterior, sirven para garantizar el derecho al reexamen por un tribunal superior.

4ª) Los presupuestos formales de los recursos establecidos por la legislación interna de cada Estado, siempre que no desvirtúen la exigencia, dan cumplimiento a la garantía establecida en el Protocolo.

Descendiendo al plano nacional, el Tribunal Supremo considera que el problema se acota solamente a las sanciones administrativas cuya impugnación es competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los TSJ en única instancia (en este caso, cuando se refieren a Derecho estatal, porque, si son aplicación de Derecho autonómico, el TSJ actuaría como órgano superior jerárquico y sería aplicable la excepción del artículo 2.2 del Protocolo nº 7).

La Sala III recuerda que la Sala II del propio Tribunal Supremo ha examinado de manera reiterada la cuestión de la exigencia de la doble instancia con carácter general. Sin perjuicio de que actualmente la doble instancia se ha generalizado en el ámbito penal gracias a una reforma legislativa, antes de la misma la Sala II consideraba que el recurso de casación penal colmaba las exigencias del derecho a la doble instancia judicial del Protocolo nº 7.

En suma, el Tribunal Supremo considera que ninguna duda existe de que el actual recurso de casación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) resultante de la reforma de 2015 constituye un instrumento procesal idóneo para salvaguardar la garantía reconocida en el artículo 2 del Protocolo nº 7. El hecho de que el mismo esté sometido a una serie de limitaciones, no solamente formales (principalmente, existencia de una infracción de normativa estatal o de jurisprudencia e interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia), no empece esa conclusión, habida cuenta de que tanto el Convenio como el Protocolo dejan al criterio de los Estados el régimen de los recursos que habilitan la doble instancia.

El derecho al reexamen del artículo 2 del Protocolo no constituye un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual se puedan suscitar esas cuestiones sobre las posibles infracciones del ordenamiento en que hubiese incurrido la sanción impuesta por la Administración. Ahora bien, ello no implica que puedan suscitarse en el recurso de casación cuestiones de mero hecho, esto es, una revisión de la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia, lo cual está, en principio, vedado en el recurso de casación. Tampoco es óbice para la efectividad del derecho a la doble instancia judicial la exigencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, puesto que, como se declara por el TEDH, una resolución denegando el recurso da plena satisfacción a la garantía de la doble instancia, lo cual permite concluir que el auto en que se declarase la inadmisión del recurso de casación no es contrario al artículo 2 del Protocolo. Lo que exige el derecho al reexamen es que el ordenamiento procesal habilite la posibilidad de que la condena por infracciones administrativas de naturaleza penal pueda ser revisada por un tribunal superior. Ahora bien, la concreta regulación de ese derecho se deja a la normativa interna de los Estados, pudiendo la regulación de los mecanismos procesales para esa revisión establecer presupuestos formales, por lo demás propios del Derecho procesal, sin que dichos condicionantes procesales comporten la vulneración de la garantía del reexamen. En el actual modelo casacional español, ninguna resolución sancionadora está excluida de que la sentencia que la confirmase pueda acceder al recurso de casación (a diferencia del caso Saquetti, en el cual no podían acceder al recurso de casación las sanciones de cuantía inferior a 600.000 euros). Y esa amplitud de revisión que establece el legislador español es suficiente para dar por cumplida la exigencia procesal. La jurisprudencia del TEDH, como ya se dijo, no considera que la garantía del reexamen imponga que, en todo caso, deba suponer la revisión por un tribunal superior de las sanciones de naturaleza penal, sino que esa revisión puede condicionarse a los presupuestos que cada Estado considere procedentes, siempre que dichos condicionantes, como establece el artículo 6 del CEDH, persigan un fin legítimo y no vulneren la esencia misma de este derecho, y esto lo que ocurre con los requisitos y limitaciones del actual recurso de casación contencioso-administrativo español.

Así las cosas, el Tribunal Supremo viene a decir que la garantía del artículo 2 del Protocolo nº 7 implicará normalmente la admisibilidad del recurso de casación cuando se esté recurriendo una sanción administrativa de naturaleza penal confirmada en única instancia por la AN o por un TSJ (en este último caso, siempre que se trate de Derecho estatal), en el cual se podrán plantear las posibles infracciones procesales y/o sustantivas en las que hubiese incurrido la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional *a quo*, en el

bien entendido de que el hecho de la naturaleza penal de la infracción administrativa no obliga a la admisión incondicionada del recurso de casación, toda vez que deberán cumplirse en todo caso los requisitos de admisibilidad establecidos legalmente.

En virtud de todo lo anterior, el TS da la siguiente respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo: *“la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, en la interpretación dada por la Sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, en el asunto Saquetti c. España, puede hacerse efectiva mediante la interposición de recurso de casación, para cuya admisión habrá de valorarse si en el escrito de preparación se justifica la naturaleza penal de la infracción que ha sido objeto de sanción en los términos establecidos por el TEDH y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora”*.

En el mismo sentido que esta STS nº 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, se han pronunciado las SSTS nº 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8158/2020, y nº 1521/2021, de 20 de diciembre de 2021, recurso 8159/2020, ambas dictadas también por el Pleno de la Sala III y relativas a multas de 250.000 euros por vertidos contaminantes al medio marino. Estas tres sentencias son las que el propio Tribunal Supremo cita en todos los autos de admisión o inadmisión de recursos de casación basados en la doctrina Saquetti.

3. La aplicación de la doctrina Saquetti en los autos de admisión o inadmisión de recursos de casación dictados hasta ahora por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo.

A partir de las tres sentencias reseñadas de finales de 2021, aparecen a la fecha de elaboración del presente estudio (principios de abril de 2024) en la base de datos del CENDOJ al menos 52 autos de la Sección 1ª de la Sala III sobre recursos de casación en los que se ha invocado la doctrina Saquetti como argumento a favor de la admisibilidad del recurso⁵. De ellos, 42 autos son de admisión y 10 son de inadmisión.

En cuanto a las admisiones, al principio (cuando las tres sentencias de finales de 2021 por las que el Tribunal Supremo declara que el actual recurso de casación español cumple con las exigencias del derecho a la doble revisión judicial de las infracciones administrativas de naturaleza penal del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH se estaban difundiendo), la Sección 1ª de la Sala III llegó a admitir algunos recursos de casación citando, aparentemente de oficio, como argumento adicional u *obiter dicta* la doctrina Saquetti, pero fijando cuestiones de interés casacional de fondo (entendiendo por “fondo”

⁵ Sólo hemos podido analizar autos, ya que, como es sabido, no se publican en el CENDOJ las providencias de inadmisión. La decisión sobre la admisibilidad del recurso de casación adopta la forma de auto en los siguientes casos: (i) cuando se admite un recurso en virtud de alguno de los supuestos de interés casacional objetivo del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; (ii) cuando se inadmite un recurso en el que la Sala *a quo* ha emitido la opinión fundada del artículo 89.5, favorable a la admisión; y (iii) cuando se inadmite un recurso en el que el recurrente ha invocado alguna de las presunciones de interés casacional objetivo del artículo 88.3, pero la Sala decide inadmitir por concurrir alguna de las salvedades que se establecen en dicho precepto.

en este contexto tanto las cuestiones procesales como sustantivas que se planteen en relación con la sanción impugnada) y sin entrar en el análisis de la naturaleza penal de la infracción (AATS de 25 de mayo de 2022, recurso 1470/2022, 31 de mayo de 2022, recurso 1297/2022, y 15 de junio de 2022, recurso 4702/2021)⁶.

Desde mediados de 2022, la Sección 1ª dictó una serie de autos de admisión en los que se reseña que el recurrente invocaba expresamente la doctrina Saquetti y el Tribunal Supremo admitía el recurso, fijando cuestiones de interés casacional objetivo de fondo pero sin analizar ni hacer prácticamente alusión alguna a la alegada naturaleza penal de las infracciones objeto de los litigios (AATS de 22 de junio de 2022, recurso 8550/2021, 29 de septiembre de 2022, recurso 2691/2022, 13 de octubre de 2022, recurso 2134/2022, y 1 de diciembre de 2022, recurso 6056/2022)⁷.

A partir de finales de 2022, la Sección 1ª ha empezado a admitir recursos de casación con base en la doctrina Saquetti, fijando (ahora sí) que la cuestión de interés casacional objetivo es, precisamente, *“determinar si, en casos como el ahora contemplado, concurren los requisitos relativos al derecho al reexamen de la declaración de culpabilidad en materia de derecho sancionador, de conformidad con los criterios establecidos por el TEDH [entre otras, sentencias de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos (5.100/71) y de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España (50.514/13)] y con la doctrina fijada al respecto por el Tribunal Supremo [especialmente, sentencias de Pleno de la Sala Tercera, dos de 25 de noviembre de 2021 (RC 8156/2020 y RC 8158/2020) y una de 20 de diciembre de 2021 (RC 8159/2020)]”* (la redacción concreta puede variar); pero sin entrar en realidad a analizar detalladamente los criterios Engel ni, por tanto, la naturaleza penal de la infracción (AATS de 14 de diciembre de 2022, recurso 4203/2022, 18 de enero de 2023, recurso 6321/2022, 19 de enero de 2023, recurso 3456/2021, 1 de febrero de 2023, recurso 6916/2022, 8 de febrero de 2023, recurso 6639/2022, 11 de mayo de 2023, recurso 8672/2022, 1 de junio de 2023, recurso 7985/2022, 29 de junio de 2023, recurso 2103/2023, 20 de septiembre de 2023, recurso 4518/2022, 21 de septiembre de 2023, recurso 2117/2023, 5 de octubre de 2023, recurso 2801/2023, 15 de noviembre de 2023, recurso 7144/2022, y 13 de diciembre de 2023, recurso 7088/2023)⁸.

En otros casos, los recurrentes invocan la doctrina Saquetti, pero el Tribunal Supremo omite su análisis detallado y admite los recursos de casación fijando cuestiones de interés casacional objetivo relativas al fondo (AATS de 25 de mayo de 2023, recurso

⁶ No obstante, en el caso del ATS de 20 de enero de 2022, recurso 8160/2020, el recurrente invoca la doctrina Saquetti y el Tribunal Supremo lo admite fijando la cuestión de interés casacional objetivo con base en la misma.

⁷ Sin embargo, el ATS de 15 de junio de 2022, recurso 5250/2021, se dedica a desarrollar la doctrina Saquetti y luego fija una cuestión de interés casacional objetivo de fondo.

⁸ Como casos especiales, podemos reseñar los AATS de 18 de enero de 2023, recurso 1876/2022, y de 12 de abril de 2023, recurso 2745/2022, por los que se estiman sendos incidentes excepcionales de nulidad de actuaciones por haberse inadmitido inicialmente los respectivos recursos de casación, habiéndose admitido en otros casos idénticos en virtud de la doctrina Saquetti. Los recursos de casación son finalmente admitidos gracias a dicha doctrina, en conexión con el principio de igualdad y no discriminación en la aplicación judicial de la ley (artículo 14 CE).

1747/2023, 25 de mayo de 2023, recurso 1981/2023, 1 de junio de 2023, recurso 8113/2022, y 11 de octubre de 2023, recurso 1409/2023). Por el contrario, en otros casos sí se analiza la doctrina Saquetti, pero se admite el recurso de casación por motivos de fondo (AATS de 20 de julio de 2023, recurso 5161/2022, y 22 de noviembre de 2023, recurso 1838/2023).

En el presente año 2024, se aprecian dos tendencias principales en las admisiones de recursos de casación en los que se invoca la doctrina Saquetti por los recurrentes: (i) el Tribunal Supremo admite el recurso sin más, sin explicitar el análisis detallado de la concurrencia de los criterios Engel (AATS de 12 de febrero de 2024, recurso 6022/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 6118/2023, 21 de febrero de 2023, recurso 5962/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 6345/2023, y 13 de marzo de 2024, recurso 8587/2023); (ii) el Tribunal Supremo admite el recurso fijando una cuestión de interés casacional objetivo relativa al fondo, sin hacer alusión a la aplicación de la doctrina Saquetti (AATS de 24 de enero de 2024, recurso 2248/2023, 7 de febrero de 2024, recurso 8811/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 8302/2023, y 28 de febrero de 2024, recurso 3582/2023)⁹.

En general, los autos de admisión que analizan la doctrina Saquetti resumen y se remiten a las consideraciones de las tres sentencias de finales de 2021 que trasladan dicha doctrina al recurso de casación español, reproduciendo en muchos casos la descripción de los criterios Engel, pero sin desarrollar ni innovar dicha jurisprudencia. No obstante, algunos autos sí han incorporado algunas aclaraciones importantes. Por todos estos últimos, podemos traer aquí el ATS de 24 de enero de 2024, recurso 2248/2023:

“Resulta relevante, en particular, resaltar las siguientes consideraciones de la sentencia (FJ 6º.3): (i) El hecho de que la legislación interna condicione la admisibilidad del recurso de casación al cumplimiento de determinados requisitos formales, al conocimiento restringido de cuestiones de derecho -excluyendo las de hecho- y a la concurrencia del interés casacional objetivo, no supone una vulneración del derecho al reexamen del artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH. Y, por consiguiente, la inadmisión del recurso por el incumplimiento de dichos requisitos legalmente exigidos no supone, per se, la vulneración del derecho al reexamen de la declaración de culpabilidad.

(ii) En particular, ha de significarse que dicho derecho no impone que en el recurso de casación deban poder suscitarse cuestiones de mero hecho, esto es, una revisión de la prueba realizada por el Tribunal de instancia.

(iii) Y, en lo referente al requisito de la concurrencia del interés casacional objetivo, dado el carácter no tasado de los supuestos legalmente previstos y la necesidad del reexamen que impone la garantía del artículo 2, debe entenderse que dicho reexamen ha de quedar integrado dentro de los supuestos de interés casacional cuando se satisfagan determinadas condiciones. En particular, se ha indicado que en aquellos supuestos en los que se ha dictado una sentencia por

⁹ El ATS de 2 de febrero de 2024, recurso 8348/2022, admite el recurso de casación fijando una cuestión de interés casacional objetivo sobre la doctrina Saquetti y otra cuestión relativa al fondo.

tribunales del orden contencioso-administrativo, en única instancia, confirmando resoluciones administrativas sancionadoras por infracciones con naturaleza penal, el derecho al reexamen comporta efectuar una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso, siempre y cuando la finalidad del reexamen esté justificada en una pretendida y razonada vulneración de las normas y jurisprudencia aplicables al caso y que hayan sido vulneradas en esa sentencia de instancia, interpretación que, como ya se ha señalado, no puede afectar a una mera cuestión de hecho puesto que queda excluida de manera categórica de nuestro actual sistema”.

“3. Recapitulando lo dicho hasta el momento, el recurso de casación vigente permite dar satisfacción al derecho al reexamen consagrado en el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH en aquellos casos en los que se haya confirmado judicialmente -en única instancia- una resolución administrativa sancionadora con origen en una infracción con naturaleza penal. No obstante, dicho derecho no impone, en todo caso, la admisión del recurso de casación. Para que opere dicha garantía es preciso:

3.1. Que se trate de una infracción con naturaleza penal conforme a los "criterios Engel"; que no operen las excepciones del artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 del CEDH; y que el escrito de preparación del recurso de casación contenga un razonamiento específico sobre dichos extremos que permitan valorar su concurrencia.

3.2. Que se satisfagan el resto de requisitos específicos que la legislación y la jurisprudencia imponen para la admisión del recurso de casación, debiendo adoptar esta Sección, a tales efectos, una interpretación en favor del interés casacional objetivo siempre y cuando la finalidad del pretendido reexamen esté justificada en una razonada vulneración de las normas y jurisprudencia aplicables al caso por parte de la sentencia de instancia, interpretación que no puede afectar a una mera cuestión de hecho, que se excluye de manera categórica de nuestro actual sistema”.

Es decir: (i) los requisitos, condiciones y límites del recurso de casación español (en particular, la prohibición de enjuiciar cuestiones de hecho y de revisar la prueba practicada en la instancia) son compatibles con el derecho a la doble revisión; (ii) por tanto, la inadmisión de los recursos de casación por incumplimiento de dichos requisitos, condiciones y límites establecidos en la LJCA española no vulnera el derecho a la doble revisión; (iii) dado el carácter no tasado o de *numerus apertus* de los supuestos de interés casacional objetivo del artículo 88 LJCA, el derecho a la doble revisión judicial de las infracciones y sanciones administrativas de naturaleza penal constituye uno de dichos supuestos, si bien condicionado a que el reexamen jurisdiccional esté justificado en la existencia de una o varias infracciones de legislación o jurisprudencia, correspondiendo al recurrente la carga de su alegación y acreditación; y (iv) el recurrente debe justificar en el escrito de preparación el cumplimiento de los requisitos de la doctrina Saquetti y los requisitos del recurso de casación establecidos por la LJCA.

El Tribunal Supremo insiste en que la acreditación de la naturaleza penal de la infracción o sanción recurrida de acuerdo con los criterios Engel no le obliga a admitir el recurso de casación, sino que siempre será necesario que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación procesal española (ATS de 28 de febrero de 2024, recurso 3582/2023): *“El derecho al reexamen no exige, siempre y en todo caso, a ultranza, la admisión del recurso de casación, siendo posible y procedente, cuando no se cumplen los requisitos legalmente previstos, su inadmisión. Y por esta razón resulta fundamental, en trance de admisión del recurso, que el escrito de preparación contenga una justificación adecuada y suficiente sobre la naturaleza penal de la infracción de la que trae causa el litigio y sobre la no concurrencia de las excepciones del artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 del CEDH”*.

Las infracciones y sanciones objeto de los autos de admisión de recursos de casación presentan una gran variedad, sin que puedan deducirse unos criterios o características comunes. Se trata de sanciones impuestas tanto a personas jurídicas como físicas. Por materias, predominan las infracciones tributarias y en materia de defensa de la competencia, vertidos contaminantes al mar, daños al dominio público hidráulico, prevención del blanqueo de capitales, mercado de valores y medicamentos, entre otras. Aunque las sanciones pueden ser tanto económicas como de pérdida o limitación de derechos, prácticamente en todos los casos está presente alguna sanción de multa. Los importes son de todo tipo, desde pocos miles de euros hasta varias decenas de millones, por lo que la cuantía -como ya señala la jurisprudencia del TEDH- no es ninguna referencia válida. En general, se echa de menos en los autos de admisión una mayor motivación de los fines de prevención general y de la gravedad de la sanción que permita a los operadores jurídicos tener una mayor certeza sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación en cada caso concreto, siendo conscientes del carácter extremadamente casuístico (y, por tanto, no exento de discrecionalidad) de esta cuestión.

Por lo que respecta a los autos de inadmisión¹⁰, llama la atención que prácticamente todos¹¹ se refieran a sanciones económicas por infracciones de la legislación en materia de defensa de la competencia y que sean de elevada cuantía (signo inequívoco esto último de que, como manifestó el TEDH desde el principio, la gravedad de la sanción no viene determinada por su importe). También es muy significativo que los 10 autos de inadmisión disponibles en la base de datos del CENDOJ (no se pueden consultar las providencias de inadmisión) inadmitan los recursos de casación por falta de cumplimiento o acreditación de los requisitos procesales establecidos en la LJCA (en particular, por ser cuestiones fácticas o por existir ya jurisprudencia acerca de las infracciones sustantivas alegadas -caducidad de los expedientes sancionadores, infracciones únicas y continuadas, prueba indiciaria, infracciones por el objeto y por los efectos en materia de competencia, etc-) y

¹⁰AATS de 24 de noviembre de 2022, recurso 3798/2022, 11 de mayo de 2023, recurso 7917/2022, 6 de julio de 2023, recurso 2383/2023, 31 de enero de 2024, recurso 8217/2023, 31 de enero de 2024, recurso 8741/2023, 7 de febrero de 2024, recurso 3110/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 6603/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 8802/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 527/2024, y 6 de marzo de 2024, recurso 427/2024.

¹¹ Tan sólo se refieren a otras materias el ATS de 24 de noviembre de 2022, recurso 3798/2022, y el de 11 de mayo de 2023, recurso 7917/2022, sobre una sanción en materia de energía nuclear y una sanción en materia de mercado de valores, respectivamente.

que sólo citen la doctrina Saquetti para precisar que, a pesar de su invocación por los recurrentes, es acorde con el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH y con la jurisprudencia del TEDH inadmitir los recursos por incumplimiento de los requisitos procesales propios del recurso de casación español, sin entrar en el análisis de los criterios Engel¹².

Así pues, los autos de inadmisión analizados son bastante parcos en lo que concierne al establecimiento de criterios generales sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación en los que se invoca la doctrina Saquetti. Tan sólo es de interés el siguiente párrafo que se repite en varios de ellos: *“La existencia de una infracción de naturaleza penal no comporta, sin más, la admisión del recurso de casación, pero sí comporta hacer una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso, siempre y cuando la finalidad del reexamen esté justificada en una pretendida y razonada vulneración de las normas y jurisprudencia aplicables al caso y que hayan sido vulneradas en esa sentencia de instancia”* (por todos, ATS de 12 de febrero de 2024, recurso 6603/2023). “Pretendida y razonada” significa, en línea con lo expresado en los autos de admisión comentados *supra*, que los recurrentes deben justificar en los escritos de preparación de los recursos de casación la concurrencia de los criterios Engel.

4. Conclusión.

A la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo adoptada en las SSTS del Pleno nº 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8156/2020, nº 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8158/2020, y nº 1521/2021, de 20 de diciembre de 2021, recurso 8159/2020, en las cuales se declara, con base en la jurisprudencia del TEDH (en concreto, la Sentencia de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda 50514/13, y la Sentencia de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos, demanda 5100/71), que el actual recurso de casación contencioso-administrativo vigente en nuestro país es acorde con el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las infracciones y sanciones de naturaleza penal proclamado en el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH, la llamada doctrina Saquetti constituye un supuesto de interés casacional objetivo que cabe incardinar por analogía en el apartado 3 del artículo 88 LJCA, por cuanto implica -en palabras del Tribunal Supremo- una interpretación favorable a la admisibilidad del recurso de casación, siempre y cuando concurren en ese supuesto, y se acrediten debidamente por el recurrente, tanto los requisitos o criterios Engel exigidos para la apreciación de la naturaleza penal de la infracción o sanción impugnada, como los requisitos procesales establecidos en la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo contenida en los artículos 86 a 94 de la LJCA, de modo que la constatación de la naturaleza penal de la infracción no impedirá la inadmisión del recurso de casación si el Tribunal Supremo considera que no se cumplen los requisitos procesales de admisibilidad.

¹² Como caso singular, cabe reseñar el ATS de 7 de febrero de 2024, recurso 3110/2023, por el que se inadmite el recurso de casación de la empresa sancionada (en el cual invocaba la doctrina Saquetti) por considerarlo de carácter fáctico pero se admite el del Abogado del Estado contra la anulación de una de las sanciones.

La aplicación de esta jurisprudencia hasta ahora por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo confirma esta jurisprudencia, poniendo de manifiesto que lo más importante sigue siendo el cumplimiento y acreditación de los requisitos procesales y que la aplicación de la doctrina Saquetti sólo es, en la práctica, un refuerzo para lograr la admisión del recurso de casación (de hecho, es muy frecuente que se alegue mediante otrosí en el escrito de preparación del recurso de casación y siempre que el límite máximo de 35.000 caracteres con espacios y 15 páginas lo permita), sin perjuicio de que es posible que el recurso sea admitido única y exclusivamente por razón del carácter penal de la infracción o sanción impugnada, para evitar una violación del derecho a la doble revisión jurisdiccional, al cual cabe otorgar rango de derecho fundamental por su vinculación con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso debido con todas las garantías proclamado en el artículo 24, en relación con el artículo 10.2, de la Constitución Española.

En cualquier caso, no es posible inferir de la aplicación de la doctrina Saquetti por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo hasta la fecha prácticamente ningún criterio, directriz o pauta general que permita determinar si dicha Sección de Admisiones va a apreciar la naturaleza penal o no de una infracción o sanción concreta¹³. Ni los sujetos sancionados, ni el importe de las sanciones económicas, ni la materia o sector a la que se refieran influyen en la calificación de la naturaleza material, la cual es marcadamente casuística y discrecional, dependiendo en gran medida de la trascendencia (“gravedad”) que tenga esa sanción para el sujeto infractor en ese supuesto concreto.

Por consiguiente, sólo cabe recomendar a los abogados de los recurrentes¹⁴ que pongan el máximo interés y diligencia en la justificación adecuada y suficiente de la concurrencia de los criterios Engel, como forma de incrementar las probabilidades de admisión de los recursos de casación que preparen contra sanciones confirmadas por los TSJ o por la Audiencia Nacional, para ante el Tribunal Supremo (en caso de alegar infracción de Derecho o jurisprudencia estatal) o las secciones de casación autonómica de los mismos TSJ (en caso de alegar infracción de Derecho o jurisprudencia autonómicos).

¹³ Tan sólo cabe aventurar como criterio cierto que la doctrina Saquetti no es invocable frente a sanciones impuestas en el seno de relaciones de sujeción especial con la Administración Pública (por ejemplo, sanciones disciplinarias a funcionarios públicos, penalidades contractuales a contratistas, etc), pero es un tipo de supuesto que todavía no se ha presentado al Tribunal Supremo en la práctica y que suscita dudas, toda vez que la gravedad de las sanciones en esos casos también puede ser máxima.

¹⁴ Entre los cuales no parece que vayan a estar los Abogados del Estado ni los Letrados de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya que el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las infracciones y sanciones administrativas de naturaleza penal es una garantía establecida para la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a los poderes públicos, no para la defensa de la legalidad de la aplicación de dichas infracciones y sanciones por parte de éstos.

7.2. El órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹⁵

I. Introducción.

Será objeto de este trabajo el análisis de la composición y funciones de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, definida legalmente como “*órgano colegiado superior consultivo*” de esta Administración¹⁶ y sucesora del anterior Consejo Consultivo, con cuya creación por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, la Comunidad de Madrid se dotó de su propio órgano consultivo a semejanza de otras comunidades autónomas.

Para empezar, se examinará el origen histórico y las actuales características del Consejo de Estado, en la medida en que representa el primitivo y supremo órgano consultivo de la Nación, inspirador de los posteriores órganos autonómicos con funciones de esta naturaleza, y cuya tarea esencial es garantizar la calidad jurídica de las disposiciones y actuaciones de la Administración Pública.

A continuación, veremos las repercusiones en este ámbito de la implantación del Estado autonómico, plasmadas en la creación por las comunidades autónomas de sus propios órganos consultivos que desempeñan, en su respectivo ámbito territorial, las funciones tradicionalmente atribuidas al Consejo de Estado. En este sentido, se ofrecerá un panorama de la normativa reguladora de los consejos consultivos o comisiones jurídicas asesoras creados por las comunidades autónomas.

Finalmente, nos detendremos en la evolución experimentada en esta materia por la Comunidad de Madrid, desde el inicial Consejo Consultivo hasta la actual Comisión Jurídica Asesora, examinando la evolución en la composición y funciones de estos órganos desde su creación hasta las últimas novedades introducidas por la reciente Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de Medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid.

II. Antecedentes históricos.

El origen histórico del Consejo de Estado se remonta al siglo XVI. Fundado en 1526 por Carlos V, se buscaba crear un órgano que se ocupara de los asuntos que afectaban a la Monarquía, especialmente en materia de política exterior, superando las limitaciones territoriales y temáticas de los Consejos de Castilla, de Aragón, de Indias, de Hacienda, o de las Órdenes, implantados durante la época de los Reyes Católicos.

Los Austrias mayores (Carlos V y Felipe II) configuraron el Consejo de Estado, compuesto por nobles y prelados de alto rango, como el órgano consultivo central de todo

¹⁵ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

¹⁶ Artículo 2 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

el sistema político imperial, decayendo, sin embargo, su autoridad con los Austrias menores (Felipe III, Felipe IV y Carlos II) por la creciente influencia de sus validos.

Esta tendencia se acentuó con el advenimiento de los Borbones, pues la aparición de los secretarios de Estado o ministros de la Corona hizo que el Consejo de Estado y los demás consejos perdieran influencia, principalmente a partir del reinado de Carlos III con la creación de la Junta Suprema del Estado, antecedente del moderno Consejo de Ministros.

Durante la etapa del constitucionalismo liberal se recuperó la influencia del Consejo de Estado, dotándosele de una doble función, consultiva y jurisdiccional. Así, en 1834 se suprimieron definitivamente los viejos Consejos de Castilla, de Indias, de Hacienda y de Guerra. Y en 1845 quedó claramente perfilada la doble naturaleza, consultiva y jurisdiccional del entonces denominado Consejo Real: junto a las secciones consultivas, que correspondían a los ministerios, había una Sección de lo Contencioso que actuaba como un verdadero tribunal, con audiencia pública de las partes.

En 1858, bajo el gobierno de O'Donnell, se recuperó la denominación de Consejo de Estado y comenzó la comúnmente calificada como “*edad de oro*” de este órgano, tanto por la importancia de las materias sometidas a su consulta como por la doctrina creada en materia administrativa. Durante esta etapa se aprobó la primera Ley orgánica del Consejo de Estado (1860), que lo definía como el “*cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y de administración y en los contencioso-administrativos de la Península y Ultramar*”. No obstante, la función jurisdiccional comenzó a distanciarse del Consejo de Estado a raíz de la denominada Ley Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888, que transformó la jurisdicción retenida en delegada, atribuyendo lo contencioso-administrativo a un tribunal especial, aunque todavía formalmente encuadrado en el propio Consejo. Este sería el primer paso hacia la judicialización del control de la actuación administrativa.

Ya en el siglo XX, la Ley Maura de 5 de abril de 1904 privó definitivamente al Consejo de Estado de las funciones judiciales, que se trasladaron al Tribunal Supremo (Sala Tercera).

Por tanto, frente a lo que acontece en países como Francia e Italia, donde el *Conseil d'État* y el *Consiglio di Stato* se configuran como órganos gubernamentales que actúan a la vez como asesores jurídicos del poder ejecutivo y como tribunales supremos de justicia administrativa, nuestro Consejo de Estado ejerce en la actualidad funciones estrictamente consultivas, y a ello se refiere el artículo 107 de la Constitución al definirlo específicamente como “*supremo órgano consultivo del Gobierno*”.

III. El Consejo de Estado: composición y funciones.

De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, “*el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia*”. Con la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE, en adelante), se da cumplimiento a este mandato regulador, complementado

posteriormente con el Real Decreto 1674/1980, 18 julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En la composición del Consejo de Estado, que actúa en Pleno o en Comisión Permanente en función del calado de los asuntos sometidos a su consideración, pueden distinguirse varios tipos de consejeros (arts. 7 a 9 de la LOCE):

- a) Permanentes: nombrados por real decreto sin límite de tiempo e inamovibles, en número igual al de las secciones del Consejo (actualmente ocho), entre ministros, presidentes de comunidades autónomas, académicos, profesores universitarios, ex gobernadores del Banco de España, entre otros).
- b) Natos: conservan su condición mientras ostenten el cargo que haya determinado su nombramiento. Entre ellos puede mencionarse al director de la Real Academia Española, al Fiscal General del Estado, al Presidente del Consejo Económico y Social y al Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Además, la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LOCE, creó la categoría del consejero nato con carácter vitalicio, para incorporar a los ex Presidentes del Gobierno en caso de que lo soliciten.
- c) Electivos: nombrados por real decreto en número de diez, por un periodo de cuatro años entre quienes hayan desempeñado los cargos de diputado o senador de las Cortes Generales, magistrado del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, ministro o secretario de Estado o Presidente del Tribunal de Cuentas, entre otros.

De entre los diez consejeros electivos de Estado, habrá dos designados entre quienes hayan desempeñado el cargo de presidente del consejo ejecutivo de comunidad autónoma por un período mínimo de ocho años, y cuyo mandato en el Consejo de Estado se extenderá ocho años.

Mención especial merece la figura del Presidente del Consejo de Estado, de quien se indica que *“será nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado”* (art. 6.1 de la LOCE).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente sobre los requisitos que ha de reunir el Presidente del Consejo de Estado en la Sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre (rec. 918/2022), señalando lo siguiente (F. 4):

“El tenor literal del artículo sexto es cristalino: son dos las condiciones que debe reunir quien asuma la presidencia de este órgano. No hay excepción, ni matización, ni preferencia de la una sobre la otra. Y la razón de ser de ambas es distinta pero concurrente: asegurar que quien esté al frente del Consejo de Estado reúna la doble cualificación que quiere el legislador. Es decir, prestigio jurídico y conocimiento experto de los asuntos de Estado. La primera condición se explica porque la función consultiva que desempeña el Consejo de Estado para el Gobierno se hace en

Derecho, es esencialmente jurídica, de manera que interesa que su Presidente posea el reconocimiento profesional de la comunidad de los juristas. La segunda condición obedece a la relevancia política y pública de las cuestiones sobre las que debe informar el Consejo de Estado y del peso que tienen sus dictámenes, así como de la circunstancia de que el destinatario primero y preferente de ellos es el Gobierno, tal como dice el artículo 107 de la Constitución.

Son estos requisitos relacionados, pero diferentes e imprescindibles uno y otro, y el cuidado en cumplir cada uno por separado hace que ambos se proyecten hacia el objetivo perseguido por la Ley Orgánica de excelencia en la labor consultiva”.

Considerando que el Real Decreto 926/2022, de 31 de octubre, por el que se nombra Presidenta del Consejo de Estado a doña Magdalena Valerio Cordero (BOE 1 noviembre 2022), incumplía el requisito de recaer sobre un “*jurista de reconocido prestigio*”, entendido éste como la “*pública estima*” o “*apreciación ajena*” obtenida en el ejercicio de una profesión jurídica, el Tribunal Supremo anuló dicho nombramiento.

Finalmente, en la composición de este órgano hay mencionar al Secretario General, nombrado por real decreto entre los Letrados Mayores a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno.

Entre las competencias del Consejo de Estado deben distinguirse los supuestos en los que su dictamen es preceptivo –ya sea en Pleno o en Comisión Permanente- de aquellos otros de carácter facultativo, en los que pueden solicitarle dictamen sobre cualquier asunto si lo estimen conveniente el Presidente del Gobierno, un ministro, o bien los presidentes de las comunidades autónomas.

Así, el Consejo de Estado en Pleno debe ser consultado sobre los anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado; anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo; proyectos de decretos legislativos; dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte; problemas jurídicos que susciten la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales; reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional; anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del propio Consejo de Estado; transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la hacienda pública y sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos; separación de consejeros permanentes; asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión, y sobre todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno (art. 21 de la LOCE).

Son también preceptivos los dictámenes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales previa a la suscripción de un tratado o convenio internacional; disposiciones reglamentarias dictadas en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo; reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones; anteproyectos de ley orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las comunidades autónomas; control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las comunidades autónomas; impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso; conflictos de atribuciones entre departamentos ministeriales; diversos tipos de recursos administrativos, así como la revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos, en los supuestos previstos por las leyes; nulidad, interpretación y resolución de los contratos o concesiones administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado; reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado; concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito; concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal; asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del propio Consejo de Estado; y, en general, todo asunto en que por precepto expreso de una ley haya de consultarse al Consejo de Estado pero no se exija que deba ser en Pleno (art. 22 de la LOCE).

Junto a esta función tradicional de emisión de dictámenes, el Consejo de Estado vio revisadas sus competencias en virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre: siguiendo la estela de instituciones homólogas en otros países, se le faculta para realizar labores de estudio e informe y elaborar textos por encargo del Gobierno que puedan servir como base para proyectos legislativos, encomendando estas tareas a una Comisión de Estudios.

Antes de terminar con las competencias del Consejo de Estado cabe añadir que la redacción original del artículo 23 de la LOCE dio pie a un recurso de inconstitucionalidad en cuya resolución el Tribunal Constitucional aclaró los cometidos del Consejo de Estado en el vigente modelo constitucional de distribución territorial del poder, aspecto que será examinado en el siguiente apartado.

IV. Encuadre del Consejo del Estado en el modelo constitucional autonómico.

La redacción original de la LOCE suscitó algunos interrogantes a medida que se implantaba y desarrollaba el modelo de Estado autonómico previsto en el Texto Fundamental.

Así, la cuestión de si el Consejo de Estado podía actuar como órgano consultivo de las comunidades autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos, se resolvió afirmativamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos (F. 37):

“(...) el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa. Es, por el contrario, conforme al art. 107 C.E. y al art. 1.1. de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (L.O.C.E.), un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (art. 1.2 L.O.C.E.).”

El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición [arts. 7 y 9 h) L.O.C.E.] y de sus funciones consultivas, que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se remite la Norma fundamental, realizado por los arts. 20 a 23 de la L.O.C.E.”

Profundizó en esta cuestión la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, al reconocer que el Consejo de Estado puede intervenir consultivamente en relación con las disposiciones y actuaciones de las comunidades autónomas en los siguientes términos (F. 2):

“(...) que el art. 107 C.E. no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación, no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las Leyes dispongan, conforme a la Constitución.

Así, no solo es pacífica la posibilidad, legalmente prevista en el párrafo primero del mismo art. 23 de la L.O.C.E., de que las Comunidades Autónomas soliciten dictamen del Consejo de Estado cuando lo estimen conveniente. También se prevé, por ejemplo, en la legislación vigente la intervención preceptiva del Consejo de Estado en procedimientos o actuaciones de la Administración Local (arts. 13.1 y 48 de la Ley de Bases del Régimen Local, entre otros varios preceptos legales) e incluso algún Estatuto de Autonomía ha previsto expresamente su informe preceptivo en determinadas actuaciones de la propia Comunidad Autónoma (art. 44 del Estatuto de Andalucía). Dicho en otros términos, el art. 107 C.E. no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo, en su caso.

De esta manera, el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional «al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece», a que nos referíamos en la STC 56/1990 (fundamento jurídico 37). Y ello sin merma del principio de autonomía sancionado por los arts. 2 y 137 C.E., puesto que, según subraya esa Sentencia, «no forma parte de la Administración activa», sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia». Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello, aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional. Por otra parte, tampoco puede estimarse que cualquier intervención del Consejo de Estado en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas esté excluida a contrario sensu el art. 153 C.E., que regula el control externo de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por último, el mero hecho de que se prevea la consulta preceptiva al Consejo de Estado en relación con determinadas actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas no significa en absoluto insertar un órgano de la Administración del Estado en el esquema organizativo de aquéllas, infringiendo así su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 C.E.). (...) esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho”.

Aceptada en los términos expuestos la posible actuación del Consejo de Estado como órgano consultivo de las comunidades autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos, se planteó la duda de si dicha intervención podía venir establecida en una ley del Estado, más concretamente en la LOCE, y con la amplitud fijada en la redacción original del párrafo segundo de su artículo 23.

En efecto, el original artículo 23 de la LOCE, tras indicar que “*las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente*”, aludía al carácter preceptivo de ese dictamen “*para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*”.

A este propósito, la misma Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, declaró (F.3) que “*el último inciso del art. 107 C.E. establece una reserva de la Ley Orgánica para la determinación de las competencias del Consejo de Estado, pero no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, de modo que no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se deduce del Título VIII de la Constitución. La Ley Orgánica que lo desarrolla debe atenerse al mismo y a las normas del bloque de la constitucionalidad correlativas. (...) De ahí que (...) sea preciso acudir a*

las reglas competenciales que prescriben el Título VIII y los Estatutos de Autonomía que lo desarrollan y complementan”.

Partiendo de tales premisas, este pronunciamiento estableció la siguiente doctrina (F. 4 y 5):

“La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. (...) se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohererse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C.E.), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 C.E.]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas.

5. (...) si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), crea un órgano superior consultivo semejante, (...) puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la L.O.C.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153.b), en relación con el 150.2 de la C.E.

(...) la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados. El legislador estatal también lo ha entendido así, al menos en algunas ocasiones expresas, ya que el art. 13.1 de la Ley de Bases del Régimen Local requiere alternativamente, para el supuesto que contempla, «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere», mientras que el art. 114.3 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local exige también, para otro supuesto distinto, el preceptivo dictamen «del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere, o en su defecto, del Consejo de Estado». También la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus arts.

102 y 103 requiere, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía esencial del respectivo procedimiento, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere.»

En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

En suma, el Tribunal Constitucional acepta que las comunidades autónomas creen sus propios órganos consultivos, cuya actuación sustituirá a la del Consejo de Estado dentro de la esfera de competencias autonómicas siempre que sus criterios de organización y funcionamiento permitan equipararlo con el Consejo de Estado en cuanto a su “independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica”. Y, admitiendo esta sustitución, la intervención del órgano consultivo autonómico será preceptiva cuando así lo determinen las leyes aplicables, ya sean estatales o autonómicas.

Finalmente, la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, reformó la LOCE de tal manera que aquel artículo 23 -que pasó a reenumerarse como 24- acoge en su segundo párrafo la doctrina constitucional expuesta, señalando que “*el dictamen [del Consejo de Estado] será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*”.

En paralelo, ha de reseñarse que la competencia de las comunidades autónomas para organizar su propia administración consultiva, en cuanto a la posibilidad de articular órganos específicos encargados de garantizar el interés general y la legalidad objetiva de su actuación, quedó reflejada en la modificación introducida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Esta ley introdujo la disposición adicional 17^a en aquella LRJ-PAC, con carácter básico y el siguiente tenor:

“1. Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición.

2. 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 jurídicos de esta última.

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 producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

3. La presente disposición tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.

Al amparo de esta normativa, la mayoría de las comunidades autónomas han creado sus propios órganos consultivos.

Se ofrece a continuación una relación de las disposiciones vigentes dictadas con ese objeto, ordenada alfabéticamente en función de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas, excepto la normativa reguladora del órgano superior consultivo de la Comunidad de Madrid que será analizada en profundidad más adelante.

DENOMINACIÓN	NORMATIVA REGULADORA
Consejo Consultivo de Andalucía	-Ley 8/1993, de 19 de octubre -Decreto 89/1994, de 19 de abril
Consejo Consultivo de Aragón	-Ley 1/2009, de 30 de marzo -Decreto 148/2010, de 7 de septiembre
Consejo Consultivo de Canarias	-Ley 5/2002, de 3 de junio -Decreto 181/2005, de 26 de julio
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	-Ley 11/2003, de 25 de septiembre -Acuerdo de 27 de junio de 1996, de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba el

	Reglamento de Organización y Funcionamiento
Consejo Consultivo de Castilla y León	-Ley 1/2002, de 9 de abril -Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento
Comisión Jurídica Asesora de Cataluña	-Ley 5/2005, de 2 de mayo -Decreto 69/2006, de 11 de abril
Consejo de Navarra	-Ley Foral 8/2016, de 9 de junio -Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero
Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana	-Ley 10/1994, de 19 de diciembre -Decreto 37/2019, de 15 de marzo
Comisión Jurídica de Extremadura	-Ley 2/2021, de 21 de mayo (D. Ad. 1ª) -Decreto 146/2004, de 28 de septiembre
Consejo Consultivo de Galicia	-Ley 3/2014, de 24 de abril -Decreto 91/2015, de 18 de junio
Consejo Consultivo de Islas Baleares	-Ley 5/2010, de 16 de junio -Decreto 38/2020, de 28 de diciembre
Consejo Consultivo de La Rioja	-Ley 3/2001, de 31 de mayo -Decreto 8/2002, de 24 de enero

Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	-Ley 9/2004, de 24 de noviembre. -Decreto 167/2006, de 12 de septiembre
Consejo Consultivo del Principado de Asturias	-Ley 1/2004, de 21 de octubre
Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia	-Ley 2/1997, de 19 de mayo -Decreto 15/1998, de 2 de abril

En el momento de escribir estas líneas únicamente carece de órgano consultivo propio la Comunidad Autónoma de Cantabria, aunque está expresamente previsto en su Estatuto de Autonomía (art. 38), si bien con la particularidad de exigir que la ley reguladora del “Consejo Jurídico Consultivo” sea aprobada en el Parlamento regional por mayoría de tres quintos.

V. El órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid: evolución en su denominación, composición y funciones.

Dos han sido los órganos superiores consultivos establecidos sucesivamente en el seno de la Comunidad de Madrid: el Consejo Consultivo (años 2008 a 2015) y la actual Comisión Jurídica Asesora. Se examinará a continuación las vicisitudes atravesadas por tales órganos.

A) El Consejo Consultivo.

Al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 26.1º.1 del Estatuto de Autonomía), se aprobó la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Ley 6/2007, en adelante), al que se definía como el superior órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, atribuyéndole legalmente autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar su independencia y objetividad (art. 1).

Con esta disposición, la Comunidad de Madrid se sumaba al conjunto de comunidades autónomas que habían optado por crear su propio órgano consultivo, siendo, de hecho, una de las últimas en adoptar esta decisión.

Las funciones desarrolladas por el Consejo Consultivo atravesaron dos etapas bien diferenciadas hasta su extinción el 31 de diciembre de 2015 -fecha en la que entró en vigor

la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo (Disp. Final tercera)-, cuyas notas fundamentales se exponen a continuación:

- En una primera etapa, que abarca los años 2008 a 2014, el Consejo Consultivo desempeñó funciones equiparables en líneas generales a las del Consejo de Estado dentro de la esfera autonómica madrileña.
- Sin embargo, a lo largo de 2015, su último año de actividad, conjugó dichas tareas con otras relativas a la tramitación y resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en lo sucesivo, Ley 19/2013).

En este sentido, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (Ley 4/2014, en lo sucesivo), invocando en su Exposición de Motivos “*la necesidad de optimización y contención del gasto que permitan cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria*”, prescindió de crear un organismo equiparable al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y optó por encomendar al Consejo Consultivo la tramitación y resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública en el ámbito autonómico, así como el ejercicio de competencias sancionadoras frente a las infracciones cometidas en materia de buen gobierno por los altos cargos de la Comunidad de Madrid, introduciendo, a tal efecto, el Título IV de la Ley 6/2007 (arts. 20 a 22) bajo la rúbrica “*Del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno*”¹⁷.

Este segundo ámbito competencial fue revisado por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo (Ley 7/2015, en adelante), de tal manera que tanto la resolución de las reclamaciones de acceso a la información como la incoación, instrucción y propuesta de resolución de los expedientes sancionadores frente a infracciones en materia de buen gobierno cometidas por altos cargos se atribuyeron al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid a partir del 31 de diciembre de 2015¹⁸.

¹⁷ Adicionalmente, a la Consejería competente en materia de calidad de los servicios a los ciudadanos se le atribuyó el ejercicio de otras funciones contempladas en la Ley 19/2013, como promover la transparencia de la actividad pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad (art. 6 de la Ley 4/2014).

En la actualidad dichas tareas incumben a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), que ejerce las funciones atribuidas a la “Oficina de Coordinación de la Transparencia” por el artículo 28.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), sin perjuicio de las competencias del “Consejo de Transparencia y Protección de Datos”, regulado en el Título V de la citada Ley 10/2019 (redactado por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de Medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid).

¹⁸ La Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, ratificó dicha atribución competencial a favor del Tribunal Administrativo de Contratación de la Comunidad de Madrid en lo concerniente a la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el

En lo que atañe a la composición del primer órgano consultivo autonómico madrileño pueden distinguirse varias etapas.

Originalmente, el Pleno del Consejo Consultivo estaba constituido por el Presidente, entre seis y diez consejeros permanentes, los consejeros electivos y el Secretario General, que actuaba con voz pero sin voto; en la composición de la Comisión se prescindía de los consejeros permanentes, mientras que el Abogado General de la Comunidad de Madrid podía asistir, con voz pero sin voto, a cualesquiera reuniones.

Mediante decreto del Consejo de Gobierno y por un periodo de seis años, renovable una sola vez, podía ser designado Presidente del Consejo Consultivo o consejero electivo todo jurista con quince años de experiencia, así como personas que hubieran desempeñado determinados cargos: Presidente de la Asamblea de Madrid, consejeros y viceconsejeros del Gobierno autonómico, Alcalde de Madrid y cualquier alto cargo de la Administración General del Estado con categoría mínima de subsecretario.

Por su parte, podían ser consejeros permanentes los ex presidentes de la Comunidad de Madrid, solicitando su incorporación al Consejo Consultivo en cualquier momento y con carácter vitalicio, previa declaración de no estar incurso en causa de incompatibilidad.

El desempeño de estos cargos era incompatible con todo empleo o cargo en la Administración pública, en situación de servicio activo, salvo los de carácter docente, así como con el desempeño de cargos públicos de representación popular.

El Secretario General del Consejo Consultivo era elegido por el Pleno a propuesta del Presidente, entre personas que reunieran las condiciones exigidas para los consejeros electivos o entre los letrados del Consejo Consultivo, procediéndose a su elección cada vez que cambiaba el Presidente.

En materia de retribuciones, se establecía legalmente que el Presidente percibiría las retribuciones previstas para los vicepresidentes de la Comunidad de Madrid, mientras que a los consejeros les correspondían las retribuciones propias de un consejero del Gobierno autonómico y al Secretario General las de un viceconsejero.

En todo caso, el cese de los miembros del Consejo Consultivo debía acordarse por decreto del Consejo de Gobierno.

Aunque la Ley 6/2007 entró en vigor el 1 de enero de 2008, la solicitud de dictámenes al Consejo Consultivo solo pudo efectuarse transcurridos tres meses desde la entrada en vigor del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (disp. transitoria única de

Título II de la Ley 19/2013, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid, modificando a tal efecto el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, y derogando los arts. 6 y 7 de la Ley 7/2015 que asignaba al citado Tribunal tales competencias “*de forma transitoria*” (ex E.M.).

Ley 6/2007), norma que fue aprobada mediante el Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, y cuya eficacia comenzó el 1 de junio de 2008, de tal manera que el Consejo Consultivo actuó con plenitud de funciones a partir del 1 de septiembre de aquel año.

De acuerdo con el Decreto 26/2008, los letrados del Consejo Consultivo eran nombrados, por el procedimiento de libre designación y mediante resolución de su Presidente, de entre los miembros de los cuerpos de Letrados de la Comunidad de Madrid, Letrados del Consejo de Estado, Abogados del Estado, Letrados de la Asamblea de Madrid, Letrados de las Cortes Generales y miembros de la Carrera Judicial y Fiscal. A los letrados les correspondía, esencialmente, estudiar, preparar y redactar los proyectos de dictamen, asistiendo a las reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente para el despacho de los asuntos de los que fueran ponentes.

El Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo no se adaptó formalmente al incremento de funciones de este órgano en materia de transparencia y buen gobierno en el año 2015, siendo finalmente derogado por la Ley 7/2015.

B) La Comisión Jurídica Asesora.

La composición de la Comisión Jurídica Asesora, creada por la Ley 7/2015¹⁹, presenta un carácter más austero que el Consejo Consultivo, pues, como señala su Exposición de Motivos, “[c]on el objetivo de aunar las necesidades de racionalización de la Administración con la agilidad y eficacia que supone la conservación de estas funciones en el ámbito de la propia Administración de la Comunidad de Madrid, las funciones que hasta ahora desarrolla el Consejo Consultivo pasarán a desarrollarse por órganos o instituciones integrados dentro de la estructura Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Así, la función consultiva se ejercerá por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora (...) dotándola de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, como exige la STC 204/1992, de 26 de noviembre”.

De acuerdo con este nuevo paradigma, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se compone de un Presidente y entre ocho y doce vocales²⁰ nombrados mediante concurso por decreto del Consejo de Gobierno, originalmente entre Letrados de la Comunidad de Madrid con más de diez años de antigüedad, adscritos a la

¹⁹ El desafortunado título de la Ley 7/2015 alude exclusivamente a la “supresión del Consejo Consultivo” sin mencionar en absoluto la creación de la Comisión Jurídica Asesora, con lo que se aparta de las directrices de técnica normativa más evidentes.

²⁰ En el momento de escribir estas líneas, la Comisión Jurídica Asesora se compone de diez letrados vocales de acuerdo con su página web.

Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Interesa destacar que, en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 16/2023), a partir del 30 de diciembre de 2023 se admite excepcionalmente que por decreto del Consejo de Gobierno se amplíen las Administraciones de procedencia y los cuerpos de funcionarios entre los que serán nombrados los letrados vocales de la Comisión Jurídica Asesora. En este caso deberá de tratarse igualmente de funcionarios de carrera, pertenecientes a los cuerpos de Letrados del Consejo de Estado o de otros consejos consultivos, Abogados del Estado o letrados de la Administración general de otras comunidades autónomas, Letrados de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y miembros de la Carrera Judicial y Fiscal. Para su nombramiento como letrados vocales se exigen diez años de antigüedad y superar el correspondiente concurso (art. 3.2 de la Ley 7/2015).

Además, con la Ley 16/2023 se ha creado la figura del vocal electivo, cargo para el que pueden ser nombrados por decreto del Consejo de Gobierno, en número no superior a cinco, personas de reconocida competencia y prestigio en el ámbito público o privado. Los vocales electivos asistirán a las sesiones del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en calidad de expertos, actuando con voz pero sin voto y únicamente tendrán derecho como retribución a los abonos que se fijen por la asistencia efectiva a las sesiones del Pleno (art. 3 bis de la Ley 7/2015).

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 16/2023, los vocales electivos *“no tendrán la condición de miembros del órgano colegiado, pero (...) podrán acudir en calidad de expertos, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno”*. La cuestión de la adscripción de los vocales electivos a la Comisión Jurídica Asesora, a nuestro juicio, merecería haber quedado reflejada expresamente en el articulado de la Ley 7/2015.

Adicionalmente, la designación del Presidente de la Comisión Jurídica Asesora ha experimentado ciertos cambios a raíz de la Ley 16/2023, pues se aclara que su nombramiento recaerá *“preferentemente”* sobre los letrados vocales y a propuesta de estos –única posibilidad legal hasta el 30 de diciembre de 2023-, pero también se admiten para este cargo actualmente a *“juristas de reconocida competencia que cuenten con una experiencia y desempeño efectivo, durante al menos diez años, en cargo, función o actividad profesional relacionados específicamente con aquellas especialidades de derecho público relacionadas con las actividades de la Comisión Jurídica Asesora”* (art. 3.3 de la Ley 7/2015).

Para terminar, procede señalar que la Comisión Jurídica Asesora ha desarrollado desde su creación las funciones estrictamente consultivas descritas en el artículo 5 de la Ley 7/2015 respecto de la actividad de la Administración General de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, así como de las entidades locales y las universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, la Comisión ha de ser consultada en todos aquellos asuntos en los que resulte legalmente preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, sin perjuicio de la posibilidad de someter a consulta del Consejo de Estado los asuntos considerados por el Consejo de Gobierno de especial trascendencia o repercusión.

En todo caso, la consulta es preceptiva en relación con los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; los proyectos de decretos legislativos, los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones; los convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas; las transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Comunidad de Madrid así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten sobre los mismos; y los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (i) reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada, (ii) revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes, (iii) recursos extraordinarios de revisión, (iv) aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público, (v) interpretación, nulidad y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y (vi) la creación o supresión de municipios y la alteración de términos municipales.

En esta relación de asuntos de preceptivo examen por la Comisión Jurídica Asesora llama la atención el silencio respecto de los anteproyectos de leyes, que sí están sujetos a informe del Consejo de Estado cuando hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo (art. 21.2 de la LOCE).

Como es lógico, al margen de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión (art. 5.4 de la Ley 7/2015).

No podemos concluir sin hacer una breve referencia al Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que desarrolla un conjunto de aspectos relativos a su composición, a la solicitud y remisión de las consultas y a la aprobación de los dictámenes y memorias de actividad, norma reglamentaria que deberá adaptarse a los cambios introducidos en la composición de la Comisión por la Ley 16/2023.

Para concluir y ciñéndonos a los cuatro últimos ejercicios disponibles, de acuerdo con las memorias de actividad de los años 2019, 2020, 2021 y 2022 -última publicada en su página web-, la Comisión Jurídica Asesora ha emitido anualmente un total de 567, 591,



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



681 y 791 dictámenes respectivamente, lo que da pie a subrayar el considerable aumento de asuntos sometidos a su examen en los dos últimos años.