

Abogados del Estado

Año VI, Número 21, julio a septiembre de 2008 - Tercera etapa

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN

Rafael Rodrigo Montero

Presidente del CSIC



La Abogacía del Estado en Costa Rica

Intercambio de experiencias entre la Abogacía General del Estado y la Procuraduría General de Costa Rica.

Pág. 10



La utopía de la modernización de la Justicia

Jesús López-Medel

Pág. 24



La Abogacía del Estado en las V Jornadas de Derecho Portuario en Sevilla

Pág. 14



Carmen Navarro, nueva Directora General contra la Discriminación en el Ministerio de Igualdad

Pág. 18



www.asoc-abogadosdelestado.es

Una página web al servicio del Cuerpo de Abogados del Estado y de todos los miembros de nuestra Asociación, donde podrán encontrar noticias, espacios de actualidad y entrevistas a personajes de interés, así como un área privada donde los miembros de la Asociación podemos consultar información específica, localizar a compañeros y descargar los ejemplares de nuestra revista.

- Actualidad y noticias.
- Cursos y eventos
- Prensa del día
- Enlaces a webs de carácter jurídico y de interés.
- Acceso a ejemplares de la revista de la Asociación.
- Datos de contacto de nuestros miembros.
- Información y noticias específicas de nuestra Asociación.

La modernización de la Justicia

La modernización de la Justicia ha de ser una de las prioridades para la legislatura recién comenzada. El gran impacto mediático de algunos asuntos muy graves oculta el trabajo dedicado de no pocos profesionales de la administración judicial pero, al mismo tiempo, sirve para sacar a la luz algunos datos sobre un funcionamiento de este servicio público que debe considerarse muy mejorable.

Son varias las tareas que impulsar aunque entre ellas esta especialmente la referida a una mejor organización y funcionamiento de la gestión de los asuntos. Hay medidas que tienen un contenido eminentemente presupuestario pero hay otras que dependen mucho de la voluntad y el compromiso reforzado de quienes participan de una función tan honrosa como es hacer justicia en el ejercicio de la tutela judicial.

Sus varios los agentes que están llamados a reforzar su compromiso por este reto. Desde el Parlamento al CGPJ, por aludir a dos instituciones representativas de poderes del Estado, a otras instancias diversas como Colegios Profesionales, Asociaciones de grupos corporativos, etc.

Pero el principal, además de los ejecutivos autonómicos con competencias en la materia, ha de ser el Gobierno de la Nación. El Ministerio de Justicia tiene por delante un relevante reto. Para ello, debe impulsar sus propias decisiones con el respaldo de todo el gobierno. Pero, previamente a ello, debe ser receptor de cuantas sugerencias y propuestas que enfocadas por el interés general, más que por los corporativos, lleguen desde diversas instancias.

La Abogacía del Estado tiene un papel relevante que desempeñar. Con más de 130.000 asuntos judiciales vivos en los que somos parte procesal, se está en magníficas condiciones de tener una percepción clara de cómo abordar reformas en esta materia. Desde la lealtad al Estado, los profesionales que integran la Abogacía del Estado están en disposición absoluta a colaborar con el Ministerio de Justicia para que esta prioridad se convierta en una realidad. ■



Staff

Edita

Asociación de Abogados del Estado
C/ Ayala, nº 5 – 28001 Madrid
Teléfonos: 913 904 717 – 915 780 173
Fax: 913 904 740

Consejo Editorial

Edmundo Bal
Julio Díez
Pablo Dorronsoro
Jesús López-Medel
Catalina Miñarro
José Ignacio Monedero
Alfredo Parra
Federico J. Ramos
Jorge Pipaón
Ignacio Ruiz

Dirección y Diseño Gráfico

Art Factory Comunicación S.L.
C/ Torquemada 16 4º. 28043 Madrid
www.artfactory.es
artfactory@artfactory.es

Fotografías

Iván Belastegui

Coordinador técnico

Luis Soriano
fotocomposicion@iber.net.com

Imprenta y distribución

Gráficas Cañizares
C/ Pérez Herrera, nº 7. 28002 Madrid
Teléfonos: 914 156 886 / 914 151 864
composicion@canizares.com

Publicación patrocinada por:

Endesa y Mapfre

Depósito Legal: M-21263-2003

Abogados del Estado. Revista de la Asociación es una publicación de distribución privada y gratuita entre los socios de la Asociación de Abogados del Estado y todas aquellas personas que su Consejo Editorial estime conveniente.

Esta revista no se hace responsable de las opiniones vertidas por sus colaboradores en las entrevistas y artículos publicados, ni se identifica necesariamente con las mismas.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de cualquier información gráfica o literaria, sin autorización previa del Consejo Editorial o el director.

Sumario

Encuentros con...

Rafael Rodrigo Montero, nuevo presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas 6

Noticias

Seminario entre la Abogacía del Estado y la Procuraduría General de la República de Costa Rica 10
La Abogacía del Estado en las V Jornadas de Derecho Portuario en Sevilla 14
Jornadas entre Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y la Abogacía del Estado en Valladolid 16

Entrevistas

Carmen Navarro, Directora General contra la Discriminación 18

Opinión

Federico J. Ramos de Armas,
La Abogacía del Estado en la Agencia Estatal del CSIC 22
Jesús López-Medel,
La utopía de la modernización de la Justicia 24
Alba Taboada García,
Los Juzgados de lo Contencioso: ¿El patito feo de la Abogacía del Estado? 26

Crónica

Medalla de Oro de la Fundación San Pablo CEU a José Manuel Otero Novas 30
III Torneo de Golf de la Asociación 32
Cena anual de la Asociación 34
En memoria de nuestro compañero Pedro Meroño 36
En estos dos últimos meses 37

Cultura

Exposición: Madrid 2 de mayo. Un pueblo, una nación 38

Solidaridad

Energía sin Fronteras, una iniciativa indispensable 42

Cuadernillo jurídico

Jesús María Izquierdo Rodríguez
La contratación en el extranjero en el Sector Público 2

José Enrique García de la Mata y Jorge Guillermo Pipaón Pulido
Reflexión sobre la modificación de la Ley de Contratos del Sector Público 12

Verónica Ester Casas
La nueva regulación de los trabajos complementarios en la Ley de Contratos del Sector Público 20

Javier Nistal Burón
Viabilidad de la cadena perpetua en delincuentes difícilmente reinsertables 26



CLUB BANESTO JUSTICIA

ENTRA EN EL CLUB EXCLUSIVO PARA LOS PROFESIONALES DE LA JUSTICIA



Banesto ha creado un Club exclusivo
para los profesionales de la Justicia,

con condiciones únicas y ventajas excepcionales.
Un Club pensado para satisfacer tus necesidades,
tanto de ámbito personal como profesional.
Entra ya en el Club que Banesto ha creado para ti.

Infórmate en cualquiera de nuestras oficinas, llamando al 902 30 71 30
o entrando en <http://particularesycolectivos.banesto.es>

 **Banesto**

CLUB BANESTO JUSTICIA

Nuevo presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Rafael Rodrigo Montero

El CSIC es en la actualidad el mayor Organismo Público de Investigación de España. Participa activamente en la política científica de todas las comunidades autónomas a través de sus distintos centros y, por su carácter multidisciplinar, abarca todos los campos del conocimiento, desde la investigación básica hasta los más avanzados desarrollos tecnológicos.

PREGUNTA. Sr. Rodrigo, en primer lugar, reciba nuestra enhorabuena por su reciente nombramiento como Presidente del CSIC. ¿Qué lleva a un reconocido científico, con más de 200 trabajos publicados en prestigiosas revistas como “Science” y “Nature”, a aparcar la investigación de primera línea para asumir la responsabilidad de dirigir el mayor Organismo Público de Investigación de nuestro país?

RESPUESTA. Muchas gracias. En mi caso, no es un salto en el vacío, sino más bien una transición tranquila y continuada en el tiempo. Desde hace ya unos cuantos años he tenido responsabilidades de gestión científica. Al principio, muy relacionadas con mi especialidad, como

Director del Instituto de Astrofísica de Andalucía del CSIC, Gestor del Programa Nacional de Investigación Espacial, o del de Astronomía y Astrofísica. Más tarde en responsabilidades más amplias, como por ejemplo Coordinador Científico del Área de Ciencia y Tecnologías Físicas del CSIC y posteriormente como Vicepresidente de Organización y Relaciones Institucionales del CSIC. También he tenido diversas experiencias en gestión científica a nivel internacional. Por otra parte, siempre he sido crítico con el sistema y cuando te ofrecen la oportunidad de contribuir a mejorarlo, no puedes negarte, así que aquí estoy dispuesto a aportar mi pequeño grano de arena para intentar mejorar el sistema español de I+D, procurando facilitar

el trabajo de las personas dedicadas a la investigación.

P. Usted ha colaborado con multitud de instituciones científicas de todo el mundo, ¿cómo valora el funcionamiento y la actividad desarrollada por el CSIC frente a organismos de investigación similares de otros países?

R. El CSIC se encuentra a un buen nivel y, en muchas disciplinas, compete de forma eficiente. Sin embargo, eso se debe más a la excelencia de nuestros investigadores que a la del sistema. Falta estructura y sobra burocracia, y así es tremendamente difícil competir al primer nivel y liderar grandes proyectos. La Ciencia es extremadamente competitiva y otras instituciones juegan en este caso con ventaja. Si no conseguimos mejorar nuestra estructura y reducir al mínimo posible la burocracia, sin menoscabo del necesario control, nuestro sistema no alcanzará las cotas necesarias de competitividad y, en consecuencia, ni seremos

“Siempre he sido crítico con el sistema y cuando te ofrecen la oportunidad de contribuir a mejorarlo no puedes negarte”



dueños de nuestro futuro ni podremos alcanzar un mayor bienestar social a través de la economía del conocimiento.

P. España es actualmente una potencia económica de primera línea, y sin embargo, a nivel científico, no dejamos de ser un país de segundo nivel. En este sentido, en su discurso de investidura el Presidente Rodríguez Zapatero se comprometió a doblar los recursos destinados a Ciencia e Innovación con el objetivo de situarnos por primera vez por encima de la media europea. ¿Considera factible este objetivo que rompería con el tradicional retraso de nuestro país en materia científica?

R. Si no creyera que es posible no habría aceptado esta responsabilidad. España es, desde el punto de vista científico, la décima potencia mundial, pero puede y debe mejorar, sobre todo en la posibilidad de liderar proyectos de gran envergadura. Nuestra posición es sin embargo mucho peor, la decimosexta, desde el

punto de vista tecnológico, y es ahí donde tenemos todavía un amplio margen de mejora. La apuesta del Gobierno es clara y decidida y contamos con el Ministerio de Ciencia e Innovación más potente de la historia de España. Si además consideramos que poseemos un capital humano muy importante y altamente cualificado, tenemos los ingredientes básicos e imprescindibles para lograrlo. Falta esa continuidad en el impulso ya iniciado en la anterior legislatura, una mejora de las infraestructuras y una mayor flexibilidad en la gestión, sobre todo en la contratación de investigadores de excelencia no comunitarios. Confío plenamente en que caminaremos en esa dirección para lograr superar nuestro tradicional atraso en ciencia y tecnología.

P. El Plan Nacional de I+D+I 2008-2011 presenta una nueva fórmula para mejorar la coordinación la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Puede este nuevo marco acabar con la escasa cooperación regional en materia de investigación?

R. Es muy importante que se dé este paso. No podemos duplicar nuestros esfuerzos sino aunar nuestras capacidades allá donde estén. El CSIC, como el organismo público de investigación pluridisciplinar mayor del Estado, no debe ser ajeno a este movimiento. Así, la Agencia CSIC contempla un Comité Interterritorial para analizar y proponer mecanismos de coordinación con los go-

La apuesta del Gobierno es clara y decidida y contamos con el Ministerio de Ciencia e Innovación más potente de la historia

» En primera persona



Rafael Rodrigo Montero nació en 1953 en Granada. Es licenciado en Ciencias Matemáticas y doctor en Ciencias Físicas por la Universidad de Granada. Ha trabajado en diversos laboratorios e institutos europeos y estadounidenses. Hasta su elección, y desde 2006, fue vicepresidente de Organización y Relaciones Institucionales del organismo. Sus principales campos de investigación son atmósferas planetarias, aeronomía, cuerpos menores y exploración del Sistema Solar.

Su carrera investigadora la inició en el Instituto de Astrofísica de Andalucía en 1975, instituto que dirigió entre 1990

y 2004. El nuevo presidente del CSIC ha trabajado y colaborado con distintas instituciones de Europa, Asia y América como la NASA, la Universidad de Oxford y la European Space Agency.

Su labor de investigación ha sido reconocida con numerosos premios, entre otros, dos de la NASA: 'Group Achievement Award for the Cassini Program-Huygens Atmospheric Structure Instrument' y 'Honour Award for a Public Service Group', y dos de la Agencia Europea del Espacio, por su contribución a los proyectos 'Huygens Probe' y 'Rosetta Mision'.

“En el CSIC falta estructura y sobra burocracia, y así es tremendamente difícil competir al primer nivel y liderar grandes proyectos”

biernos autonómicos, así como de cooperación con universidades y centros públicos de investigación de titularidad no estatal. Nuestra voluntad es que este Comité intervenga en la planificación y ejecución de nuestro Plan Estratégico para los próximos cuatro años.

P. Otro proyecto propuesto para esta nueva legislatura es la creación de la Oficina del Defensor del Investigador. ¿Cómo valora la necesidad de esta nueva figura y que problemas de la comunidad científica vendría a paliar?

R. Esta nueva figura debe encarnar la defensa y protección de los derechos, deberes e intereses legítimos de los miembros de la comunidad científica. Su finalidad es contribuir a la mejora de la calidad y el buen funcionamiento de los organismos de investigación. En este sentido, es lógico pensar que pueda ayudar a la solución de alguno de los problemas que nos envuelven y a clarificar las situaciones en las que los investigadores se ven implicados como consecuencia de

su actividad, desde incompatibilidades hasta el pleno ejercicio de su obligación como investigadores responsables de proyectos. En el caso del CSIC, la nueva Oficina debería trabajar y colaborar estrechamente con el Comité de Ética, previsto en nuestro Estatuto.

P. Uno de los más grandes retos a los que se va a enfrentar es el cambio del CSIC a Agencia Estatal, ¿en qué situación se encuentra actualmente este proceso y qué ventajas considera que podrá aportar la nueva figura jurídica a la organización?

R. Justo al final de la anterior legislatura se autorizó al CSIC a convertirse en Agencia Estatal y a mediados de febrero se dio un paso importante al constituirse su Consejo Rector. Sin embargo, lógicamente, las elecciones generales de marzo interrumpieron el proceso de cambio. Es ahora cuando debemos afrontarlo y de manera urgente. La constitución del CSIC como Agencia Estatal ha de considerarse un paso hacia la configuración

del Organismo Público de Investigación que necesita España para garantizar su desarrollo. El futuro CSIC debe ser un OPI dotado de una gran autonomía y con una estructura de gobierno adecuada para poder cumplir sus objetivos. El marco jurídico definido en la Ley de Agencias Estatales permite implementar estas dos características a un nivel bastante más avanzado. Así, el ejercicio de la competencia sobre la gestión de los recursos humanos, o económicos, sigue actualmente circunscrito a unos esquemas tradicionales que no permiten llevar a cabo un completo desarrollo, acorde con el espíritu de la Ley, debemos pues superar esta fase lo antes posible.

Desde el punto de vista organizativo nuestra institución debe configurarse de manera similar a como lo hacen las organizaciones más avanzadas del mundo. Esto conlleva un importante margen de autonomía y un funcionamiento basado en mecanismos de gestión por resultados con responsabilidad gerencial.

P. Desde el Gobierno se está realizando una fuerte apuesta por la candidatura de San Cugat del Vallés para acoger la sede del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, uno de los proyectos estrella de la Unión Europea en materia de innovación.



¿Qué posibilidades ve a esta candidatura y qué podría aportar la creación de este nuevo centro a nuestra actividad investigadora?

R. España opta a ser la sede de este Instituto, una sede con un carácter más de organización y coordinación de actividades. Nuestro país también opta a ser la sede de otras grandes instalaciones, como la fuente europea de neutrones por espalación. La implantación tanto de institutos o de grandes instalaciones europeas puede suponer un gran espaldarazo a nuestra actividad colectiva y muy especialmente a las disciplinas que en ellas se investiguen. En todos los casos, estos centros son verdaderas locomotoras de otras muchas actividades, científicas y tecnológicas e implican tanto al sector público como al privado. De ahí su importancia y el porqué el Gobierno ha presentado unas buenas candidaturas.

P. ¿Cuáles son las grandes áreas de actuación para el CSIC en los próximos años?

R. En las próximas semanas iniciaremos el largo y laborioso proceso que debe culminar con el Plan de Actuación 2010-2013 del CSIC. Este Plan integrará los Planes Estratégicos de los cerca de 130 Institutos que constituyen el CSIC y de

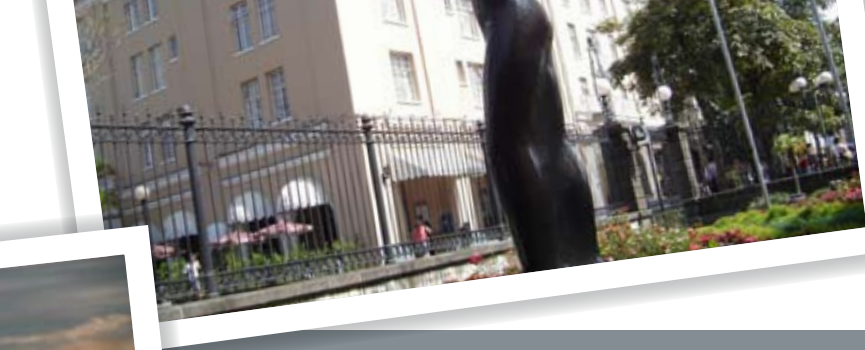
Siempre he apreciado en gran medida la competencia y profesionalidad de los miembros de la Abogacía del Estado

todas sus Unidades Horizontales. Todos los Planes Estratégicos serán evaluados por Comités de Expertos internacionales externos a esta Institución. De su posterior análisis surgirán algunas de las Líneas de actuación, así como los Ejes temáticos prioritarios. Si queremos alcanzar las más altas cotas de competitividad posible, tendremos que focalizar nuestra acción en ellas. Eso sí, sin menoscabo del apoyo necesario a aquellas líneas que deban potenciarse y que resulten de excelencia. El proceso se completará también con otra serie de Ejes que marcaremos desde la Presidencia como prioritarios para nuestro completo desarrollo como Agencia. Pero para ello nos queda todavía una última revisión pormenorizada de aquellos Ejes estratégicos, que o bien por su fortaleza en el CSIC o bien por su necesidad de desarrollo en España, sea necesario afrontar. Espero poder contestar con más detalle a esta pregunta en los próximos meses, ahora podría ser prematuro, debido, además, a que estas líneas deberán ser contrastadas con la política de Gobierno que

será marcada por el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación.

P. Durante el desarrollo de su actividad ha tenido ocasión de trabajar junto a los Abogados del Estado, ¿qué opinión le merece la labor de estos profesionales? ¿qué espera de la nueva Abogacía del Estado en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas?

R. Siempre he apreciado en gran medida la competencia y profesionalidad de los Abogados del Estado. En este sentido, estoy muy satisfecho de que el CSIC pueda contar con el asesoramiento de la Abogacía del Estado, no sólo para desarrollar con mayores garantías nuestra gestión y nuestra actividad habituales (contratación, celebración de convenios con otras instituciones, etc.), que requieren un alto grado de precisión jurídica, sino, especialmente, para llevar a cabo el desarrollo y la puesta en marcha de la nueva Agencia Estatal, lo que va a ser trascendental para el funcionamiento de nuestra Institución en los próximos años. ■



Seminario de intercambio de experiencias entre la Abogacía General del Estado y la Procuraduría General de la República de Costa Rica

Juan José Zabala Guadalupe | Abogado del Estado en el Gabinete de Estudios de la Abogacía General del Estado

Entre el 25 y el 29 de febrero de 2008 tuvo lugar en San José de Costa Rica el Seminario sobre intercambio de experiencias entre la Procuraduría General de Costa Rica y la Abogacía General del Estado, organizado por el Gabinete de Estudios de la Abogacía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos. El seminario tuvo como objetivo fundamental la exposición, estudio y comparación de los modelos de asistencia jurídica al Estado vigentes en España y Costa Rica y culminó con la firma de un convenio de colaboración entre la Procuraduría y el Centro de Estudios Jurídicos que pretende servir de cauce y soporte a la formación jurídica de los Procuradores costarricenses a cargo de Abogados del Estado españoles.

La delegación española estuvo encabezada por D. Joaquín de Fuentes Bardají, Abogado General del Estado, e integrada por D. José Antonio Morillo-Velarde del Peso, Abogado del Estado Jefe ante el Ministerio de Justicia, D. Manuel Garayo de Orbe, Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional, D^a Alba María Taboada García, Abogado del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y quien les escribe. Por parte del Centro de Estudios Jurídicos viajaron D. Alfredo Ramos Sánchez, Director del CEJ y D. Juan Manuel Cartagena Pastor, Médico Forense y asesor del Centro.

Esta actividad se inserta en la tarea de promoción de trabajos de investigación y organización de actividades que tienen por finalidad el conocimiento y difusión de materias y cuestiones jurídicas de ámbito nacional e internacional que el art. 3.1.c) del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado encomienda al Gabinete de Estudios. La activa labor de este órgano en la esfera internacional, no sólo se está desarrollando en Iberoamérica (Chile, Uruguay, Colombia, Argentina, Brasil, Bolivia); también en Europa (Alemania, Italia, Luxemburgo, Albania) y Estados Unidos. Precisamente en el mes de Junio tiene lugar una visita a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en Octubre a la sede del Banco Mundial en Washington. En el mes de julio comienza un proyecto de cooperación con Albania a través de la AECID que abarcará aproximadamente dos años y tiene por objeto que la Abogacía del Estado española sirva de modelo a la albanesa.

“Costa Rica es uno de los Estados democráticamente más consolidados de Iberoamérica”

Ciertamente, Costa Rica es uno de los Estados democráticamente más consolidados de Iberoamérica. La Constitución de 1949 estructura el Estado en un Gobierno, que preside el Presidente de la República e integrado por una Vicepresidencia, que asume la Ministra de Justicia y varios departamentos ministeriales, una Asamblea unicameral integrada por 57 Diputados y una Corte Suprema conformada por 17 miembros que son elegidos directamente por la Asamblea. Entre los departamentos ministeriales no se cuenta el de Defensa o de la Guerra, porque Costa Rica fue el primer Estado que abolió el ejército, el 1 de Diciembre de 1948, circunstancia que desde luego llevan a gala la mayoría de los costarricenses. Su Constitución prevé la recomposición de las fuerzas armadas sólo en casos muy excepcionales y residuales.

Costa Rica tiene una superficie marítima más extensa que terrestre, pues su territorio incluye la Isla del Coco, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1997 y situada a unos 400 Kms. al SO y todo el espacio marítimo entre la costa y la isla. A pesar de su escasa extensión terrestre, alberga unas 10000 especies de plantas y unas 1700 de animales, siendo el país más rico en flora y fauna de América Central. Un 38% de su territorio es selvático y hasta un 25% de su extensión total está sometida



a un régimen especial de protección. Su economía tradicionalmente se ha asentado en la agricultura, especialmente en la producción de café, pero es básicamente minifundista, pues las grandes producciones de café, plátano y azúcar están en manos de empresas norteamericanas. Recientemente el turismo está ganando protagonismo con el desarrollo de importantes complejos turísticos asentados fundamentalmente en ambas costas, la del Océano Pacífico y la del Mar Caribe. Puede comprenderse que en este contexto el desarrollo de una fórmula de asistencia jurídica al Estado sólida, eficaz y asentada es vital, especialmente para la protección y defensa del dominio público marítimo terrestre, que se presenta como el capital más seguro y fiable para el desarrollo económico y social de la República.

Las jornadas fueron inauguradas por el Abogado General del Estado y la Procuradora General de la República, D^a Ana Lorena Brenes Esquivel, en la sede del Colegio de Abogados de San José de Costa Rica. En el acto inaugural estuvieron presentes el Sr. Embajador de España en Costa Rica, el Viceministro de Justicia y el Presidente del Colegio de Abogados de San José. D. Joaquín de Fuentes Bardají destacó la importancia del modelo de asistencia jurídica en España como servicio público y garantía de la eficaz defensa de los intereses del Estado y con

ello del interés general. Asimismo, manifestó el deseo de la delegación española de conocer otros modelos con el fin de mejorar y enriquecer el vigente en España y servir de guía a servicios jurídicos del Estado menos consolidados y más recientes. Incidió en el sistema de reclutamiento de efectivos mediante el sistema de oposición libre, que no rige en Costa Rica, como mecanismo justo y objetivo, aunque no exento de imperfecciones como cualquier sistema de selección, y puso de manifiesto la exigencia reglamentaria de que el Director de Servicio Jurídico del Estado ostente la condición de Abogado del Estado, requerimiento que no prevé la normativa costarricense. D^a Ana Lorena Brenes Esquivel, Procuradora General de la República se refirió en términos genéricos a la organización, funciones, problemas y retos de la Procuraduría General de la República, agradeciendo calurosamente la visita de la delegación española y situando a España como modelo institucional, político y administra-

Brenes Esquivel situó a España como modelo institucional, político y administrativo de Costa Rica

tivo de Costa Rica. Abogó por la necesidad de reconocimiento constitucional de la Procuraduría General, a lo que el Abogado General del Estado contrapuso el sistema español, donde pesa la *potestas* sobre la *auctoritas*, el reconocimiento, prestigio y buen hacer de los Abogados del Estado sobre la necesidad de mención expresa en la norma constitucional, afirmando que la Abogacía del Estado se había convertido gracias a su labor y a su dilatada Historia en un Cuerpo imprescindible en el funcionamiento eficaz del Estado, con independencia de su reconocimiento constitucional.

D. Juan Manuel Cartagena Pastor, director del Centro de Estudios Jurídicos, recalcó la importante tarea de formación, perfeccionamiento y actualización que asume en España el Centro de Estudios Jurídicos en relación con los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado, exponiendo las líneas esenciales de las funciones que asume esta institución, que sirve a la Procuraduría General de Costa Rica como modelo de cierre de un cuerpo de funcionarios que aspira a la permanente actualización y evolución.

La tarde del lunes día 26, en el edificio de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se expusieron las líneas generales de ambos modelos de asistencia jurídica, a cargo de D. Fernando Castillo Viquez,

Procurador Constitucional y de D. José Antonio Morillo-Velarde del Peso. El debate posterior, con amplia y enriquecedora participación de los asistentes giró en torno a dos cuestiones básicas:

a) La función de asesoramiento que asume la Procuraduría en procesos constitucionales (a modo de *amicus curiae*), a diferencia de la posición de parte procesal que ostenta la Abogacía del Estado en el sistema español.

b) El carácter vinculante de los informes de la procuraduría, contrapuesto a la regla general del carácter facultativo y no vinculante que impera en España.

El miércoles día 27, en la misma sede, intervino D. Manuel Garayo de Orbe, exponiendo las peculiaridades de la actuación procesal de la Abogacía del Estado. Por parte de Costa Rica, D. Vivian Ávila Jones, y D. Ricardo Vargas Vásquez, ambos Procuradores Coordinadores. Se destacaron fundamentalmente dos diferencias con el modelo español:

a) La posibilidad de disposición de la acción procesal por el Procurador, que no existe en España.

b) En el ámbito organizativo, la división de la Procuraduría en departamentos sectoriales, que permite una alta especialización de los Procuradores.

“No existe en Costa Rica un Centro de Estudios Jurídicos similar al español, ni la infraestructura idónea para su creación”

D^a Alba María Taboada García y quien les escribe recorrieron las líneas esenciales del asesoramiento preventivo y consultivo a los órganos de la Administración del Estado. La discusión se centró fundamentalmente en los siguientes puntos:

a) La dependencia orgánica y funcional de todos los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado de la Abogacía General del Estado, dependencia que no tiene lugar en el modelo costarricense, donde el titular de cada departamento ministerial designa y cesa a sus asesores jurídicos, que no se encuentran en relación de dependencia funcional y orgánica de la Procuraduría General.

b) La conveniencia de integrar en la Procuraduría a los asesores jurídicos de los ministerios con el fin de evitar situa-

ciones de contradicción, descoordinación, pérdida de eficacia administrativa e imposibilidad de utilizar la coordinación consultivo contencioso como mecanismo de evitación de litigios. A ello se oponen, según la Procuradora General, graves dificultades desde el punto de vista organizativo.

Por la tarde intervinieron la Procuradora General de la República, D^a Ana Lorena Bremes Esquivel y D. Alfredo Ramos Sánchez, Director del Centro de Estudios Jurídicos, acerca de las necesidades formativas de los cuerpos de la Administración, y en especial, de los que tienen encomendada la asistencia jurídica al Estado. No existe en Costa Rica un Centro similar al español, ni actualmente infraestructura idónea para su creación; no obstante, sorprende gratamente el interés, curiosidad y hábito de actualización en materias jurídicas propios de los Procuradores costarricenses. Hablan con toda propiedad de las obras editadas por la Abogacía General del Estado, citan artículos e incluso a compañeros a quienes leen por sus estancias en nuestro país o simplemente por internet. Desde luego son juristas de primer orden, estudiosos, rigurosos y seguidores y admiradores de la Abogacía del Estado.

La noche del miércoles 27 el Sr. Embajador de España en Costa Rica, D. Arturo Reig Tapia, ofreció una cena a la



delegación española en su residencia oficial a la que asistieron varios Magistrados de la Corte Suprema, el Fiscal General del Estado, la Contralora General de la República (homóloga al Interventor General del Estado en España), la Procuradora General de la República y varios Procuradores. Los asistentes departieron amigablemente en los jardines de la residencia acerca del desarrollo de las jornadas y cómo no, de los lugares que la apretada agenda nos permitiría visitar en los escasos momentos de ocio.

En la mañana del jueves día 28 tuvo lugar la visita a la Fiscalía General del Estado, donde el Fiscal General expuso los puntos esenciales del funcionamiento y organización de la institución, para después abrir un breve debate comparativo con la Fiscalía General del Estado en España. No existen en el modelo de Costa Rica la unificación en el modo de acceso a la Carrera Judicial y Fiscal, sino que, si bien, el sistema es la oposición libre, conservan la separación de carreras. Sin embargo, si son intercambiables la funciones, pudiendo los Fiscales actuar como Jueces sustitutos, previa autorización del Fiscal General del Estado. A la Fiscalía General del Estado le han precedido difíciles y tensos momentos a causa de los escándalos de corrupción de desgraciadamente han azotado a Costa Rica, hasta el punto de poner en cuestión el propio sistema democrático. Baste recordar que

Una grata experiencia que materializa la importante labor de proyección internacional de la Abogacía del Estado

hasta tres expresidentes del Gobierno se han visto involucrados en procesos judiciales por escándalos de corrupción.

La tarde del día 28 se abrió un hueco para visitar, junto a los procuradores, los volcanes de Poas e Irazú. Disfrutamos de un día único, a más de tres mil metros sobre el nivel del mar, y disfrutamos de la gastronomía típica del país: tortas de trigo, carne de ternera y productos de la huerta, en un lugar inconfundiblemente típico, perdido en la provincia agrícola de Heredia.

Finalmente, el viernes día 29 el Presidente de la Corte Suprema recibió a la Delegación Española, abordándose en el encuentro la estructura y organización de la Corte y en un tono informal las cuestiones más destacadas que se habían tratado y discutido durante la visita.

El Seminario fue clausurado en la sede de la Corte Suprema por la Sra. Ministra

de Justicia y Vicepresidenta del Gobierno de Costa Rica, D^a Laura Chinchilla. Intervinieron en este acto el Abogado General del Estado, que agradeció en nombre de la delegación española la cálida acogida dispensada y la utilidad del Seminario. Manifestó su propósito de dar continuidad a la relación entre ambas instituciones y profundizar en la cooperación e intercambio futuro de experiencias.

El Director del Centro de Estudios Jurídicos y la Vicepresidenta firmaron el acuerdo de cooperación con el fin de establecer un cauce estable que permita poner a disposición de la Procuraduría la formación y perfeccionamiento de funcionarios que asume el Centro.

En definitiva, una grata y enriquecedora experiencia que materializa la importante labor de proyección internacional de la Abogacía del Estado, sirviendo de experimentado y asentado ejemplo de organización a otras estructuras de asistencia jurídica al Estado. A pesar de diferencias en la organización y formas políticas de los Estados, subyace nítidamente la estrecha relación que mantienen el desarrollo institucional con el económico, y en esa tarea de colaborar en la modernización administrativa de otros modelos y enriquecimiento del nuestro no puede faltar la Abogacía del Estado. ■



Asistencia de la Abogacía del Estado a las V jornadas de Derecho Portuario en Sevilla

Estas Jornadas de Derecho Portuario, que reúnen a más de 100 juristas del derecho portuario de los ámbitos públicos y privados (directores de las Autoridades Portuarias del Ente Público de Puertos de Estado, del organismo Servicios Jurídicos del Estado, Abogados del Estado, Letrados de la Junta de Andalucía, así como profesionales privados del derecho) se celebraron por quinto año consecutivo en Sevilla.



El pasado 7 de abril tuvo lugar en Sevilla las 5ª Jornadas de Derecho Portuario organizadas por la Autoridad Portuaria de Sevilla. En el acto de apertura tomaron la palabra D. Manuel A. Fernández González (Presidente de la Autoridad Portuaria de Sevilla), Doña Alicia Paz Antolín (Directora de Servicios Jurídicos de Puertos del Estado) y nuestro compañero, D. Eusebio Pérez Torres, Abogado del Estado Jefe de la Abogacía del Estado en Andalucía, quienes destacaron el importante papel que la Abogacía del Estado presta en la vida del puerto y el innegable apoyo jurídico que ofrece a la toma de decisiones en el ámbito portuario.

Las ponencias giraron en torno al derecho portuario, tocando muy variados temas, desde contratación, responsabilidad, embargo preventivo de buques, y en ellas intervinieron algunos compañeros como Carlos Suan Rodríguez (Abogacía del Estado en Sevilla) y Bárbara Aranda Carles (Abogacía del Estado en Castellón).



Las ponencias giraron en torno al derecho portuario, tocando variados temas, como contratación, responsabilidad o embargo preventivo de buques

Las jornadas tuvieron una gran acogida en el ámbito portuario, asistiendo representantes de la mayor parte de Autoridades Portuarias. De igual forma, la Abogacía del Estado se hizo eco de la importancia de este foro para el análisis de las controversias jurídicas que se desarrollan en la vida portuaria, asistiendo a ellas compañeros como Javier Suárez García (Abogacía del Estado en Galicia), Adela Álvarez Caramés (Galicia), Carmen Luengo Morales (Abogacía del Estado en Sevilla), y



Salvador Jiménez Bonilla (Abogacía del Estado en Sevilla).

Cabe destacar que dada la coincidencia de las Jornadas con la Feria de Abril, la Autoridad Portuaria de Sevilla invitó a todos los participantes en las Jornadas a la “cena del pescaito” que se llevó a cabo en la Caseta que la Autoridad Portuaria tiene en la Feria. Desde allí los presentes pudimos observar el alumbrado y el inicio de la Feria de Abril, una experiencia inolvidable.

“La Abogacía del Estado se hizo eco de la importancia de este foro para el análisis de las controversias jurídicas que se desarrollan en la vida portuaria”

Ya entrada la noche nuestro compañero Eusebio hizo honor a su condición de anfitrión y nos enseñó el alumbrado del portal de la feria desde la azotea de casa de sus padres, una vista inigualable, que todos los compañeros le agradecemos. De la misma forma, pudimos disfrutar de los rebujitos y las manzanillas, no sólo en la caseta de la autoridad portuaria sino también de otro compañero, Jorge González Fernández (TEAR Sevilla) quién con impagable generosidad nos acogió en su caseta, cumpliendo el mandato evangélico, “y dad de bebed al sediento”.

A pesar de la lluvia y el mal tiempo, que deslució buena parte de la fiesta, debemos destacar el buen hacer y la generosidad de los compañeros de Sevilla, en especial de Eusebio Pérez Torres (Abogado del Estado Jefe en Andalucía) quién, a pesar de estar trabajando, sacó tiempo, de su tiempo libre para acompañarnos y hacernos disfrutar de Sevilla y su fiesta, transmitiéndonos la magia de una ciudad que enamora a todo el que la visita. ■



Valladolid

III Jornadas entre Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y la Abogacía del Estado.

Los días 29 y 30 de mayo tuvieron lugar las III Jornadas entre Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y Abogados del Estado ante la Audiencia Nacional, fruto de un Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y el Centro de estudios Jurídicos. La organización, después de que las Jornadas de Sevilla de 2007 corriera a cargo de la Magistratura, correspondía en esta ocasión a la Abogacía del Estado. El listón se encontraba, sin duda, muy alto, mas no se defraudaron las expectativas. El lugar elegido para la ocasión fue la sobria Castilla, en concreto, Valladolid, teniendo el privilegio de contar con la colaboración de la Facultad de Derecho que cedió amablemente uno de sus salones para la celebración del evento. El tema esta vez no podía ser otro que la nueva y polémica ley de contratos del sector público que, sin duda, dará lugar a numerosos pleitos a resolver por la Sala.

En la jornada inaugural, tras las palabras de bienvenida de D. Luis Velasco, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, la apertura de las Jornadas se llevó a cabo por el Abogado General del Estado, Joaquín de Fuentes Bardají, que puso gran énfasis en la importancia de estos encuentros. A continuación, se desarrollaron las dos conferencias correspondientes a la primera sesión cuyos ponentes fueron D. Diego Córdoba Castroverde (Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional) y D. Juan Serrada Hierro (Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional). El primero de ellos expuso brillantemente “Las exigencias impuestas por la legislación



comunitaria a la contratación por el sector público,” tras lo cual se suscitó un interesante debate que giró en torno a dos temas esenciales, de un lado, la tendencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a no excluir del sistema de control de Bruselas determinadas figuras contractuales pese a las alegaciones y los artificios creados para lograr tal fin y, de otro, la sentencia Tragsa. Mientras, el segundo hizo lo propio con “El ámbito de aplicación subjetivo de la nueva ley” siguiendo el correspondiente turno de preguntas.

Después de esta primera sesión, se desarrolló la parte lúdico festiva de las Jornadas que comenzó con una visita guiada a los lugares más emblemáticos de la ciudad. El punto de partida fue la propia Plaza de la Universidad para después visitar, entre otros, la Catedral, la Iglesia de Santa María La Antigua, la Iglesia de San Pablo y el Palacio de los Pimentel y finalizando, como no podía ser de otro modo, en la Plaza Mayor. Especialmente destacable resultó la labor de la guía, que mantuvo en todo momento la atención de los presentes con sus magníficas y amenas explicaciones de los distintos monumentos acompañadas de las anécdotas existentes en torno a cada uno de ellos y de preguntas dirigidas, al azar, tanto a abogados como a magistrados, sobre cuestiones relativas a cultura general que permitieron demostrar la erudición de alguno de los asistentes a las Jornadas. Finalizada la visita, el día culminó con una agradable cena en el Restaurante “Gabino”, típico de la ciudad, a la que se incorporaron nuestros compañeros de la Abogacía del Estado en Valladolid.

La segunda sesión contó, al igual que la anterior, con dos ponencias. La primera, la correspondiente a D. José Navarro Sanchís (Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional) que profundizó en “Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado” y que motivó numerosas intervenciones de los distintos asistentes manifestando su parecer sobre las múltiples cuestiones planteadas por el ponente. En particular, mientras unos auguraban una escasa utilización al contrato de colaboración entre

Carlos Lesmes resaltó que las jornadas mejoran la relación entre ambos Cuerpos y eso redunda en beneficio del trabajo realizado

el sector público y privado, otros por el contrario preconizaban una gran utilización del mismo al permitir la contratación sin estar los términos del contrato perfectamente definidos. Asimismo, se debatió la naturaleza jurídica de esta figura, si tenía auténtico carácter contractual o era una simple modalidad de ejecución y qué cabía entender por supuestos de urgencia no imputables a la Administración. La segunda intervención corrió a cargo de D. José Antonio Perales Gallego (Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional) que explicó con meridiana claridad “Los recursos ante el acuerdo del poder adju-

dicador” suscitándose de nuevo un intenso de debate que discurrió en torno a la legitimación para la interposición del recurso y actos susceptibles del mismo. En este caso, se llamó especialmente la atención sobre el hecho de que ya existiera una Directiva todavía no traspuesta que modificaba el régimen jurídico del recurso. Con estas dos intervenciones las Jornadas tocaron a su fin correspondiendo su clausura a D. Carlos Lesmes, Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que puso de relieve que, tratándose de la celebración del tercer encuentro anual entre Abogados del Estado y Magistrados de la Audiencia Nacional podía hablarse ya de una “práctica consolidada” incidiendo asimismo en su importancia, no sólo por su componente jurídico sino en tanto que permite un mayor conocimiento entre aquellos y, por consiguiente, una mejora de la relación existente entre ambos Cuerpos que redunda en beneficio del trabajo realizado.

Por último, no cabe concluir estas líneas sin antes dar nuestro más sincero agradecimiento a los compañeros de la Abogacía del Estado en Valladolid y, en especial, a Silvia Ortega Comunian. Su activa colaboración en la celebración del evento ha sido, sin duda, uno de los factores clave de su éxito.

Sin más, ceder el turno a los Magistrados de la Audiencia Nacional para la celebración de las que serán las IV Jornadas entre Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Abogacía del Estado y que, al menos por parte de esta última, se esperan con impaciencia. ■

Carmen Navarro

Directora General contra la Discriminación

El pasado día 25 de abril, el Consejo de Ministros nombró a nuestra compañera Carmen Navarro Martínez, nueva Directora General contra la Discriminación, dependiente del Ministerio de Igualdad. Carmen Navarro nació el 19 de mayo de 1974 en Lorca, es licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia y pertenece al Cuerpo de Abogados del Estado. Ha ejercido la Abogacía del Estado en Alicante durante cuatro años y ha sido Vocal Asesora en el Departamento de Asuntos Institucionales del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Asimismo, participó en el estudio y preparación del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Pregunta. Sra. Navarro, hace apenas unas semanas que ha tomado posesión del cargo de Directora General contra la Discriminación en el Ministerio de Igualdad, que a su vez acaba de crearse. ¿Cómo es esto de montar un nuevo ministerio “desde cero”? Traslados, nuevos muebles, salas de reunión, estructura informática, incorporación de personal... ¿Se encuentra ya el Ministerio a pleno funcionamiento o aun están “de mudanza”?

Respuesta. Está claro que poner en funcionamiento un Ministerio de nueva creación no es algo sencillo; exige ilusión, esfuerzo y mucha dedicación. No obstante, se trata de una tarea de entidad que se está desarrollando con bastante agilidad. Las tecnologías de la información facilitan mucho las cosas.

P. La creación del Ministerio de Igualdad es una de las grandes apuestas del presidente Rodríguez Zapatero para esta legislatura y ha despertado una cierta polémica, tanto en el ámbito político como a nivel de la calle. ¿Cree que la necesidad de este ministerio y las labores que desde él se desarrollarán en los próximos cuatro años son suficientemente entendidas por la ciudadanía?

“La creación del Ministerio es coherente con las políticas sociales seguidas por el Gobierno”

R. La creación del Ministerio de Igualdad sí es una novedad, pero coherente con las políticas sociales seguidas y con las leyes promovidas por el Gobierno del Presidente Zapatero en los últimos cuatro años, muy comprometidas en esta materia y con carácter transversal. El nuevo Ministerio de Igualdad, tal y como ha sido presentado por el Presidente del Gobierno y por la Ministra, se corresponde con un gran objetivo y es una apuesta destacada por la igualdad, no sólo pero sí especialmente, entre hombres y mujeres. Que lo comprendan así los ciudadanos es parte de nuestro trabajo.

P. Los ministerios de igualdad son una realidad reciente en Europa. Suecia y Dinamarca son los únicos países europeos con un departamento ministerial dedicado en exclusiva al género, mientras que otros países de nuestro entorno cuentan con carteras compartidas o gestionan estas políticas desde una secretaría. ¿Mejora la igualdad cuando se gestiona desde un ministerio específico?

R. Sí. La creación del Ministerio supone un esfuerzo añadido, que responde a la voluntad de reforzar y ampliar el alcan-





“**Procuraremos el apoyo y la implicación de las demás Administraciones públicas, así como la cooperación de los agentes sociales y las entidades del sector privado vinculadas con estos ámbitos de actuación**”

ce de una política esencial en el actual Gobierno. Este departamento desarrollará, con carácter general, cuatro grandes líneas de actuación: la promoción de la igualdad y la no discriminación de la mujer en el mercado de trabajo, el diseño y el desarrollo de políticas encaminadas a promover la igualdad de trato y a combatir la discriminación por motivos de sexo, edad, orientación o identidad sexual, origen racial o étnico, o por razones religiosas o de ideología, así como las políticas para prevenir y erradicar la violencia de género y las dirigidas a los jóvenes.

P. La política transversal o “gender mainstreaming” es una de las claves de la igualdad y constituye la filosofía oficial de la Unión Europea desde 1999, con el fin de que las medidas encaminadas a la igualdad dejen de ser consideradas como políticas sectoriales. ¿Qué conclusiones se han obtenido en los primeros contactos, tanto con los demás Ministerios como con el resto de agentes sociales como sindicatos y patronal? ¿Cuándo se espera que comiencen a funcionar las “Unidades de Igualdad” cuya implantación en el resto de Ministerios ha sido recientemente aprobada en el Senado?

R. Dado el carácter transversal de las materias a que acabo de referirme, vamos a trabajar en colaboración con

“No se trata de cuotas a favor de unos o de otras, sino de alcanzar una presencia equilibrada de personas de los dos sexos en aquellos ámbitos donde todavía no ocurre así”



los demás departamentos y organismos públicos con competencias sobre las mismas. Igualmente, procuraremos el apoyo y la implicación de las demás Administraciones públicas, así como la cooperación de los agentes sociales y las entidades del sector privado vinculadas con estos ámbitos de actuación. En cuanto a la implantación de las unidades de igualdad en los Ministerios, es un proyecto en el que se está trabajando en este momento como parte del desarrollo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

P. Una de sus principales tareas como Directora General contra la Discriminación será el desarrollo de la nueva Ley de igualdad de Trato, que viene a complementar dos directivas europeas de 2000, una que versa sobre la no discriminación por razón de etnia o raza y otra sobre la no discriminación en el acceso al empleo por razón de orientación sexual, religiosa, edad o discapacidad. ¿En que punto se encuentra el desarrollo de esta nueva Ley y como se imbricará con la Ley Integral de Violencia de Género y con la de igualdad efectiva entre el hombre y la mujer?

R. Estamos estudiando una iniciativa legislativa que constituya un avance en el derecho antidiscriminatorio en España,

una Ley integral que aborde la discriminación en todos los ámbitos y por cualquier motivo. Una ley que ofrecerá un enfoque global para erradicar la discriminación en nuestra sociedad, tanto directa como indirecta, por motivos de religión o creencias, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual u origen racial o étnico, de conformidad con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una ley que, como las aprobadas en la legislatura anterior, nos permita seguir avanzando por el camino de la igualdad real.

P. Entre los aspectos más cuestionados de la Ley de igualdad está el establecimiento de cuotas no solamente en el ámbito de la representación política, sino también en el sector privado mediante la “recomendación” de una presencia equilibrada de hombres y mujeres en los Consejos de Administración de grandes empresas. Existe una línea de opinión según la cual esta medida puede perjudicar a las mujeres en el sentido de que se cuestione su acceso a puestos de responsabilidad por cuota y no por valía.

R. Quiero precisar que no se trata de cuotas a favor de unos o de otras, sino de alcanzar una presencia equilibrada de personas de los dos sexos en aquellos ámbitos donde todavía no ocurre así. No se trata de establecer un trato de favor

para nadie. Además, no tengo la sensación de que, desde que se vienen adoptando medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres, se haya venido generando esa infravaloración a la que se refiere. Por otra parte, las acciones positivas están admitidas por la jurisprudencia comunitaria y por el Tribunal Constitucional, y se encaminan a remover situaciones patentes de desigualdad de hecho.

P. Desde su experiencia como Abogado del Estado, ¿cómo valora el funcionamiento del Cuerpo de Abogados del Estado en materia de igualdad?

R. En el ámbito de la Administración pública, los indicadores y estadísticas arrojan resultados más positivos que en el sector privado. También sucede así concretamente en la Abogacía del Estado.

P. ¿Piensa usted que este Ministerio, en el futuro, cualquiera que sea el partido político que gobierne España, consolidará su existencia como Ministerio autónomo?

R. Como sabe, la organización y reestructuración de los departamentos ministeriales es una competencia que corresponde al Presidente del Gobierno, por lo que la consolidación o no del Ministerio de Igualdad depende de esa decisión futura. ■



La Abogacía del Estado en la Agencia Estatal del CSIC

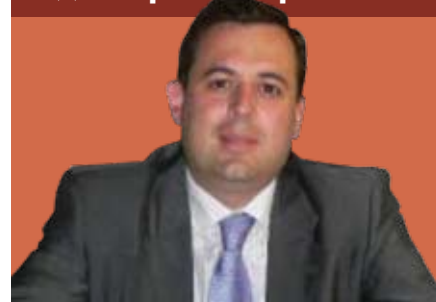
Federico J. Ramos de Armas | Abogado del Estado en la Agencia Estatal del CSIC

Tengo que reconocer que cambiar la Abogacía del Estado ante la Audiencia Nacional por la recién creada Abogacía del Estado en la Agencia Estatal del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) no es un cambio pequeño. Después de casi cuatro años en una unidad con más de veinte compañeros, pasar a una Abogacía del Estado unipersonal, me produjo una primera impresión de vuelta al pasado, a ese primer destino, en mi caso en una provincia como Soria, en la que nunca nadie había visto trabajando a dos Abogados del Estado juntos. Sin embargo, esa sensación de soledad pronto se desvaneció, la llegada de María Anguita para hacerse cargo de la Secretaría contribuyó enormemente a ello así como el inicio de la actividad, cada día que pasa más intensa, de una Abogacía del Estado que nunca había existido antes y que, visto ahora, parece muy necesaria en el que es el mayor Organismo Público de Investigación español.

El CSIC, hoy Agencia, puesto en cifras, resulta muy impresionante, unas catorce mil personas trabajan en él, más de 130 sedes distintas, algunas tan singulares como la Base Antártica Juan Carlos I, la Estación Biológica de Doñana, el Centro de Biología Molecular “Severo Ochoa”, el Buque Bio-Hespérides, la Sala Blanca de Microelectrónica... poco a poco empiezan a resultarme familiares términos como nanotecnología, biología molecular, bioquímica... con los que no me había encontrado antes en mi trabajo como Abogado del Estado.

Para conocer la Agencia Estatal del CSIC, a quien le interese, le recomiendo visitar la página en la Red (www.csic.es), que es la primera que se abre en mi ordenador cada vez que me conecto y en la que siempre encuentro algún contenido que despierta mi curiosidad, por ejemplo, si me conecto ahora mismo, mientras escribo esto, encuentro como noticia destacada “*El Universo es más transparente de lo que se establecía en*

» En primera persona



Federico J. Ramos de Armas es miembro del Consejo Editorial de nuestra revista. Nació en Madrid el 25 de julio de 1973. Es licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE E-3) y se incorporó al Cuerpo de Abogados del Estado en 2001.

Actualmente está destinado en la Abogacía del Estado en la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Con anterioridad, ha prestado sus servicios en las Abogacías del Estado ante la Audiencia Nacional, en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y en Soria, así como en los Juzgados de lo Social de Madrid.

Entre sus publicaciones, destaca el libro “Comentario a la Ley de Arrendamientos Rústicos” (Ed. Thomson-Civitas, 2003) y el artículo “Responsabilidad de los Auditores de Cuentas” (Revista de ICADE, 1997).

“La Abogacía del Estado puede ser de gran ayuda en la transferencia de los resultados de la investigación al sector productivo”

los modelos científicos”, según explican en la noticia, es una conclusión a la que se ha llegado tras observar la emisión de rayos gamma de un cráter situado a más de 5.000 millones de años luz de la tierra... bueno, no sigo leyendo la noticia porque entonces lo que no hago es escribir este artículo que, amablemente, me ha recordado nuestro Presidente que tengo que entregar mañana.

Si alguien ha llegado hasta aquí –le agradezco su interés– puede que se pregunte qué hace una Abogacía del Estado en el CSIC, a lo cual debo responder que puede hacer y ayudar mucho y en muy variados temas. Además de los típicos asuntos comunes a otros Organismos de la Administración, como son la contratación administrativa, los convenios de colaboración o la contratación de personal, el CSIC tiene un reto muy importante en el que la Abogacía del Estado puede ser de gran ayuda, la transferencia de los resultados de la investigación al sector productivo y la colaboración público-privada en la investigación.

El *know-how* –término que por aquí es muy utilizado– de la Abogacía del Estado y su presencia en todo el territorio nacional, como el propio CSIC que tiene sedes en toda España, puede resultar muy útil para la consecución de estos objetivos. Esta pequeña unidad que tenemos el honor de inaugurar María y yo, puede ser el inicio de una estrecha y prolongada relación entre la Agencia Estatal del CSIC y la Abogacía del Estado, que aunque suene a frase hecha, que lo es, no por ello deja de ser cierta.

La Abogacía del Estado y la Agencia Estatal del CSIC deben tener una relación mucho más intensa en los próximos años en los que la actividad de I+D se

antoja más importante que nunca para nuestro país. Tener una mayor presencia en uno de los sitios llamados a jugar un papel fundamental en lo que aspira a ser un cambio de modelo en el crecimiento económico y social del país es una gran oportunidad para la Abogacía del Estado.

Para finalizar diré que venir a trabajar todos los días al Campus del CSIC en la calle Serrano, pasar entre los bustos de Santiago Ramón y Cajal y Severo Ochoa, tomar un café en la Residencia de Estudiantes y poder tratar con personas con perfiles profesionales tan diferentes al de un Abogado del Estado resulta una gran experiencia. ■

La Abogacía del Estado y la Agencia Estatal del CSIC deben tener una relación mucho más intensa en los próximos años en los que la actividad de I+D se antoja más importante que nunca para nuestro país



El nuevo sistema de pago en autopistas: Cómodo y Rápido.



La utopía de la modernización de la Justicia

Jesús López-Medel | Abogado del Estado. Ex Presidente de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados

La sociedad española en su conjunto ha experimentado una profunda evolución en estos casi treinta años de vigencia del texto constitucional. Esta transformación ha tenido también reflejo, aunque no tan intenso, en las Administraciones Públicas como servidoras de los intereses generales. Sin embargo, hay un sector que ha sido especialmente lento e incluso refractario a la hora de adecuarse a los nuevos tiempos: la Administración de Justicia.

La modernización es todavía hoy una asignatura pendiente en lo que es el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales. Es éste uno de los servicios públicos fundamentales y aun cuando las estadísticas expresan que solo una parte de los ciudadanos tiene una relación directa con un proceso judicial, la percepción generalizada que se trasmite es ciertamente negativa.

Las responsabilidades son varias y concurrentes. Quienes quieran imputar las culpas solo en un sector de los agentes implicados incurriría en una grave y, acaso, maliciosa, miopía. En todo caso,

señalarlas no vale tanto como elemento de enjuiciamiento y condena sino como apelación a la actuación de futuro.

Sin duda, el ámbito político tiene una parte importante de responsabilidad. Así como en otros sectores el esfuerzo ha sido notable con buenos resultados en áreas como sanidad (e inferiores en la educación por lo que a la calidad se refiere), la Administración judicial no ha merecido la atención que debería haberle acompañado.

Ciertamente, en los últimos años se ha producido un notable esfuerzo legislativo para actualizar las leyes reguladoras de los diversos procesos y por citar solo algunas de las normas rituales más im-

portantes en estos últimos diez años nos encontramos, entre otras, con una nueva ley de Enjuiciamiento Civil, otra ley Contencioso Administrativo o una ley Concursal, normas que, en algún caso, han venido a sustituir a leyes anticuadas cuando no centenarias. Sin embargo, centrado el Parlamento en su actividad legislativa, (en ocasiones de modo compulsivo), no ha sido tan atento a la hora de desarrollar otra de sus funciones características: la de impulso, en este caso, de las medidas concretas a implementar para el funcionamiento cotidiano de la administración judicial.

A nivel del poder ejecutivo, los sucesivos gobiernos no han demostrado tener la suficiente sensibilidad como, especialmente, el coraje y fortaleza para desarrollar una acción firme y muy comprometida en orden a una real modernización de este servicio público. Salvar al gobierno de un partido para criticar al otro, resulta injusto y maniqueo. El gobierno actual no tiene toda la culpa como tampoco quienes le antecedieron. Pero lo cierto es que unos y otros navegaron cercanos a la retórica sobre la moderni-

**“El gobierno actual
no tiene toda
la culpa como
tampoco quienes le
antecedieron”**



zación de justicia pero sin haber impulsado con suficiente éxito este reto, habiendo estado dedicado a aspectos más lucidos públicamente que lo que es la imperiosa necesidad de revitalizar este servicio público. La inacción acumulada de unos y otros, y la insuficiente colaboraciones de algunos sectores profesionales de la judicatura, ha producido este enquistamiento.

Otras instancias con responsabilidades en esta materia tampoco se han aplicado con suficiente energía en este reto. Es el caso del órgano de gobierno de los jueces, el CGPJ, que en sus etapas más recientes ha sido un foro donde se han reproducido el esquema de funcionamiento partidario político. El perfil de cuotas en la elección de sus miembros ha generado una dependencia y obediencia muy notable respecto al grupo político proponente de cada uno de sus miembros, en lugar de buscar candidatos más de consenso. En el funcionamiento del Consejo han tenido traslación las prioridades de los partidos cuyos debates han ido siempre por derroteros netamente políticos más que por un verdadero interés por lo au-

ténticamente importante: la modernización de este sector de la Administración

Queda ya muy lejano el contexto que propiciaría el Pacto de Estado en esta materia celebrado en 2001. Algunos de sus contenidos (fundamentalmente los normativos) se cumplirían y otros (como la Carta de derechos de los ciudadanos) quedaría en papel mojado y en pura retórica escasamente operativa cual fuese una carta a los Reyes Magos. Pero en lo que no se ha avanzado prácticamente nada desde entonces es en lo referido a la gestión y organización de lo que se ha venido en llamar la oficina judicial para hacer que los recursos humanos e internos funcionen de un modo más efectivo y racional.

**Es momento de dar,
por primera vez
y en serio,
prioridad a la
justicia**

Es momento de dar, por vez primera y en serio, prioridad por la justicia. Que las medidas concretas que con voluntarismo se han desplegado en algunos casos sean sustituidas por una acción global. Ello requerirá recrear un clima de encuentro y consenso, que deje de utilizarse esta materia de modo partidista, un profundo sentido de Estado y lealtad institucional de todos los agentes implicados.

También precisará que en esa acción en la que el Ministerio de Justicia tiene un papel relevante, este ha de saber implicar a la propia Presidencia del Gobierno. Además de los déficits de actitudes comprometidas por parte de algunos actores principales, se requiere un esfuerzo económico y de recursos. Sin perjuicio del condicionante de la coyuntura económica de crisis, un impulso en esta materia requerirá que desde la jefatura de gobierno se puedan soslayar los inevitables y siempre exitosas cortapisas que el Departamento de Hacienda impone. Si es una prioridad la justicia según el discurso oficial y repetido, ello tiene que traducirse en hechos. ¿Dejara de ser una utopía la modernización de la Justicia? ■





Los juzgados de lo Contencioso

¿El patito feo de la Abogacía del Estado?

Alba Taboada García | Abogado del Estado

Escribo este artículo cuando se cumple un año de nuestra llegada a la Abogacía del Estado en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid (siendo más precisos, a la Abogacía del Estado en Madrid, Tribunal Superior de Justicia). Es opinión común la de considerar que este destino, así como el de los Juzgados de lo Social en Hernani, está reservado para los “novatos” recién llegados a Madrid. Es la puerta de entrada a la capital y el lugar que nadie elegiría por propia voluntad al tratarse de asuntos de poca enjundia jurídica y excesiva reiteración.

A un año de nuestra llegada a los Juzgados me siento en la obligación de romper una lanza a favor de este destino.

Para quienes no conozcan donde nos ubicamos, la Abogacía del Estado se encuentra en la segunda planta del edificio de los Juzgados de lo Contencioso, que está en plena Gran Vía de Madrid. El edificio es una mole acristalada que desentona entre las impresionantes fachadas señoriales de las construcciones que nos rodean.

Entrar en la Abogacía ofrece, de primeras, un panorama desolador. La primera estancia a la que se accede es la reservada a los auxiliares (a nuestra llegada solo teníamos una funcionaria; el resto era todo colaboradores sociales) y lo que se ve son miles de carpetas naranjas llenas de papeles por todos lados. Hay carpetas naranjas en las estanterías, en las

mesas de los auxiliares, en el suelo, en las sillas, en los armarios...

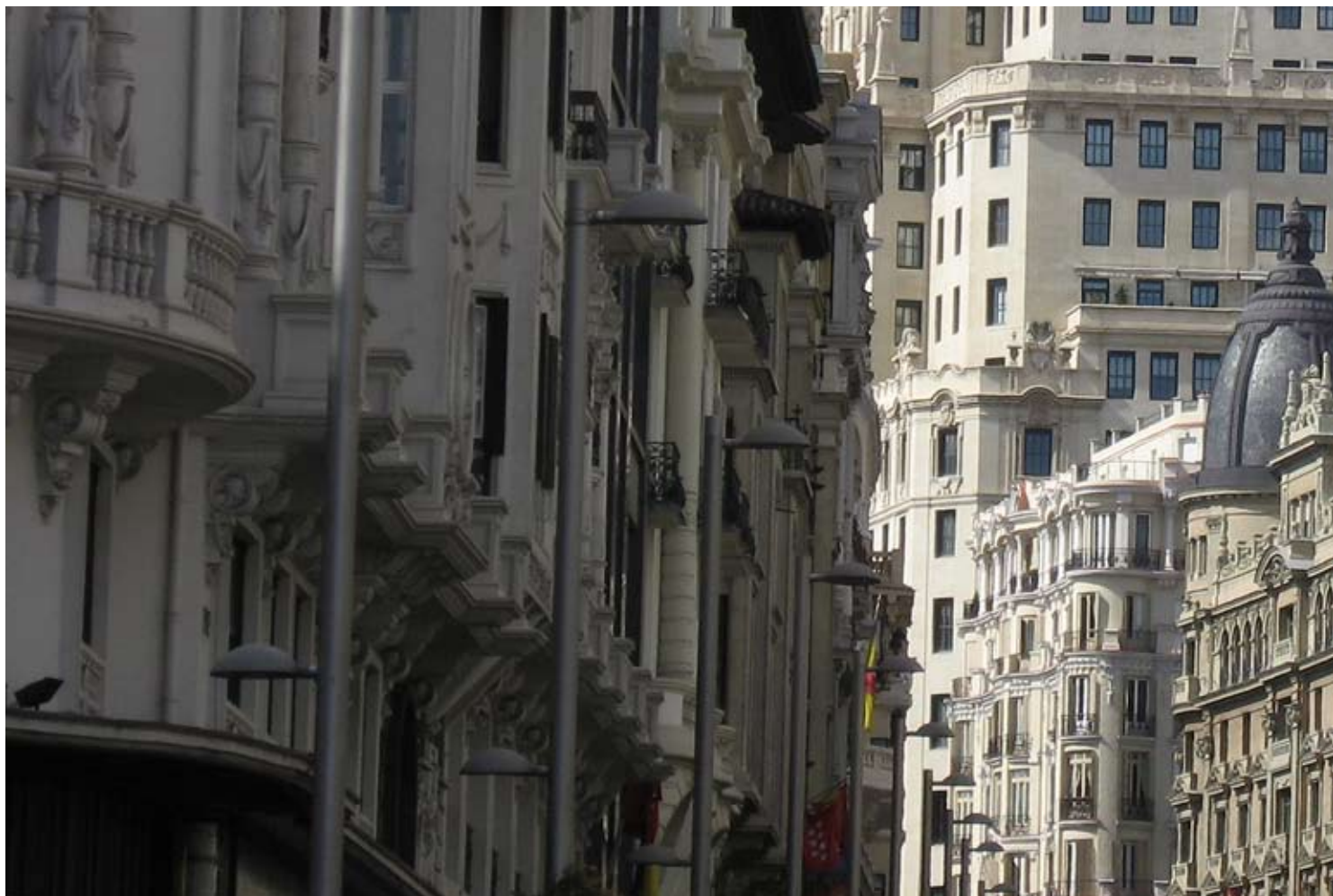
Pasado el primer susto llegas a los despachos de los Abogados del Estado y la taquicardia remite. Tenemos la suerte de estar en lo que llaman la “planta noble” de los Juzgados. Los despachos son amplios, con paredes y librerías de madera y con una vista fantástica a la Gran Vía. Si no fuera por la inefable moqueta se puede decir que el despacho transmite dignidad y seriedad.

A este sitio llegamos un día de febrero de 2007, Miguel Pardo como coordinador, Paz Recuero (que más tarde sería sustituida por Juan José Zabala), Claudio Bonet y yo. El primer día lo dedicamos a tomar posesión de nuestras respectivas mesas y a preparar las vistas del día siguiente. Empezaba la fiesta.

Cuando llegas de una provincia (como Miguel, Paz y yo) o cuando empiezas de cero (como Claudio) es inevitable sentirte abrumado al ver que al día siguiente (y al otro y al otro...) tienes tropecientos vistas en dos o tres juzgados diferentes y cuyas horas se solapan. Para que negarlo: Te asustas.

En las primeras vistas haces un alegato pormenorizado (casi de caso práctico de oposición) sobre todas y cada una de las peculiaridades que el expediente pertinentemente ofrece, de la normativa aplicable en materia de extranjería y de la evolución jurisprudencial. Luego aprendes que

Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo son la puerta de entrada a la capital y el lugar que nadie elegiría por propia voluntad



la inercia es una poderosa herramienta y que los jueces van a dictar la misma sentencia si te ciñes a decir las dos o tres cosas que de verdad determinaran el éxito o fracaso del caso. Aprendes rápido a abreviar.

Efectivamente, los Juzgados no son un destino en el que uno vaya a dejarse los codos estudiando y pensando. Ciertamente son pocos los expedientes que te exigen dedicarles varias horas; pero no es un destino yermo.

En primer lugar aprendes a convivir. Compartir despacho ha sido una experiencia increíblemente positiva. Sin perjuicio de que cada uno fuera responsable de sus propios casos, los comentarios

en alta voz de lo que en cada momento nos pudiera preocupar abrían automáticamente un debate en el que se mezclaban discusiones, experiencias forenses, lecturas y, porque no decirlo, chistes y risas.

Pero más allá de la puesta en común de asuntos particulares, en los Juzgados hemos abordado asuntos y problemas trabajando en común. No es usual que los Abogados del Estado trabajen en equipo. Después de años encerrados en soledad para estudiar la oposición, la tendencia es trabajar en el mismo clima de individualismo. Es cierto que el trabajo solitario es más fácil en el sentido de no exigir la adaptación a las formas de otra persona pero, en nuestro caso, y con la inteli-

gente coordinación de Miguel, el trabajo en equipo ha sido extraordinariamente productivo. Bajo la consigna de “reunión en la cumbre” hemos abordado de forma conjunta la preparación de reuniones con distintos organismos, la fijación de posturas comunes, la preparación de algún expediente especialmente delicado o, incluso, los problemas con el personal auxiliar. Hasta nos hicimos con una estupeña pizarra en la que plasmábamos las “tormentas de ideas” con las que empezaban las reuniones.

Además de la convivencia entre nosotros, el paso de los Juzgados nos ha dado la oportunidad de baquetearnos bien en estrados. La confrontación diaria con decenas de abogados te curte, vaya si te curte. Es cierto que en este aspecto probablemente los Juzgados de lo Social sean más intensos y duros, pero en los Juzgados de lo Contencioso hemos tenido que remangarnos la toga en varias ocasiones. Así, es pura adrenalina la que desprendes cuando te enfrentas a casos

Ciertamente son pocos los expedientes que te exigen dedicarles varias horas; pero no es un destino yermo



de pasaportes falsos (denegaciones de entrada en España porque el extranjero tenía un pasaporte falso y, aún después de haber confesado su falsedad, el abogado insiste en solicitar la nulidad de la resolución administrativa y, ya de paso, la indemnización por daños y perjuicios), o cuando en plena vista se vierten todo tipo de soflamas contra la Guardia Civil o la Inspección de Trabajo, o cuando directamente se meten con el Abogado del Estado (fantástica es la anécdota de Claudio que, después de pedir al Juez que dictara una sentencia de conformidad a Derecho porque el expediente estaba caducado, contempló estupefacto el cabreo monumental de la Letrada que no entendía qué era aquello de “conforme a Derecho” y que estimaba que se le estaba causando una flagrante indefensión).

Las historias que hemos vivido en juicio hubieran dado para escribir un libro pero, a falta de disciplina para sentarnos a escribirlas, nos bastó con compartirlas entre nosotros a la hora del café en el bar

Dulcinea, donde nos quitábamos la palabra para contarnos lo que nos había pasado a unos y a otros esa mañana en vista.

Y luego está la relación con los jueces que, en general, ha sido también excelente y muy instructiva. Después de este año nos hemos dado cuenta de lo importante que es que la Abogacía del Estado en juzgados esté en la misma ubicación que los Jueces. En Madrid compartimos edificio con 27 juzgados (los otros dos están en distinta sede) y la posibilidad de solucionar problemas es mayor cuanto más cerca estés de ellos. Aprendes la importancia de que haya una buena relación (y la nuestra ha sido fantástica, o al menos así lo hemos sentido nosotros) y de que la Abogacía esté presente y sea

receptiva para cualquier cosa que sea necesaria. La buena disposición, el diálogo y la accesibilidad se hacen imprescindibles en cualquier caso pero aún más cuando se trata de jueces que tienen que decidir casos en los que, en una inmensa mayoría, es la Abogacía del Estado la que está presente.

El paso de los Juzgados, en definitiva, en una experiencia que no debe perderse. Es verdad que es un destino temporal, no es un lugar para quedarse de manera indefinida porque pasados los meses el cuerpo te pide variar, pero creemos que es un error considerarlo el patito feo de la Abogacía del Estado. Se aprende, se aprende mucho y se pasa bien, muy bien. ■

Es verdad que es un destino temporal pero creemos que es un error considerarlo el patito feo de la Abogacía del Estado

Medalla de Oro de la Fundación Universitaria San Pablo CEU a José Manuel Otero Novas

En el Aula Magna de la Universidad San Pablo CEU de Madrid, calle Julián Romea, tuvo lugar el pasado 17 de Abril el solemne acto de entrega al Abogado del Estado José Manuel Otero Novas, de la Medalla de Oro de la Fundación Universitaria San Pablo CEU, la cuarta que esta Institución ha concedido hasta ahora (las tres anteriores lo han sido a Don Adolfo Suárez, al Presidente Uribe de Colombia y a Don Alfonso Coronel de Palma, Presidente hoy de COPE).

José Manuel Otero Novas, que ha sido Ministro de la Presidencia y de Educación con Adolfo Suárez y Parlamentario en varias legislaturas, ocupa hoy la Presidencia del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo CEU.

En el acto, con distintas intervenciones del Coro de la Universidad, leyó el acuerdo de concesión la hija del homenajeado y también abogado del Estado en el Tribunal Supremo, Elena Otero Novas Miranda, en su condición de Secretario del Patronato de la Fundación.

Hizo la *laudatio* el filósofo Teófilo González Vila, cerrando el acto el Presidente de la Fundación, Letrado del Consejo de Estado Alfredo Dagnino Guerra.

Asistieron al acto, entre otras personalidades, los ex Vicepresidentes del Gobierno Fernando Suárez y Martín Villa, los ex Ministros Pérez Bricio, de la Cierva, Camuñas, Seara, José Luis Álvarez, el ex Jefe de la Casa del Rey y Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Fernández Campo, Parlamentarios, Rectores, autoridades académicas, Magistrados y abogados del Estado en el Tribunal Supremo y Audiencia Nacional, el Presidente de la Asociación de Abogados del Estado...

El homenajeado hizo un discurso acerca del Humanismo Cristiano, doctrina



El homenajeado hizo un discurso acerca del Humanismo Cristiano, doctrina promovida por la Fundación San Pablo



na promovida –junto con otros– por la Fundación San Pablo y sus obras conexas. Destacando que esta doctrina, si bien derivada de la religión cristiana, ya es un escalón hacia lo temporal, es algo así como un subproducto de la religión,

y por tanto puede ser aceptado también por no creyentes. A partir de ahí, Otero Novas, acreditó como numerosísimas personalidades de nuestros días, católicos, cristianos, intelectuales próximos o distantes de lo cristiano pero respetuosos, y también otros pensadores que quieren borrar la religión y lo cristiano de la faz de la tierra, reconocen sin embargo que nuestro mundo es culturalmente cristiano, y lo cristiano está en la vida y los principios de los no creyentes, aunque con frecuencia no sean conscientes de ello. Lo cual implica que el Humanismo cristiano es susceptible de tener una amplísima aceptación. Siendo así, siguió Otero Novas razonando la conveniencia, para el desarrollo temporal de nuestras sociedades, de los contenidos del Humanismo Cristiano, cuyo carácter intemporal y corrector de los excesos y carencias de cada una de las fases del ciclo de la cultura reseñó. Hizo un recorrido por la actuación histórica de las Obras relacionadas con la Fundación San Pablo difundiendo el Humanismo Cristiano y sus aportaciones decisivas en momentos críticos de la vida española, II República, franquismo, Transición a la Democracia, apuntando a lo que en este momento se hace en la Fundación cara al momento del ya próximo cambio de ciclo en Occidente. ■



Crédito Personal Bonificado
Si es amor a primera vista
no se resista



GRUPO BANCO POPULAR

BANCO POPULAR ESPAÑOL
BANCO DE CREDITO BALEAR

BANCO DE ANDALUCIA
BANCO DE GALICIA

BANCO DE CASTILLA
BANCO DE VASCONIA

902 301 000 • www.grupobancopopular.es

¡Un encuentro de Campeonato!

En mayo se disputó el III Torneo de Golf de la Asociación de Abogados del Estado en Sotogrande. Iñigo Dago Elorza se alzó con la victoria pero hubo premios para prácticamente todos. Ya se sabe, lo importante es participar...



El 17 y 18 de mayo de 2008 se celebró en Sotogrande el III Torneo de Golf de la Asociación de Abogados del Estado. Un torneo que arrancó hace ya un año, con el deseo de hacer algo “distinto”, algo “grande” y con este propósito los compañeros Ignacio Redondo Andreu y Luis Babiano Álvarez de los Corrales diseñaron un Torneo diferente y espectacular.

El marco elegido fue incomparable, Sotogrande meca del golf patrio y el campo de batalla, La Reserva, con 18 hoyos exigentes, bien dispuestos y nada generosos. Aunque para goce de propios algunos jugaron el viernes en Valderrama, Olimpo del golf. El clima acompañó a los jugadores con cielo azul raso que apenas se manchó de blanco y con un viento que de tanto en tanto se burlaba de los competidores.

Pero la pugna comenzó antes, pues como los negocios jurídicos el combate tiene sus preliminares, consistentes en bravatas y conjeturas debidamente reflejadas en la porra que tiene lugar la noche antes. Entre viandas y manjares que animaron a los comensales, hubo intercambio de premoniciones sobre quienes hubieran de ganar y sobre quienes hubieran de perder, doloroso destino éste, mucho mejor aquél. Y con el paisaje de rostros sorprendidos por las cábalas fuimos todos a descansar.

Al día siguiente se inició la marcha, con intercambio de polos que sirvieron de uniforme a una escuadra bien hermanada. Ya en la fragua hubo de todo, pares y *bogeys*, *birdies* y también... enormes errores, hubo hasta reporteros y fotógrafos que inmortalizaron jugadores. El desenlace de la primera refriega tuvo su vencedor Iñigo Dago y sus perseguidores, pero se trataba de una conclusión provisional. Aprendida la rutina el domingo aguardaban las conclusiones definitivas que como acontece en la práctica forense confirmaron las provisionales, Iñigo Dago campeón. Terminado el negocio quedaba pendiente su liquidación con reparto de premios y obsequios que a muchos nos sirvieron de consuelo.

Ya de vuelta y escrita la crónica resta expresar gratitud a la Asociación que de la mano de Ignacio Redondo organizó el evento, al anfitrión Luis Babiano que nos regaló su enorme hospitalidad, a Sotogrande por la atención y por último a los patrocinadores Sogecable y Landwell-PricewaterhouseCoopers por su generosidad. ■

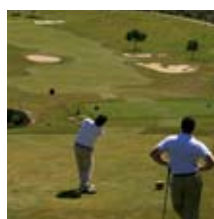


TABLA DE CLASIFICACIÓN

III Torneo de Golf Asociación de Abogados del Estado

Pos.	Jugador	Puntos
1	Iñigo Dago Elorza	73
2	Luis Babiano	71
3	Ignacio Monedero	65
4	Borla Obeso	63
5	Ignacio redondo Andreu	61
6	Ernesto Benito Sancho	61
7	Mauricio Corral	60
8	José Luis Martínez-Almeida	57
9	Rafael García Monteys	48
10	David Mellado Ramírez	40
11	Joaquín Abajo	40
12	Pablo Dorronsoro Martín	25



Cena anual de la Asociación

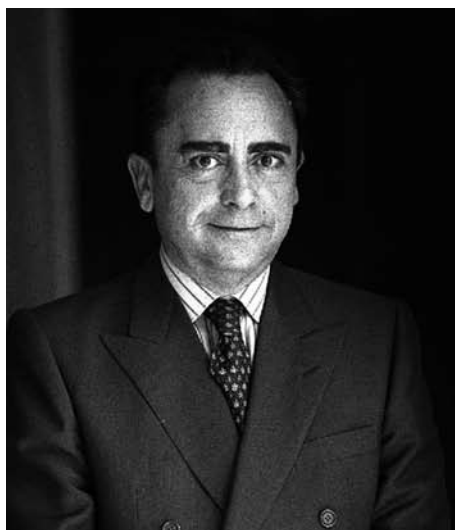
El pasado día 19 de junio celebramos en Casa Mónico la ya tradicional reunión anual en homenaje a los Abogados del Estado que se han jubinado durante el último año: D. Patricio Toscano Romero, D. José Antonio Tambo Íñiguez, D. Carlos Suan Rodríguez, D. Antonio Claudio Obejo Vacas y D. Alfonso Vázquez Sedano.

Del mismo modo, se rindió homenaje al anterior Presidente de la Asociación, D. José Ignacio Monedero Montero de Espinosa.

Durante la mañana se ofreció una Misa en la Parroquia del Stmo. Cristo de la Salud por el eterno descanso de nuestros compañeros D. Francisco Gómez Gómez-Jordana, D. Carlos Pérez-Marsá Hernández, D. Francisco Carretero Bautista, D. Pedro María Meroño Vélez y Miguel Coll Carreras, fallecidos en los últimos meses. ■







En memoria de nuestro compañero **Pedro Meroño**

Fernando Irurzun Montoro

Abogado del Estado - Jefe ante la Audiencia Nacional en nombre de todos los compañeros de la Audiencia Nacional

Eon independencia de la evocación que otros puedan hacer con más fundamento de nuestro compañero Pedro Meroño, quienes hemos gozado del privilegio de compartir su último destino en la Abogacía del Estado quisiéramos manifestar nuestro cariño y admiración.

Preocupados por lo más inmediato no caemos en la cuenta que entre las contrapartidas de nuestra carrera profesional figura también algo intangible como es el privilegio de estar al lado de compañeros que, como Pedro Meroño, no dejan un solo día de transmitir su saber estar, su bondad y su sabiduría.

Llegó Pedro hace unos meses a la Abogacía del Estado de la Audiencia Nacional, tras el período de cesantía de su cargo de Presidente de la Comisión Nacional de la Energía y en plena pelea contra su enfermedad. Desde el primer día compartió con sus compañeros una generosidad y disposición sin límites. Especialmente atento, además, para con los más jóvenes, como si quisiera aprovechar esta nueva oportunidad para pasar el testigo de su modo de entender la Abogacía del Estado. Despachó a un tiempo sus contenciosos y los tratamientos contra la enfermedad. Se sometió con optimismo a los cambios de materia o a las carencias de la organización que

son propios de esta Abogacía. Con lealtad para hacer llegar lo que consideraba mejorable o erróneo y enorme generosidad para agradecer lo positivo. Siempre su despacho abierto al consejo profesional, jurídico o vital del que se lo pidiera. Siempre el primero en compartir los ratos del café de la mañana y presto a la charla más sosegada por las tardes. En fin, nada que no sepan quienes han tenido el privilegio de estar a su lado en su larga carrera profesional.

Hay una última lección profesional que define bien su vocación de servicio y su forma de ser Abogado del Estado. Allá

por el mes de enero tuvo entrada en la Abogacía del Estado un recurso del Presidente de la Federación Española de Fútbol contra la Orden Ministerial que regula el proceso de elecciones en las Federaciones olímpicas. El asunto le tocaba por turno de reparto y en él se zambulló por entero. Se pertrechó de libros sobre derecho deportivo, antecedentes y formuló con brillantez la oposición a las medidas cautelares que fueron denegadas por la Sala, para sonoro disgusto del recurrente. Un hacer acorde con la reputación profesional que le precedía. Hasta aquí nada que nos pudiera ser extraño.

Sin embargo, lo que más aleccionador fue su actitud ante el pleito. Que un Abogado del Estado en la cuarta década de su carrera profesional, que había sido ya casi todo en la Administración del Estado y en la Empresa, desplegara la vehemencia y entusiasmo jurídico que cabe esperar de un recién aprobado al que cae en suerte su primer pleito relevante -disgustado con lo adverso y exigente con el resultado- eso sí que es superlativo. Muestra de que allí estaba actuando un Abogado del Estado “fuera de serie”.

Gracias Pedro, por el “regalo” de haber podido compartir estos meses. Puedes estar seguro de que has dejado huella en nosotros. ■

“**Entre las contrapartidas de nuestra carrera profesional figura algo intangible como es el privilegio de estar al lado de compañeros como Pedro Meroño**”

En estos dos últimos meses...



EL PRESIDENTE de nuestra Asociación ha comenzado su mandato con un proyecto ya pergeñado por Nacho Monedero, aunque no llevado a la práctica: acercar la Asociación a todas las Abogacías del Estado. En el mes de abril visitó a los compañeros de la Abogacía del Estado en Zaragoza, aprovechando la tradicional comida anual en Lérida organizada por Javier Aquilué y José María Sas. Poco después visitó Barcelona: 26 compañeros, en activo, excedentes y jubilados se dieron cita en el Círculo del Liceo para disfrutar de una magnífica comida.



EL MES DE ABRIL también ha sido testigo del encuentro del Presidente de nuestra Asociación con Ana Robles, Presidenta de la Asociación de Técnicos Comerciales, con el objeto de compartir experiencias respecto al funcionamiento de las Asociaciones Profesionales y la consecución de objetivos comunes dentro de FEDECA.



EL 28 DE ABRIL la Asociación invitó a comer, en Teatríz, a los colaboradores que durante el año 2007 hicieron posible con sus contribuciones sacar adelante el cuadernillo jurídico de la Revista. Gracias a todos por su inestimable colaboración.



EN EL MES DE ABRIL también se estrecharon lazos con FEDECA: la Asociación invitó a su Presidente, Gerardo Sánchez Revenga, a una comida a la que asistieron Edmundo Bal, Jorge Pipaón, Presidente de la Junta de Personal del Ministerio de Justicia y miembro del Consejo Directivo, y José Antonio Morillo Velarde del Peso, Vicepresidente 1º de FEDECA. Se transmitió a Gerardo

Sánchez Revenga el compromiso de la Asociación de Abogados del Estado con la Federación de Asociaciones y el papel predominante que debe desempeñar en los proyectos de ésta.



ADEMÁS, SE HIZO llegar en estas fechas, por correo en sus destinos, a los integrantes de las tres últimas promociones, una copia del programa de televisión "La Justicia y Yo", emitido por la Cadena Intereconomía, a través de la TDT, donde se realizaba un reportaje sobre las oposiciones, con imágenes de todos ellos en La Zarzuela, en la recepción concedida por S. M. el Rey, así como una entrevista al Presidente de la Asociación donde explica nuestro sistema de selección, en la propia sala de exámenes de la calle Ayala.



CON TODO ESTE despliegue de actividad llegamos al mes de mayo: el 9 de mayo tuvo lugar la bienvenida a los nuevos compañeros. Y como viene siendo ya costumbre, la Asociación invitó a comer a los recién incorporados al Cuerpo en la Casa de Cantabria. Hablaron el Presidente, el Vicepresidente –David Mellado–, y en representación de los nuevos compañeros Elena Veleiro Couto, expresando la lógica alegría de todos y la extraordinaria acogida que los compañeros les han dispensado en sus primeros destinos. Desde aquí, nuestra más cordial bienvenida a todos ellos. Se les entregó un ejemplar de la Revista, un DVD del CXXV aniversario, nuestros Estatutos y el

impreso de afiliación a la Asociación, con una felicitación personal del Presidente de la Asociación.



ESE MISMO DÍA tuvo lugar la visita organizada desde la Asociación a la exposición temporal "Hilos de Esplendor. Tapices del Barroco" en el Palacio Real de Madrid. Este acto cultural, como siempre, fue aprovechado por numerosos compañeros como punto de encuentro. La visita contó con la presencia de Pilar Benito, Conservadora del Patrimonio Nacional, quien nos dio una lección magistral sobre las piezas exhibidas. Nuestro más sincero agradecimiento a Patrimonio Nacional por tan amena visita. Quedó pendiente otra en el futuro a la armería.



EL 7 DE MAYO fuimos testigos, en ICADE, de la última clase magistral del compañero Francisco Bueno Arús.



EL 29 DE MAYO se celebró Asamblea de FEDECA en la que se reunieron todos los Delegados sindicales de Madrid, que contó con la presencia del compañero Iván Gayarre como invitado de honor, en una interesantísima ponencia sobre el papel de los Sindicatos ante la Administración Pública y su capacidad de interlocución, seguida de un encendido debate y una comida posterior. A la misma asistió una pequeña delegación del Consejo Directivo y, por supuesto, José Antonio Morillo en su calidad de Vicepresidente 1º de FEDECA, que disertó sobre las normas reguladoras de la actividad sindical. ■

2

MAYO
1808-2008
MADRID

UN
PUEBLO,
UNA
NACIÓN



La Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II conmemoran el bicentenario de la sublevación del pueblo de Madrid contra las tropas napoleónicas en el Centro de exposiciones Arte Canal



«Madrid, 2 de mayo 1808-2008. Un pueblo, una nación» continúa la serie de exposiciones que la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II organizan en el Centro de exposiciones Arte Canal, con la que pretenden acercar la cultura a todos los madrileños, y, de nuevo, con una temática histórica. Así, con esta muestra, el Canal de Isabel II se une a los actos organizados por la Comunidad de Madrid para conmemorar el levantamiento del pueblo de Madrid contra las tropas napoleónicas, el 2 de mayo de 1808, contribuyendo de este modo al conocimiento de los hechos que rodearon dicho acontecimiento.



Con la exposición «Madrid, 2 de mayo 1808-2008.

Un pueblo, una nación», el Canal de Isabel II aborda un proyecto de producción propia con la que se recrean los acontecimientos que acaecieron desde las primeras horas del 2 de mayo de 1808 hasta la madrugada del día siguiente en las calles de Madrid. Con este día histórico da comienzo el largo y azaroso camino que condujo a la España constitucional de hoy. Esta jornada, trágica pero heroica, supuso que el pueblo de Madrid se alzara contra las tropas napoleónicas, que pretendían sustituir la familia real de los

Borbones por una nueva dinastía vinculada a los intereses de Francia y encabezada por el hermano de Napoleón, José Bonaparte. El levantamiento del pueblo de Madrid hizo despertar la conciencia de toda una nación, y desembocó en la Guerra de la Independencia.

Para esta nueva andadura, el Canal de Isabel II ha contado con la importante colaboración de entidades de máximo nivel como son Acciona, Dragados, OHL y Sacyr-Vallehermoso.

LA EXPOSICIÓN

El comisario de la exposición es el conocido escritor y miembro de la Real Academia Española Arturo Pérez-Reverte. El equipo de colaboradores que lo secunda, tanto en los aspectos históricos como militares, está formado por el teniente coronel José Manuel Guerrero Acosta (Subdirección de Estudios Históricos, Instituto de Historia y Cultura Militar); Jesús María Alía Plana, doctor en Historia del Arte; y Gala Lázaro Mur, historiadora del Arte. El diseño expositivo es obra de Félix Murcia, uno de los más importantes directores de arte del panorama cinematográfico español, Premio Nacional de Cinematografía (1999) y poseedor de cinco premios Goya. El di-

El recorrido expositivo La exposición se desarrolla en siete ámbitos, precedidos de un prólogo



0. Prólogo

El viaje al pasado tiene lugar, a modo de prólogo, en el "cubo", situado en la explanada exterior del Centro de exposiciones Arte Canal, antes de entrar propiamente a las salas. En este espacio se proyecta un audiovisual de última tecnología, una proyección cúbica a cinco caras (en pantallas de grandes dimensiones situadas en las cuatro paredes y en el techo). La duración del audiovisual es de, aproximadamente, unos cinco minutos.



1. Los antecedentes

En 1808, Napoleón Bonaparte dominaba la mayor parte de Europa e influía decisivamente en los asuntos de España. Pretendía sustituir la familia real española por su hermano, José Bonaparte. Al intentar trasladar a Francia a sus últimos miembros (la reina de Etruria, el infante Antonio y el infante Francisco de Paula), el pueblo de Madrid se echó a la calle para evitarlo.



2. La insurrección

Al saberse que los últimos miembros de la familia real estaban siendo sacados a la fuerza de Palacio, una multitud se abalanzó sobre los carruajes para evitar su salida. Se dio entonces la primera represión por parte de los franceses. El pueblo de Madrid, en especial gente humilde, se echó a la calle y se iniciaron combates en distintos puntos de la ciudad.



03. La ofensiva francesa

Las tropas francesas, dirigidas por Murat, iniciaron la represión para reinstaurar el orden en las calles de Madrid. Se produjeron duros combates entre los madrileños y los militares.

seño gráfico es de Manuel Estrada, uno de los diseñadores gráficos más reconocidos dentro y fuera de nuestro país.

La exposición está concebida como un recorrido cronológico por un día, el 2 de mayo de 1808. Este recorrido se inicia al amanecer y finaliza en la madrugada del día 3, momento en el que se produjeron los hechos tan bien descritos por Goya en *Los fusilamientos*. El lema «Un pueblo, una nación» pretende señalar una de las características fundamentales del levantamiento de este 2 de mayo de 1808: la sublevación fue popular. El peso del combate recayó sobre la gente humilde, que se batió sin mandos ni organización. Al saberse al día siguiente lo que había sucedido, la nación entera se levantó en armas marcando el inicio de los acontecimientos que desembocarían en la Guerra de la Independencia española, una guerra que cambiaría la historia de esta nación y la de Europa. Estos hechos se conocen y ya han sido relatados. La exposición quiere ir más allá, y pretende que el visitante reviva esta jornada, que los hechos sucedan ante sus ojos, que la Historia tome cuerpo ante él, para que pueda convertirse así en testimonio y protagonista de lo sucedido. Para ello, la muestra está proyectada como un viaje en el túnel del tiempo, un viaje vertiginoso

del presente al pasado. Y, al final del trayecto, el espectador se verá conducido de nuevo al presente.

El recorrido por los escenarios principales del 2 de mayo de 1808 se realiza tanto en el espacio (las calles de Madrid) como en el tiempo (evolución de un día). La circulación por los ámbitos no es aleatoria sino que el visitante deberá seguir un itinerario preconcebido. En los distintos ámbitos, el visitante encontrará piezas históricas originales (navajas, armas, uniformes, etc.) y reproducciones de otras (material gráfico), si bien la intención de la exposición no es mostrar objetos históricos sino relatar los hechos con un fin eminentemente didáctico. Las piezas provienen de distintos museos españoles y franceses: Musée de l'Armée, Musée de l'Empire, Museo Naval, Museo Lázaro Galdiano, Museo de Historia de Madrid o Museo del Ejército, por poner algunos ejemplos. El recorrido se completa con instalaciones audiovisuales de última tecnología. Hay que destacar la importancia concedida a la luz y al color, elementos fundamentales para crear una atmósfera que envuelva al visitante y apoyar la idea de evolución de un día, a través de una evolución cromática desde los primeros rayos de sol hasta la oscuridad de la noche. ■



MAYO
1808-2008
MADRID

UN
PUEBLO,
UNA
NACIÓN

Fechas:

Desde sábado 26 de abril al domingo 28 de septiembre

Lugar:

Centro de exposiciones Arte Canal
Paseo de la Castellana, 214
(junto a Plaza de Castilla)

Información:

91 545 15 00 / www.madrid2demayo.es

Horario de la exposición:

Todos los días de la semana,
de 10:00 a 21:00 h.

Tarifas:

General: 6 €

Reducida: 4 €

Entrada por grupos: 4 €

Venta de entradas:

- Taquilla del Centro de exposiciones Arte Canal.
- Internet: www.entradas.com
- Teléfono: 902 22 11 34.
- Cajeros de Caja Madrid.

Servicios:

- Acceso para discapacitados.
- Audioguías.
- Exposición guiada para grupos
- Tienda



4. La guerrilla urbana

Se luchó en distintos puntos de la ciudad. Ante las armas del ejército francés, el pueblo se opuso con navajas, escopetas, trabucos, pero también con objetos de distinta índole: tejas, piedras, agua hirviendo, etc. La lucha fue encarnizada.



5. El último reducto

El último lugar de Madrid en ser dominado por las tropas francesas fue el parque de Monteleón, donde se habían atrincherado varias partidas de paisanos con los capitanes Luis Daoiz y Pedro Velarde, a quienes habían convencido de que se unieran a la lucha.



6. Paisaje tras la batalla

La represión francesa fue cruel e implacable. Las ejecuciones se sucedieron por todo Madrid, a lo largo de la tarde y la noche. Una de las más conocidas fue la que representaría Goya en su cuadro "Los fusilamientos".



7. La memoria

La jornada terminó en un baño de sangre. Una lista de 409 muertos españoles, con nombres y apellidos, da testimonio de ello. Al día siguiente, al conocer los sucesos, se movilizó la nación entera, iniciándose así los acontecimientos que desembocarían en la Guerra de la Independencia.

Una iniciativa indispensable Energía sin Fronteras



La fundación Energía Sin Fronteras tiene como meta extender y facilitar el acceso a los servicios energéticos y de agua potable a los que todavía no los tienen, o los obtienen en condiciones precarias o por procedimientos poco apropiados.



Energía sin Fronteras es una Fundación creada al amparo de lo establecido en la Ley 50/2002. Nace en el año 2003, como fruto de la inquietud de un buen número de personas, empresas e instituciones relacionadas con el mundo de la energía. Su propósito es contribuir a la solución del acuciante problema humano y social que plantea la falta de energía y de agua en una inmensa parte de la población mundial.

Junto a la creciente preocupación por el abastecimiento de agua potable en una gran parte de las zonas más desfavorecidas del mundo, en los últimos años todos los foros internacionales han reconocido la importancia que tiene la energía para el desarrollo y el progreso de los pueblos. En tal sentido, el acceso a los recursos energéticos y de agua resulta indispensable para erradicar el hambre y la pobreza en los términos propuestos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015, suscritos por 189 jefes de Estado y de Gobierno.

Sin embargo, la situación actual presenta dramáticas desigualdades y carencias. Unos 1.600 millones de personas, casi la tercera parte de la población mundial, siguen careciendo aún de acceso a la energía comercial, y cerca de 1.000 millones

tienen que recorrer largas distancias para conseguir agua, con frecuencia de mala calidad y causa de frecuentes enfermedades que afectan especialmente a los niños. Generalmente, son personas pobres que viven en zonas rurales.

LOS OBJETIVOS

Energía sin Fronteras es una organización independiente que se propone aportar la experiencia, trabajo y recursos de sus patronos, voluntarios y colaboradores para extender y facilitar el acceso a los servicios energéticos y de agua potable a quienes carecen de ellos o los obtienen en condiciones precarias.

EsF promueve la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas de abastecimiento energético, agua potable y trata-

miento de aguas residuales, y desea convertirse en un punto de encuentro de los distintos actores que intervienen en este sector: empresas, ONGs, Universidades, Administración, profesionales, voluntarios y cooperantes.

El objetivo fundamental de los proyectos es favorecer a las personas y las comunidades, buscando solución a sus necesidades reales y sus prioridades. Se propone, además, que el desarrollo de los proyectos contribuya al desarrollo sostenible.

Busca siempre el apoyo de contrapartes locales y la participación de las propias comunidades en el desarrollo de los proyectos, de forma que, en todo momento, se aplique la solución más apropiada a las necesidades de cada comunidad y se haga con el más pleno respeto de las costumbres y tradiciones locales. Esta forma de proceder garantiza la sostenibilidad en el tiempo y la continuidad de los fines del proyecto a través de su asimilación por el colectivo local.

Hasta la fecha, EsF ha desarrollado proyectos en India, Camboya, Benin, Honduras, Guatemala, Panamá y Perú y tiene proyectos en estudio o ejecución en El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Kenia, Angola y Senegal.

“ Se busca la participación de las propias comunidades en el desarrollo de los proyectos, con la solución más apropiada a cada caso ”



ESTUDIOS Y SEMINARIOS

Paralelamente, Energía sin Fronteras asume el compromiso de ser un referente en energía y pobreza. Para ello, promueve el estudio e investigación de temas relativos al suministro y utilización de la energía y del agua como elementos clave para la erradicación de la pobreza.

Se propone igualmente la difusión del conocimiento adquirido con ánimo de promover el debate en el campo de la energía y del desarrollo e influir en los organismos que deciden las políticas energéticas y de suministro básico de agua potable, en los reguladores y en los organismos gestores de financiación al desarrollo, siempre con la mirada puesta en el derecho de todos los pueblos al suministro de agua limpia y energía moderna.

PROMOVER LA SOLIDARIDAD

Por último, Energía sin Fronteras es un cauce eficaz para fomentar la solidaridad y acercar a la sociedad española la precaria realidad material de los países en vías de desarrollo. Las actividades que realiza reciben un amplio apoyo social y su proyecto ha tomado cuerpo gracias a la implicación responsable y entusiasta de sus voluntarios.

CAUCES DE FINANCIACIÓN

El principio básico que inspira el modelo de financiación y control de fondos de Energía sin Fronteras es el de la eficacia y transparencia en la gestión. De acuerdo con este principio, los costes operativos de la organización son mínimos y la práctica totalidad de los recursos gestionados se pueden dedicar a proyectos.

Los recursos que gestiona la Fundación proceden de las cuotas anuales de los patronos, así como de las donaciones y subvenciones periódicas o puntuales que recibe de patronos, instituciones públicas y privadas y personas. Dichos recursos son aplicados, según la finalidad manifestada por los donantes, específica, para proyectos concretos, o genérica, para cualquier proyecto.

Energía sin Fronteras es auditada anualmente por BDO Audiberia, y ha supera-

El suministro y uso de la energía y el agua son elementos clave para la erradicación de la pobreza

do la primera evaluación, correspondiente a 2005, solicitado la evaluación de la Fundación Lealtad. EsF forma parte de la Federación de ONG de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Madrid.

VOLUNTARIADO

El activo más importante de Energía sin Fronteras es su voluntariado, formado, por una parte, por personas con amplia experiencia y capacidad profesional en los sectores de agua o electricidad, en muchos casos, con bastante tiempo libre por estar ya sin actividad laboral remunerada, y por otra parte, por profesionales, en su mayoría jóvenes, que desean dedicar parte de sus horas al trabajo solidario.

En el momento actual, en España, además de la sede de Madrid, EsF tiene delegaciones en Navarra, Cataluña, La Rioja, Valencia y Andalucía y está en proceso de formación la delegación del País Vasco. Merecen especial consideración los voluntarios de Guatemala, Nicaragua y Panamá, que aportan una prometedora presencia de la organización en Centro América. ■



Más información en
www.energiasinfronteras.org



Asociación de Abogados del Estado

Publicación patrocinada por:



ABOGADOS DEL ESTADO • CUADERNILLO JURÍDICO

La contratación en el extranjero en el Sector Público

Jesús María Izquierdo Rodríguez

Comandante del Cuerpo Militar de Intervención
Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad
Ministerio del Interior

“Los órganos de contratación en este tipo de contratos son los que con carácter general actúan como tal en territorio nacional, con la única excepción de la formalización de los contratos, que corresponderá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.”

CONSIDERACIONES GENERALES

Tanto el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; como la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, han establecido un sistema específico para la contratación en el extranjero. Esta regulación ha seguido el mismo esquema que el sistema general consagrado en la ley: Por un lado, establece una regulación general que marca los procedimientos de contratación en el extranjero, ahora recogidos en la disposición adicional primera de la Ley 30/2007.

Por otro, recoge una serie de excepciones (negocios y contratos excluidos, artículo 4). Son de destacar los Convenios o Acuerdos con otros Estados u Organismos sometidos derecho internacional público, así como los contratos o Acuerdos adjudicados conforme a procedimientos específicos de organizaciones internacionales de las que España sea parte. En estos supuestos, si bien es innegable que no nos encontramos ante un contrato de los regulados en la ley, no es menos cierto que nos encontramos ante un contrato en sentido amplio al coincidir su objeto con lo recogido en el artículo 1.254 del Código Civil.

CONTRATACIÓN EN EL EXTRANJERO CON CARÁCTER GENERAL

Son varios los aspectos regulados por la disposición adicional primera de la Ley 30/2007 (capacidad para contratar, procedimiento, cumplimiento, pago, etc.), si bien esta no fija un procedimiento completo, para lo cual hemos de acudir al resto de la ley y normativa complementaria; realizando el análisis de cada parte del procedimiento.

Analizaremos, pues, los diferentes aspectos del sistema general de contratación en el Sector Público integrando en el mismo las peculiaridades de la contratación en el extranjero.

1. El primer aspecto que hemos de tratar es la **competencia en estos contra-**

tos. El apartado 1.a) de la D.A. 1ª dispone que “en la Administración General del Estado, la formalización de estos contratos corresponderá al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que la ejercerá a través de las representaciones diplomáticas o consulares y que podrá delegarla en favor de otros órganos, funcionarios o personas particulares. Sin embargo, en el ámbito del Ministerio de Defensa, la formalización de los mismos corresponderá al titular de este Departamento, que podrá delegar esta competencia y, cuando se trate de contratos necesarios para el cumplimiento de misiones de paz en las que participen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles, su formalización corresponderá al Ministro del Interior. [...] En los Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social la formalización de estos contratos corresponde a sus representantes legales o a las personas en quienes los mismos deleguen.

Los artículos 291 a 294 serán de aplicación en cuanto a la tramitación, autorización en su caso, adjudicación, modificación y resolución de estos contratos. [...]”

Deducimos de ello una primera consecuencia: el marco competencias para estos contratos no se ve alterado, los órganos de contratación en este tipo de contratos son los que con carácter general actúan como tal en territorio nacional, con la única excepción de la formalización de los contratos, que corresponderá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Este Ministerio actuará a través de las representaciones diplomáticas o consulares, o de aquellas personas físicas o jurídicas en quien se delegue. Esta última fórmula puede parecer extraña a priori, pero no hace otra cosa que abrir el abanico de personas (físicas o jurídicas) ligadas a la acción exterior del Estado que puedan formalizar los contratos cuando no pueda acudir a los órganos “ordinarios” (representaciones diplomáticas o consulares).

2. Tras analizar las competencias de una de las partes del contrato contratos (la Administración) se ocupa la D.A. 1ª de la **capacidad de las empresas**. Y sobre este particular sigue el criterio de capacidad marcado en el Capítulo II, Título II del Libro I: si las empresas con las que se contrata pertenece a la Unión Europea se exigirán idénticos requisitos que los exigidos en la Ley.

La diferencia se encuentra en el supuesto de contratos celebrados en Estados no pertenecientes a la UE. En este caso habrá de estarse a lo dispuesto en la normativa de dicho Estado. Esta cuestión es de vital importancia, tanto desde el punto de vista del procedimiento como desde el punto de vista del contenido del contrato.

Por ello, en estos supuestos la coordinación entre el departamento ministerial competentes por razón de la materia y el MAEC es esencial, de manera que el Ministerio interesado en realizar el contrato habrá de recabar a través del MAEC las características de capacidad que aplicar a las empresas a las que invitar a la licitación.

3. Otro aspecto importante es el **procedimiento general** a seguir en este tipo de contratos. Par ello debemos de acomodar el procedimiento general recogido en la Ley a las peculiaridades de la contratación en el extranjero. De esta manera, los trámites o actuaciones serán los recogidos en la ley, ajustando exclusivamente aquellos aspectos en que la D.A. 1ª marca diferencias o peculiaridades.

3.1. Como todo contrato, este deberá estar motivado y corresponder a fines o competencias propios de cada órgano Administrativo, dejando constancia por escrito en el expediente (artículo 22). Deberá existir, en primer lugar, una memoria justificativa aprobada por un órgano de la Administración que justifique de manera suficiente la necesidad del objeto del contrato en relación con sus competencias.

3.2. El órgano de contratación competente (del Ministerio u Organismo proponente) dictará orden de inicio del expediente.

3.3. Tal y como se describe en el punto 4 de este documento, al expediente se incorporará un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que podrá sustituirse por el clausulado del contrato.

3.4. Cuestión destacada es el procedimiento de contratación a seguir. La D.A. 1ª hace referencia a la posibilidad de acudir al procedimiento negociado, solicitando –si fuera posible– al menos tres ofertas.

La ley permite esta posibilidad (podrá) lo que no impide que el órgano de contratación acuda al procedimiento ordinario, si bien esta última opción no parece aconsejable puesto que plantearía una serie de problemas.

El sistema de publicidad recogido en nuestra normativa de contratación pública se centra en el conocimiento a través de los medios propios de cada Administración, fundamentalmente a través del Boletín Oficial del Estado. Es obvio que este sistema queda anulado en cuanto a su conocimiento por terceros en el extranjero, por lo que su utilización sería algo meramente formal. De optarse por este sistema, la publicación en el BOE debería ir acompañada de idéntica publicidad en medios del Estado en que se realizase el contrato.

Los principios de acceso sin limitación, publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación recogidos en el artículo 1 de la ley no pueden tratarse de manera idéntica en España y en el extranjero, por lo que estos principios quedarán satisfechos utilizando el procedimiento negociado mediante la invitación de las empresas que el órgano proponente y los órganos de apoyo del servicio exterior dispongan para cada contrato teniendo en cuenta el Estado en que se realizará. Estos principios no son absolutos, sino que han de verse en el marco

“Deberá existir, en primer lugar, una memoria justificativa aprobada por un órgano de la Administración que justifique de manera suficiente la necesidad del objeto del contrato en relación con sus competencias.”

de la normativa contractual en particular y la administrativa en general, en la que satisfacer los intereses generales es el objetivo último de las Administraciones Públicas.

Por todo ello, se considera que la memoria justificativa tratada en el punto 3.1. deberá de incorporar información que posibilite al órgano de contratación fijar el modo de invitar al proceso de licitación a tantas empresas ubicadas en el correspondiente Estado como sea posible de las que cumplan los requisitos de solvencia estimados para la adecuada satisfacción del objeto del contrato.

3.5. Un aspecto que no trata la D.A. 1ª es la constitución de Mesa de Contratación. La Ley 30/2007 fija el carácter preceptivo de la Mesa de Contratación para los procedimientos abiertos, restringidos y negociados con anuncio de licitación. En el supuesto de procedimiento negociado en que no sea necesario el anuncio de licitación la Mesa es potestativa.

En los puntos 3.3. y 3.4. se ha tratado el procedimiento a seguir y la existencia o no de PCAP.

A tenor de cuanto antecede, si no acudimos a un procedimiento negociado sin anuncio de licitación debería constituirse Mesa. Si bien esta asistencia de la Mesa es posible, lo cierto es que a la hora de valorar ofertas este órgano de asistencia ha de tener en cuenta aspectos jurídico-formales y técnicos, razón por la cual forman parte de la misma vocales técnicos afectados por el objeto de contrato y funcionarios puramente jurídicos (Interventor y Asesor Jurídico). Es fácil deducir que para contratos celebrados en el extranjero la valoración por técnicos conocedores de las condiciones de la prestación del objeto del contrato es difícil de conseguir.

Por todo ello, lo aconsejable sería (como se adelantó en puntos precedentes) acudir a un procedimiento negociado sin anuncio de licitación, sustituir el PCAP por el clausulado del contrato y no constituir Mesa de Contratación.

No obstante, el órgano de contratación debe de tomar una decisión motivada en base a la valoración de las ofertas, por lo que en todo caso se requerirá un informe técnico (unipersonal o de una ponencia técnica) que valore las diferentes ofertas y eleve una valoración de las mismas y propuesta de adjudicación.

3.6. A la vista de la propuesta que eleva el correspondiente órgano de asistencia, el órgano de contratación procederá a adjudicar el contrato aplicándose en este caso el sistema general recogido en la Ley.

3.7. El paso siguiente en el proceso (la formalización) es uno de los que se ocupa de manera específica y detallada la D.A. 1ª, al disponer en su punto 1 .a) que “la formalización de estos contratos corresponderá al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación”.

Se limita la norma a “encargar” al MAEC y a sus representaciones diplomáticas la formalización del contrato, con el alcance que recoge el artículo 140 de la Ley.

Para que esta competencia genérica al MAEC se atribuya exactamente a las representaciones diplomáticas o consulares y que podrá delegarla en favor de otros órganos, funcionarios o personas particulares, deberá de procederse a desconcentrar o delegar competencias, o bien a delegar la firma de aquellos asuntos que se determine; todo ello conforme dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.8. Se ocupa también la D.A. 1ª en su apartado 1.f) de la ley de las garantías al disponer que al adjudicatario se le podrán exigir unas garantías análogas a las previstas en esta Ley para asegurar la ejecución del contrato, siempre que ello sea posible y adecuado a las condiciones del Estado en que se efectúa la contratación y, en su defecto, las que sean usuales y autorizadas en dicho Estado o resulten

“Es fácil deducir que para contratos celebrados en el extranjero la valoración por técnicos conocedores de las condiciones de la prestación del objeto del contrato es difícil de conseguir.”

conformes con las prácticas comerciales internacionales. Las garantías se constituirán en la Representación Diplomática o Consular correspondiente.

En primer lugar hemos de analizar que garantías son posibles. Al hablar la norma del adjudicatario, parece referirse a la garantía definitiva del artículo 83 de la Ley. Pues bien, las posibilidades de exención o incremento de esta garantía que recoge la ley se valorarán (dejando constancia en el expediente) conforme establece la D.A. 1ª. Si estas garantías no fuesen posibles, se dejará igualmente constancia en el expediente, incluyéndose en el mismo (y especialmente en el clausulado) las aplicables conforme a las normas de cada Estado o a los usos y costumbres aplicables.

Ahora bien, esto no debe excluir la posibilidad de solicitar garantías provisionales (artículo 91), debiendo valorar el órgano de contratación la conveniencia del mismo, de acuerdo con los mismos parámetros antes descrito: posibilidad de utilizar los criterios recogidos en la Ley 30/2007, o en caso contrario los establecidos por la normativa de cada Estado y los usos y costumbres del comercio aplicables.

Estas garantías se pondrán a disposición de la Representación Diplomática o Consular correspondiente, quien así lo deberá comunicar al órgano gestor a los efectos de su constancia en el expediente para hacer frente a las responsabilidades a cubrir.

3.9. Otro aspecto igualmente tratado es la revisión de precios, en este sentido el apartado 1.i) de la D.A. 1ª dispone que por el órgano de contratación podrá establecerse en la documentación contractual un régimen de revisión de precios diferente al previsto con carácter general en esta Ley, atendiendo a la legislación del país en que haya de ejecutarse el contrato y a sus circunstancias socioeconómicas. En cualquier caso, el régimen de revisión de precios que se establezca se basará en parámetros objetivos y, a ser posible, públicos o, cuando menos,

fácilmente medibles, pudiendo utilizarse a estos efectos los calculados por Organismos Internacionales.

Pues bien, si tenemos en cuenta el sistema de revisión de precios previsto en los artículos 77 y siguientes de la ley, son dos los aspectos fundamentales a analizar:

- a) En primer lugar, el artículo 77 hace referencia a la procedencia de esta revisión salvo que expresamente se diga lo contrario en el PCAP. Sin embargo la D.A. 1ª cambia este criterio, de manera que será el órgano de contratación quien deberá en su caso incluir este sistema de revisión de precio, de tal modo que si no se dice nada en el PCAP o en el clausulado del contrato no procederá revisión alguna.
- b) En segundo lugar hemos de fijar los sistemas de revisión. Obviamente no nos valdrá el sistema de revisión en base a fórmulas y datos de actualización en España recogidos en el artículo 78, puesto que se basan en estudios de mercado nacionales; sino que tendremos que acudir a índices oficiales u otros objetivos aplicables en cada Estado. De los índices de revisión elegidos se dejará constancia en el expediente, justificando fuentes y la conveniencia de su aplicación.

4. Otro aspecto de vital importancia se centra en establecer claramente las obligaciones de las partes. Esta es quizás la parte más compleja de la contratación en el extranjero.

La primera duda que nos planteamos es la normativa aplicable a cada uno de los contratos. El artículo 5 de la Ley 30/2007 establece que *los contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado que celebren los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público se calificarán de acuerdo con las normas contenidas en la presente sección.*

“Otro aspecto de vital importancia se centra en establecer claramente las obligaciones de las partes. Esta es quizás la parte más compleja de la contratación en el extranjero.”

“Si pensamos por ejemplo en los aspectos tributarios, o en las obligaciones de las partes, es fácil suponer que sería casi imposible pactar unas cláusulas idénticas a las aplicables a nuestros modelos de contratos.”

A su vez, el artículo 19 dispone que los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Parece desprenderse de estos preceptos que todos los contratos que celebren órganos o entes integrantes del Sector Público Estatal han de regirse en cuanto a sus “efectos” por lo estipulado en la propia Ley.

Sin embargo este aspecto se supone de imposible cumplimiento, pues no parece lógico que en terceros Estados se admita esta posibilidad. Si nos fijamos en los sistemas de solución de conflictos a que se refiere la D. A 1ª (órganos de arbitraje, pactos de sujeción a nuestro ordenamiento jurídico, etc.) podemos deducir que el legislador admite aplicar a estos contratos principios jurídicos no exclusivamente recogidos en nuestro ordenamiento, sino también la normativa del estado en el que se realice el contrato y los usos y costumbres aplicables (en su caso). Si pensamos por ejemplo en los aspectos tributarios, o en las obligaciones de las partes, es fácil suponer que sería casi imposible pactar unas cláusulas idénticas a las aplicables a nuestros modelos de contratos.

Por ello, el apartado 1.c) de la D.A. 1ª indica la posibilidad de sustituir el PCAP por el clausulado del contrato, siendo este documento en el que se incluirán todos los aspectos y condiciones que han de regir las obligaciones de las partes. No obstante debemos de tener en cuenta que la Ley posibilita este aspecto, no la impone, por lo que caso de optarse por redactar un PCAP será este el que recoja estas peculiaridades.

Lógicamente PCAP o clausulado del contratos será informado por el Servicio Jurídico competente.

5. Otra cuestión específicamente recogida en el tratamiento de la contratación en el extranjero es la jurisdicción com-

petente. El artículo 21 de la Ley atribuye a los órdenes jurisdiccionales (civil o contencioso-administrativo) competencias para entender de las cuestiones litigiosas correspondientes a estos contratos; referidas todas ellas a la jurisdicción española.

La D.A. 1ª introduce una matización a este ámbito competencial:

- En su punto 3 indica que “se procurará” incluir cláusulas de sumisión a los Tribunales españoles. No es categórico este precepto, limitándose ha marcar una tendencia.

De esta forma, las Unidades encargadas de la tramitación de estos contratos deberán estudiar la viabilidad jurídica y de oportunidad de incluir estas cláusulas, para lo cual nuevamente la coordinación con el servicio exterior es fundamental. Únicamente cuando no sea posible o aconsejable se someterán a otro procedimiento de solución de conflictos, dejando en todo caso constancia en el expediente de los motivos de la no sujeción a la jurisdicción española.

- En segundo lugar la ley aconseja acudir a formulas sencillas de arbitraje para solucionar estos problemas. Supone este aspecto una excepción al limite que para acudir al arbitraje impone con carácter general el artículo 39 de la Ley: únicamente organismos y entidades del sector público que no tengan el carácter de Administración Pública.

El motivo parece claro: fijar un marco ágil y seguro para solucionar los conflictos, evitando esta norma fijar unos parámetros rígidos puesto que los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados son muy dispares entre sí.

A la vista de estos dos puntos anteriores, queda clara cual es el ámbito de sometimiento jurisdiccional al contratar con el empresas extranjeras: sujeción prioritaria a los Tribunales patrios, fijación de sistemas sencillos

de arbitraje y, por último, sujeción a la jurisdicción de los Tribunales del estado donde se contrata.

- Ahora bien, lo dicho en los párrafos anteriores únicamente vale para empresas extranjeras, pues si las empresas son españolas la sujeción será siempre a nuestros Tribunales.

6. Un importante aspecto inherente al contrato será el pago del mismo y el resto de los trámites del expediente de gasto.

Estos expediente de contratación – como el resto de las obligaciones asumidas por el Estado – han de conllevar un expediente de gasto paralelo, siendo el competente para el mismo las autoridades y órganos a que se refiere el artículo 74 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Todos estos expedientes deberán cumplir las fases del procedimiento de la gestión de los gastos (aprobación del gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación y pago material), siguiendo el sistema ordinario de gasto. Ahora bien, la Ley General Presupuestaria establece una importante excepción al sistema de pago, pues en su artículo 79 recoge la posibilidad de libramientos “a justificar” cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero. De esta manera, los órganos gestores del gasto podrán solicitar estos libramientos a favor de las cajas o habilitaciones correspondientes, procediéndose al pago por estas unidades directamente al proveedor evitando pagos a través del Tesoro Público con el correspondiente retraso.

Por lo que se refiere al pago al contratista por el cumplimiento del objeto del contrato, el apartado 1.g) de la D.A. 1ª condiciona el pago (al igual que en el sistema general consagrado en la Ley) a la

entrega por el contratista de la prestación convenida, salvo que se oponga a ello el derecho o las costumbres del Estado, en cuyo supuesto se deberá exigir garantía que cubra el anticipo. Excepcionalmente, por resolución motivada del órgano de contratación, y cuando las circunstancias así lo impongan, podrá eximirse de la prestación de esta garantía, siempre que ello sea conforme con las prácticas comerciales internacionales.

Estas excepciones al principio de “servicio hecho” se entienden lógicas, pues permite a los órganos de contratación acomodar los medios de pago a la normativa de cada Estado o a los usos y costumbres de comercio aplicables en cada caso. De todo ello se dejará constancia motivada en el expediente.

ACUERDOS, CONVENIOS O MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO CON TERCEROS ESTADOS U ORGANISMOS INTERNACIONALES

En la introducción al presente documento ya se han realizado consideraciones respecto a estos instrumentos jurídicos, pudiendo afirmar que nos encontramos ante “contratos” en un sentido amplio de la palabra (Código Civil), pero cuya preparación, tramitación, formalización, cumplimiento y contenido están excluidos de la normativa de contratos del sector público.

Ahora bien, es importante diferenciar estos instrumentos puramente “técnicos” de los Acuerdos “políticos”: los Tratados Internacionales.

A nivel internacional, el marco general de estos instrumentos jurídicos son las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, sin embargo ni una ni otra hacen distinción clara entre las diversas designaciones de los distintos instrumentos. Sus reglas se aplican a todos ellos con la condición de que satisfagan ciertos requisitos comunes. La Convención de Viena de 1969 define un Tratado en su artículo 2.1.a) señala que *se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional,*

“Estas excepciones al principio de ‘servicio hecho’ se entienden lógicas, pues permite a los órganos de contratación acomodar los medios de pago a la normativa de cada Estado o a los usos y costumbres de comercio aplicables en cada caso.”

ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

En la misma línea se manifiesta la convención de Viena de 23 de mayo de 1.969, en cuya exposición de motivos se recoge la importancia *cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales.*

De esto se deduce que para hablar de “Tratado” en su sentido más general, un instrumento debe cumplir varios requisitos:

- Tiene que ser un instrumento jurídicamente vinculante, lo cual quiere decir que las partes contratantes tienen la intención de establecer los derechos y deberes legales.
- El instrumento debe ser firmado por Estados u Organizaciones Internacionales con poder para concertar tratados.
- Debe estar gobernado por el derecho internacional.
- El compromiso debe ser escrito.

Esto marcaría una diferencia terminológica respecto al concepto de Acuerdo, Convenio o MOU:

- a) Acuerdos o Convenios: los “acuerdos” son en general menos formales y se ocupan de una gama más restringida de temas que los “tratados”. Existe una tendencia general de emplear el término “acuerdo” para los tratados bilaterales o a los tratados multilaterales restringidos. Un acuerdo se emplea especialmente para instrumentos de índole técnica o administrativa, que son firmados por representantes de dependencias gubernamentales pero sin estar sujetos a ratificación. Los acuerdos típicos están relacionados con la cooperación económica, cultural, científica y técnica.

- b) Memorandos de entendimiento (MOU): un memorando de entendimiento es un instrumento internacional de carácter menos formal. A menudo inicia los acuerdos operacionales dentro del marco de un acuerdo internacional; también se usa para reglamentar cuestiones técnicas o de detalle. El memorando de entendimiento típico reviste la forma de un instrumento aislado; no requiere ratificación y es concertado entre estados u organizaciones internacionales.

Ahora bien, estas definiciones genéricas a nivel internacional no marcan una diferencia clara en conceptos de nuestro ordenamiento jurídico entre lo que son los Tratados Internacionales en su sentido más estricto (artículos 93 y siguientes de la Constitución) de los Acuerdos, Convenios o Memorandos como instrumentos para contraer obligaciones. De la redacción de la propia CE se desprende claramente que el carácter de tratado, convenio o acuerdo previsto en la misma se centra en aquellos cuyo objeto afecta a derechos, obligaciones o competencias recogidas en la propia norma suprema.

El Consejo de Estado, en el ejercicio de su competencias, ha manifestado su criterio en diversas ocasiones, criterio que pueden servirnos de base para analizar la diferencia entre los Tratados Internacionales de la CE y los Acuerdos, Convenios o MOUs entre diferentes estados y Organismos Internacionales (43.008, de 2 de abril de 1981; 43.647, de 27 de agosto de 1981; 43.919, de 25 de febrero de 1982; 45.860, de 19 de enero de 1984; 46.016, de 5 de julio de 1984; 46.072, de 1 de marzo de 1984; 46.446, de 31 de mayo de 1984; 46.898, de 18 de octubre de 1984; 47.026, de 25 de octubre de 1984; 47.762, de 16 de mayo de 1985; 47.766, de 19 de junio de 1985; 48.222 de 26 de septiembre de 1985; 48.371, de 14 de noviembre de 1985; 48.903, de 20 de marzo de 1986; 155/94, de 10 de febrero de 1994; 1.354/95, de 15 de junio de 1995; 1.511/95, de 6 de

“De la redacción de la propia CE se desprende claramente que el carácter de tratado, convenio o acuerdo previsto en la misma se centra en aquellos cuyo objeto afecta a derechos, obligaciones o competencias recogidas en la propia norma suprema.”

julio de 1995; y 2.089/95, de 28 de septiembre de 1995)

Son varias las conclusiones que de la lectura de los anteriores Dictámenes del Consejo de Estado en relación con el artículo 94 de la Constitución española podemos obtener de cara a diferencias los Tratados Internacionales de estos Acuerdos, Convenios o MOUs:

1. Carácter político o jurídico de estos acuerdo: El artículo 94 de la Constitución dispone que requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en caso de [...] tratados de carácter político.

Los Acuerdo o Convenios que nos ocupan en el presente estudio son estrictamente jurídicos, pues son acuerdo de voluntades (negocios jurídicos) tendentes a un determinado fin, pero desprovistos de la intencionalidad política de aquellos. Así (a modo de ejemplo) podemos afirmar que la voluntad de España de pertenecer a la OTAN es un acto político (y cuya máxima aprobación reside en las Cortes como depositaria de la soberanía popular), pero también lo es jurídico, pues del Tratado se desprenden obligaciones para la Nación, e incluso la necesidad de modificar el derecho interno en determinados aspectos. Ahora bien, la intención de adquirir un determinado bien (una aeronave por ejemplo) es un acto administrativo que tendrá su reflejo jurídico, pero con unas formalidades diferentes: si se adquiere a otro Estado u Organismo Internacional seguirá un trámite y si se utiliza la normativa pública de contratos otro.

2. Formalidades en uno y otro supuesto: En los tratados se ratificarán por el Órgano competente de cada Estado con las máximas garantías, intervención y formalidades: Los Tratados son ratificados (generalmente por su poder legislativo) y formados por personal con plenos poderes (documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en

la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado).

Por su parte los Acuerdos, Convenios o MOUs no deben denominarse como tratado, convención, etc. Los términos más usuales a utilizar son comunicado, programa, memorando, minuta, acta, declaración conjunta, etc. Tampoco hay que utilizar expresiones que no sugieran la idea de obligación legal y excluir verbos en imperativo; ni indicarse como sujetos de los compromisos al Reino de España, a España, a los Estados, a las Altas Partes Contratantes o incluso a las Partes, con mayúscula, sino al órgano o autoridad que los asume y en el caso de hacer referencia a las partes, este término debe ponerse en minúscula. Además, la persona firmante lo hace con una mera delegación de firma sin más poderes.

Parece lógica esta distinción, pues en los Tratados recogidos en el artículo 94 de la Constitución el estado manifiesta su voluntad, mientras que en los MOUs o Acuerdos técnicos nos encontramos ante actos administrativos que han de ser realizados por Autoridad con competencia para ello.

3. Carácter general de estos Tratados: La regla para la diferenciación entre unos y otros parece simple y viene claramente recogida en el Dictamen número 48.903: Serán Acuerdo técnicos los que tengan un contenido meramente administrativo, aplicándose a los demás lo preceptuado en la Constitución y en la Convención de Viena.

Por lo tanto, los acuerdos de voluntades (negocios jurídicos) a que lleguen los diferentes órganos de la Administración para la adquisición de suministros, prestación de servicios o realización de obras, no requerirán los trámites y formalidades de los Tratados internacionales.

4. Influencia en el gasto público: En un sentido amplio, todo acto adminis-

“Los Acuerdo o Convenios que nos ocupan en el presente estudio son estrictamente jurídicos, pues son acuerdo de voluntades (negocios jurídicos) tendentes a un determinado fin, pero desprovistos de la intencionalidad política de aquellos.”

*“Podemos deducir
que nuestro
ordenamiento
diferencia entre
los Tratados
Internacionales
(recogidos en la CE)
y otros instrumentos
puramente técnicos
con los que la
Administración
contrae obligaciones
para satisfacer sus
necesidades sin que
cumpla los requisitos
exigidos por la
Constitución para
aquellos.”*

trativo que conlleve gasto influye en la Hacienda Pública. Ahora bien esta interpretación no es válida en el supuesto que nos ocupa, pues el tratamiento que hemos de dar es correspondiente a la naturaleza jurídica definida: acto administrativo de las Administraciones Públicas españolas en el ámbito militar.

Los reiterados Dictámenes del Consejo de Estado marcan la siguiente regla general: Únicamente se entiende que los acuerdos internacionales influyen dan lugar al nacimiento de obligaciones para la Hacienda Pública cuando estas obligaciones exceden de las competencias normales de la Administración en la gestión de créditos:

- No se puede hacer frente a las mismas con las dotaciones presupuestarias ordinarias.
- Requiere que se incide un expediente de modificación presupuestaria que suponga incremento del gasto público. Este es el supuesto del artículo 55 de la ley General Presupuestaria, a cuyo tenor *cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuesto y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de Ley a las Cortes Generales de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito en el segundo, y en el que se especi-*

fique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público.

Más allá de la posible confusión terminológica y a la vista de cuanto antecede, podemos deducir que nuestro ordenamiento diferencia entre los Tratados Internacionales (recogidos en la CE) y otros instrumentos puramente técnicos con los que la Administración contrae obligaciones para satisfacer sus necesidades sin que cumpla los requisitos exigidos por la Constitución para aquellos. Los puntos que de una manera más clara diferenciaría unos y otros serían los siguientes:

1. El carácter verdaderamente político será aquel que requiere el procedimiento previsto en la Constitución y afecta a competencias derivadas de la misma. No debería confundirse este carácter con otros acuerdo de voluntades “políticos” cuyo objeto fuese una mera declaración de intenciones sin obligaciones exigible para las partes ni un objeto perfectamente definido.
2. España se mueve en el ámbito del derecho latino, sin embargo hemos de tener en cuenta el derecho anglosajón, en el cual esta perfectamente diferenciada la acción política o de gobierno (en la que entrarían los tratados internacionales del art. 93 CE) de la administrativa que se rige por su derecho común. En este ámbito (por lo tanto) quedaría perfectamente deslindado el Tratado Internacional con cualquier otro tipo de acuerdo (de intenciones o plenamente jurídico) realizado por las Administraciones. ■

Reflexión sobre la modificación de los contratos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público

José Enrique García de la Mata

Abogado del Estado jefe en el Ministerio del Interior

Jorge Guillermo Pipaón Pulido

Abogado del Estado en el Ministerio del Interior

“La Administración titular de la prestación contratada, en efecto, no debe ver constreñida su potestad de marcar la forma de satisfacer el interés público contratado ni, por lo mismo, la concreción de la prestación encaminada a satisfacerlo.”

Las tradicionales prerrogativas que configuran la posición privilegiada de la Administración en sus relaciones contractuales públicas aparecen hoy consagradas en la nueva Ley de Contratos del Sector Público 30/2007, en el artículo 194, a cuyo tenor:

“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

El poder de modificación constituye una prerrogativa expresamente reconocida a la Administración por la norma. Este “*ius variandi*” de la Administración, implica una excepción singular de un principio general de la contratación, el de *pacta sunt servanda*, el de obligatoriedad de lo concertado para todas las partes del contrato. Como expuso el Consejo de Estado en el dictamen número 1.598/2002, el interés público debe conjugarse en los contratos administrativos con el principio establecido en el Código Civil de acuerdo con el cual “las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes y deben cumplirse al tenor de los mismos” (artículo 1091). Para lograrlo se atribuye a la Administración la prerrogativa exorbitante de modificación unilateral de los contratos (*ius variandi*). En el dictamen número 42.179, de 17 de mayo de 1979, se aclaró que “esta naturaleza singular y privilegiada del *ius variandi* exige que se produzca necesariamente dentro de los límites que establece la Ley”.

La Administración titular de la prestación contratada, en efecto, no debe ver constreñida su potestad de marcar la forma de satisfacer el interés público contratado ni, por lo mismo, la concreción de la prestación encaminada a satisfacerlo. Ahora bien, sólo dentro de ciertos límites podrá imponerse al contratista la nueva configuración de la prestación, entre otras razones porque puede carecer de medios

o, incluso, de competencia técnica y solvencia financiera para llevarla a cabo.

La cuestión se centra en determinar los requisitos y condiciones de la modificación contractual y, en particular, extremo de la mayor importancia cuáles son sus límites.

Modificación del contrato: presupuestos y requisitos

A) Régimen normativo

El art. 59 del Real Decreto 1380/2000, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas, se desarrollaba en el art. 101 del mismo Texto legal que en su apartado primero establece textualmente que “Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”, modificación sujeta a una serie de requisitos en contratos de determinada cuantía.

Como se ha señalado en la introducción, la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), establece un precepto básico del siguiente tenor:

Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones en el mismo por razones de interés público y par atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el expediente. Estas modificaciones no podrán afectar a las condiciones esenciales del contrato.

No tendrán la consideración de modificaciones del contrato las ampliaciones de su objeto que no puedan integrarse en el proyecto inicial mediante una corrección del mismo o que consistan en la realización de una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente o dirigida a satisfacer finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del contrato, que deberán ser contratadas de for-

ma separada, pudiendo aplicarse, en su caso, el régimen previsto para la contratación de prestaciones complementarias si concurren las circunstancias previstas en los arts. 155.b) y 158.b).

Al margen de la supresión de la referencia a la modificación “en los elementos que lo integran” y que en la nueva norma es sustituida por “modificaciones en el mismo”, es decir en el contrato, y que parece responder a razones de técnica legislativa, destacaremos a continuación las variaciones más significativas introducidas por la nueva normativa.

B) Condiciones y determinaciones de la modificación

B.1) Causas imprevistas

En la antigua Ley, el presupuesto de la mutación del contrato estaba referida siempre a la concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, en tanto que la nueva Ley se centra en “atender a causas imprevistas”. Además en el antiguo Reglamento se hablaba de causas **técnicas** imprevistas, adjetivo que fue suprimido por la normativa posterior, lo que supone un claro reconocimiento de que las causas de la modificación podrían ser de ésta u otra naturaleza.

Como decimos, es imprescindible que la modificación proyectada sea debida a “**causas imprevistas**” justificándolo debidamente en el expediente. A este respecto, el derecho de modificación con que cuenta la Administración contratante no es una atribución legal indiscriminada que le permita a su libre criterio la novación del contenido de los pliegos que sirvieron de base a la licitación, sino una facultad que solo puede ejercitarse cuando la aparición de causas imprevistas, no contempladas antes de la perfección del contrato, lo hagan indispensable para el mejor servicio del interés público. En todo caso, el ejercicio del *ius variandi* por la Administración requiere una singular motivación de hecho (“causas imprevistas”) que, de no existir, impide la alteración del contrato, o de sus pliegos definidores, recogidos, como queda dicho, por el principio “*ne varietur*”.

Es relevante aquí —ya lo anticipábamos— llamar la atención sobre el hecho de la desaparición del anterior concepto de “nueva necesidad” que acompañaba a la causa imprevista como elemento justificador de la modificación contractual en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del año 2000.

En numerosos informes del Consejo de Estado, al igual que en innumerables expedientes de modificación contractual, se manejaban ambos conceptos de manera simultánea sin duda, por el hecho de que toda nueva necesidad surgía, o al menos debía surgir, de una causa imprevista y que se considerara que la alteración de la prestación contratada por la determinación de una nueva necesidad debía partir de la idea de que la misma atendería a una conexión directa con el objeto inicialmente previsto en el contrato y que daba lugar a esa correlación y aplicación simultánea de ambos conceptos. Sin embargo, eso no era lo que decía el viejo artículo 101, el cual permitía acudir a una u otra causas como motivadora del contrato modificado y que se pudiera justificar una modificación contractual en una nueva necesidad que no tuviera que estar basada en una imprevisión previa.

La actual redacción del artículo 202 —sin perjuicio de la contradicción incluida en el artículo 216.2 de la LCSP a la que posteriormente aludiremos—, evita ya esta discusión doctrinal y suprime la expresión “nueva necesidad” y sólo la causa imprevista es la que justifica la modificación del contrato.

En todo caso, la exigencia de “causas imprevistas”, responde específicamente al objetivo de no desnaturalizar el principio de licitación pública que rige en el ámbito de la contratación administrativa. Se pretende con ello evitar que, a través de modificaciones posteriores a la adjudicación, se alteren improcedentemente los términos en los que la Administración invitó a los licitadores a formular sus ofertas.

Lo expuesto debe completarse indicando que el poder de modificación no

“La exigencia de ‘causas imprevistas’, responde específicamente al objetivo de no desnaturalizar el principio de licitación pública que rige en el ámbito de la contratación administrativa.”

puede utilizarse para salvar posibles deficiencias o imprevisiones técnicas contenidas en el proyecto inicial. Y no cabe confundir –como ha tenido ocasión de resaltar el Consejo de Estado en numerosas ocasiones como por ejemplo en el dictamen núm. 50.688, de 17 de junio de 1987– las “causas imprevistas” con las simples imprevisiones derivadas de una inadecuada redacción del proyecto o de previsiones de los términos de la prestación a contratar, ya se deba a defectos en su propia elaboración o en los datos que sirvieron para su redacción misma.

No obstante lo anterior y pese al tenor del art. 202 de la LCSP que pretende haber eliminado del concepto de modificación las causas nuevas, el art. 216 de dicha Ley, referente a obras a tanto alzado y obras con precio cerrado, hace referencia en su apartado segundo en su último inciso a que, los términos de la disposición no obsta *al derecho del contratista a ser indemnizado por las modificaciones del contrato que se acuerden conforme a lo previsto en el art. 217 con el fin de atender nuevas necesidades o de incorporar nuevas funcionalidades a la obra*. Por tanto, por la vía de este precepto parece darse nuevamente carta de naturaleza a las causas nuevas –nuevas necesidades dice la Ley– o la incorporación de un concepto tan indeterminado como el de nuevas funcionalidades a la obra y que admite múltiples interpretaciones.

B.2) El interés público

El art. 202 establece un presupuesto o requisito para la modificación del contrato y es que existan **razones de interés público** que justifiquen la modificación que pretende introducirse. Este interés público debe ser “claro, patente e indubitado” (dictamen CE número 42.179, de 10 de mayo de 1991), además la concurrencia de este interés público debe quedar justificada en el expediente. Sin embargo, debe aclararse que la concurrencia de razones de interés público constituye requisito necesario pero no

suficiente para poder acometer una modificación contractual.

Aun cuando toda actuación administrativa debe tener por objeto cumplir dicho objetivo, como señala el art. 103.1 de la Constitución al establecer que la Administración Pública debe seguir con objetividad los intereses generales, principio que recoge el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, parece que la interpretación de la citada exigencia es la de considerar que la mutación del contrato debe ser el camino mas adecuado y útil para la realización del fin público que se trata de conseguir a través del contrato, pero sin que ello suponga establecer un principio de prevalencia del fin del contrato sobre otras consideraciones o alternativas, como el desistimiento de la Administración o la resolución, entre otras. Se trata, en definitiva de evitar, como señala el art. 155. b) en relación con las obras complementarias, que las alternativas a la modificación **causen grandes inconvenientes a la Administración**, debiendo valorarse por tanto el interés público en el mantenimiento del contrato con las modificaciones que sean procedentes.

B.3) Condiciones esenciales del contrato

Otro elemento que es determinante es que las modificaciones no podrán afectar a las **condiciones esenciales del contrato**, esto es, las sustanciales o principales. (art. 202 LCSP).

Esta exigencia no constituye una novedad, ya que en la normativa anterior se configuraba como causa de resolución las modificaciones, aún sucesivas, que representasen “una alteración sustancial” de **proyecto** inicial.

La nueva Ley se mantiene el alcance de las “modificaciones sustanciales” en términos análogos, por no decir idénticos, al de las disposiciones derogadas: artículos 220 a), para el contrato de obras, 275 c) para el suministro y 284 c) para el de servicios.

“El art. 202 establece un presupuesto o requisito para la modificación del contrato y es que existan razones de interés público que justifiquen la modificación que pretende introducirse.”

La LCSP, en la misma línea proporciona un concepto de lo que considera alteración sustancial, si bien referido al contrato de obras, toda vez que en relación con los de suministros y servicios (arts. 275.c) y 284.c)), se limita a establecer como causa de resolución la concurrencia de dicha circunstancia, pero sin precisión adicional alguna.

El art. 221, incluido dentro de la regulación de la resolución del contrato de obras, configura dos tipos de modificaciones sustanciales: en primer término, desde el punto de vista cualitativo la Ley considera que concurre tal alteración esencial cuando se modifiquen **los fines y características básicas del proyecto inicial** y, por tanto, con absoluta independencia de su cuantía, ya que concurriría la causa de resolución aún cuando la modificación no tuviese repercusión económica alguna o incluso aunque el nuevo presupuesto fuese inferior, toda vez que el elemento central es la alteración esencial de la voluntad administrativa en relación con el proyecto inicial; en segundo término, y ya desde un punto de vista cuantitativo, se incluye en este concepto la sustitución de unidades de obra que afecten **al menos al 30% del primitivo contrato con exclusión del Impuesto Sobre el Valor Añadido**. Pero es que, además, pueden existir alteraciones de esta naturaleza distintas y diferentes de las citadas, pues el propio precepto utiliza la expresión **entre otras**, con lo cual sigue el sistema de *“numerus apertus”*.

Cabe detenerse en una cuestión. La configuración como alteración sustancial en el contrato de obras del 30 por ciento se refiere a la sustitución de unidades de obra que afecten en el precio al menos en ese porcentaje. Parece una especificación para el caso del contrato de obras y que no cabe extenderlo a ningún otro contrato, máxime cuando debemos considerar la resolución de los contratos una consecuencia en su desarrollo excepcional y admisible sólo con carácter restringido.

Cosa distinta es la inutilidad y contradicción del precepto, arrastrado de

la normativa anterior, ya que el artículo 217.1 de la LCSP señala literalmente que: *“1. Serán obligatorias para el contratista las modificaciones del contrato de obras que, siendo conformes con lo establecido en el artículo 202, produzcan aumento, reducción o supresión de las unidades de obra o sustitución de una clase de fábrica por otra, cuando ésta sea una de las comprendidas en el contrato, siempre que no se encuentren en los supuestos previstos en la letra e) del artículo 220. En caso de supresión o reducción de obras, el contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna”*.

Es decir, son obligatorias para el contratista la sustitución de unidades de obra que no alcancen el 20 por ciento del precio primitivo del contrato y de ahí la remisión al artículo 220 e) de la norma. Ahora bien, por encima de ese 20 por ciento ya se abre la posibilidad, tanto para el contratista como para la Administración, de resolver el contrato, salvo acuerdo en contrario, lo que implica la conclusión de la inutilidad del establecimiento del 30 por ciento como alteración sustancial del contrato de naturaleza distinta a la modificación del 20 por ciento señalada como causa genérica cuantitativa de resolución, salvo que la norma hubiera pretendido prohibir las modificaciones del contrato de obras que suponga alteración cuantitativa de las unidades de obra por encima del 30 por ciento, pero eso la norma no lo dice.

Todo ello, unido al adjetivo **sustancial** que utiliza la Ley permite establecer como principio inspirador que la modificación no puede afectar a la esencia o elementos esenciales del contrato, es decir, a sus bases y, en particular, a aquellas condiciones, económicas o no que hubieran podido influir a una persona o entidad en su decisión de concurrir a una licitación o, en su caso, a los términos de la oferta formulada en el proceso de contratación. Esta es la línea básica de la interpretación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

“El adjetivo ‘sustancial’ que utiliza la Ley permite establecer como principio inspirador que la modificación no puede afectar a la esencia o elementos esenciales del contrato, es decir, a sus bases.”

B.4) Exclusión de las ampliaciones del objeto

Un requisito adicional de la modificación del contrato –por vía negativa– viene establecido en el párrafo segundo del apartado uno del art. 202 que niega el carácter o naturaleza de modificación de los contratos las ampliaciones de su objeto:

1. Que no puedan integrarse en el proyecto inicial mediante una corrección del mismo o que
2. Consistan en la realización de una prestación susceptible de **utilización o aprovechamiento independiente** o dirigida a satisfacer **necesidades nuevas** no contempladas en la documentación preparatoria del contrato, reguladas en el Libro II de la Ley. En estos casos deberá efectuarse una contratación separada o utilizarse el régimen previsto para las prestaciones complementarias.

Y por último, el art. 202 en su apartado 2, señala textualmente que, *la posibilidad de que el contrato sea modificado y las condiciones en que podrá producirse la modificación de acuerdo con el apartado anterior deberán recogerse en los pliegos y en el documento contractual.*

No deja de ser peculiar que respondiendo la modificación a causas imprevistas, deba preverse en el pliego y en el documento contractual las posibilidades y condiciones de la alteración, aún cuando lo cierto es que en el art. 66 del Reglamento en relación con los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales ya venía a establecer que éstos deberían referirse, entre otros aspectos de los efectos del contrato, a *las modificaciones del contrato, supuestos y límites.*

C) Límites al *ius variandi*

Conviene ahora abordar la cuestión relativa a la existencia o no de límites legales para la modificación de los contratos, planteamiento que parece necesario

efectuar a la vista de las imprecisiones y conceptos indeterminados que utiliza la nueva normativa.

Desde el punto de vista de un análisis general parece claro que la modificación del contrato –los “reformados” en la terminología del sector–, han dado motivo a múltiples abusos y a desviaciones de los principios generales de la contratación pública, como ha tenido ocasión de manifestar reiteradamente, no sólo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, sino también la autorizada doctrina legal del Consejo de Estado y los criterios y dictámenes emitidos por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Efectivamente, el *ius variandi*, como prerrogativa de la Administración tiene siempre como límite primario la interpretación estricta de los presupuestos o condiciones determinantes de la modificación, a que anteriormente se ha hecho referencia.

Ello nos lleva a examinar dos cuestiones: de una parte la imperatividad de las normas en materia de modificación y, de otra, la facultad resolutoria como límite del *ius variandi*.

C.1) Las normas sobre modificación de los contratos administrativos tienen carácter imperativo, ya que tienen la finalidad de evitar que, a través de sucesivas modificaciones contractuales, se rompa el principio de pública licitación fundamental en la materia. Esta misma doctrina ha sido posteriormente reiterada en diversos dictámenes del Consejo de Estado, que recuerdan la necesidad de que mediante la modificación de los contratos administrativos no se desvirtúen los principios de publicidad y libre concurrencia y la pureza de la licitación (números 3.371/96, de 28 de noviembre de 1996; 4.350/97, de 6 de noviembre de 1997 y 358/98, de 11 de junio de 1998). Cuando la modificación es sustancial, el *ius variandi* ha de interpretarse como una excepción al principio de libre concurrencia en la licitación, y como tal, “debe ser entendida de modo restrictivo, inter-

“No deja de ser peculiar que respondiendo la modificación a causas imprevistas, deba preverse en el pliego y en el documento contractual las posibilidades y condiciones de la alteración.”

pretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos” (dictamen del Consejo de Estado número 3.062/98, de 10 de septiembre de 1998). “Un uso indiscriminado de dicha potestad” de modificación de los contratos, concluía el Consejo de Estado en su dictamen número 47.126, de 5 de diciembre de 1984, “podría entrañar un claro fraude de ley, en cuanto cerraría el acceso de otros posibles contratistas”.

C.2) Otro límite lo encontramos en el propio **ejercicio de la facultad resolutoria**. El artículo 206 de la LCSP enumera las causas generales de resolución de todo contrato, es el artículo 207 el que regula el procedimiento para hacer valer citadas causas, y señala así en su apartado 1 que, “*La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca*”, es relevante el uso de “se acordará”, no de la expresión “podrá acordar”. Este apartado 1 parece que efectivamente obliga a que la Administración, ya sea de oficio o instancia de interesado, acuerde necesariamente la resolución cuando concurra causa para ello. Sin embargo esta claridad interpretativa se ve enturbiada cuando en el propio apartado 2 del mismo precepto, señala para el caso particular de la declaración de insolvencia en cualquier procedimiento y, en caso de concurso, la apertura de la fase de liquidación, darán siempre lugar a la resolución del contrato, dando a entender que en los restantes casos no tiene por qué ser así. Más decisivo es el siguiente párrafo cuando se señala que, “*En los restantes casos, la resolución podrá instarse por aquella parte a la que no le sea imputable la circunstancia que diere lugar a la misma, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 y de que, en los supuestos de modificaciones que excedan el 20 por 100 del precio inicial del contrato, la Administración también pueda instar la resolución*”.

Este apartado 2, ha dado lugar a que tradicionalmente se entienda que las causas de resolución, a excepción hecha de la declaración de insolvencia o del concurso, deben ser necesariamente instadas por la Administración o por el contratista pero no de un modo obligatorio sino de un modo potestativo, de tal manera que se llega así a la razonable conclusión de que en el caso particular de las modificaciones del contrato que supongan una alteración en el precio por encima del 20 por ciento o la modificación en las unidades de obra por encima del 30 por ciento, cuando concurra conformidad entre la Administración y el contratista, no quepa resolver el contrato, y por tanto, que quepan alteraciones del precio del contrato derivadas de las modificaciones contractuales sin limitación alguna siempre que se den los presupuestos sustantivos cualitativos que motiven la modificación contractual. Esto es, que sólo existen verdaderas y propias limitaciones cualitativas a la facultad modificativa de la Administración pero no cuantitativas cuando Administración y contratista muestran su plena conformidad, aunque debe añadirse que en la determinación de ese aumento ilimitado del precio sí resulta inalterable los criterios empleados para la determinación del precio inicial y que deben ser los mismos para la determinación del nuevo precio alterado.

Por tanto, la Administración y el contratista con la excepción del supuesto de la insolvencia o concurso del contratista, se encuentran ante la concurrencia de una causa de resolución ante la facultad de poder ejercer una acción resolutoria, que en el caso de alteraciones en el precio por encima del 20 por ciento corresponde tanto a la Administración como al contratista y en el caso de alteraciones en las unidades de obra por encima del 30 por ciento y ante el silencio de la norma, debemos entender que sólo el contratista tiene legitimación para el ejercicio de la facultad resolutoria. La jurisprudencia mantiene la aplicabilidad de los principios contenidos en el Código Civil, por

“Sólo existen verdaderas y propias limitaciones cualitativas a la facultad modificativa de la Administración pero no cuantitativas cuando Administración y contratista muestran su plena conformidad.”

“La jurisprudencia mantiene la aplicabilidad de los principios contenidos en el Código Civil, por lo que la facultad de resolver se entiende implícita a favor de la parte que cumple y en contra de la que incumple sus obligaciones, si bien para que la acción de resolución proceda es preciso que la parte que la ejercite haya cumplido con las obligaciones que le incumben.”

lo que la facultad de resolver se entiende implícita a favor de la parte que cumple y en contra de la que incumple sus obligaciones, si bien para que la acción de resolución proceda es preciso que la parte que la ejercite haya cumplido con las obligaciones que le incumben (vid. SSTS 3-10-1979, 27-9-1985 y 25-11-1985). En principio aparentemente podríamos llegar a la conclusión de la que la acción de resolución puede ser o no ejercitada por el titular de la misma, ahora bien, ¿la posición de la Administración es la misma que la de un particular para decidir si ejerce o no sus potestades? Esto es, ¿el artículo 207 otorga la facultad de ejercer o no la acción resolutoria en iguales condiciones tanto al particular contratista como a la Administración cuando se les otorga la legitimación?

La Administración desde luego se encuentra sometida en su actuación a una serie de principios enumerados inicialmente en el artículo 103 de la Constitución, desarrollados después en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En particular en el caso de las competencias o facultades discrecionales como las que nos ocupa, esto es, cuando se nos plantea la alternativa de resolver o no un contrato como consecuencia de modificaciones por encima del 20 por ciento, la Administración deberá —no así el particular contratista—, motivar adecuadamente y por razones de interés público la decisión que se adopte (artículo 53.2 y 54 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), ya sea la de acordar con el contratista la modificación por

encima del límite del 20 por ciento, ya sea la de resolver el contrato, pero en todo caso citada motivación debe constar en el expediente de tal manera que permita concretar en cada caso la opción elegida por la Administración en el ejercicio de sus potestad discrecional y no entendiendo suficiente una motivación genérica de interés de la Administración en el buen fin de los contratos, debe tratarse de una motivación concreta para cada supuesto contractual, pues efectivamente la modificación de los términos de un contrato aun cuando no sean esenciales, también supone la alteración de elementos que en su momento se pudieran haber tenido en cuenta por los contratistas licitadores para realizar sus ofertas o incluso para decidir no hacerlas, y principios como el de publicidad y concurrencia competitiva también afectan al interés público y a nuestro sistema de contratación y debe motivar la actuación de la Administración a la hora de decidir si se ejercen o no sus prerrogativas.

En cualquier caso, no parece que la nueva disposición vaya a ser un obstáculo sustancial para la práctica totalmente rechazable de los reformados, como criterio general. Por ello parece que lo preferible hubiera sido establecer una prohibición absoluta en el art. 202 y haber eliminado dichas alteraciones como causa de resolución, ya que precisamente la existencia de éstas lo que viene a poner de manifiesto es que, de una manera o de otra, las modificaciones seguirán estando al orden del día. ■

La nueva regulación de los trabajos com- plementarios en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público

Verónica Ester Casas

Abogada del Estado

“La regulación referida a la contratación de obras y servicios complementarios es deliberadamente restrictiva, habiéndose introducido importantes novedades.”

INTRODUCCIÓN

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que ha entrado en vigor el 30 de abril de este año, consagra varios de sus artículos a la contratación de trabajos complementarios (obras, suministros –denominados “entregas complementarias”– y servicios), preceptos incluidos sistemáticamente en la regulación dedicada al procedimiento negociado. Aun cuando el objeto de este comentario no es tratar de este procedimiento de contratación –necesariamente excepcional en la contratación administrativa, en cuanto limitador de la libre concurrencia–, baste decir aquí que la regulación referida a la contratación de obras y servicios complementarios (la de los suministros es idéntica a la de la Ley anterior) es deliberadamente restrictiva, habiéndose introducido importantes novedades, por comparación a las contenidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) del año 2000. Esa restricción, sin duda, obedece al ánimo del legislador –impulsado desde las instancias comunitarias– de apuntalar el mentado principio de libre competencia, elevándolo a rango de principio esencial de la contratación administrativa, junto con otros, como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos e igualdad de trato entre los candidatos, entre otros (cfr. artículo 1 de la LCSP).

Junto con estos principios que se acaban de citar, la Ley, en diversos puntos de su articulado, se refiere a la necesidad de consignar en el expediente de contratación, con carácter previo a la iniciación del mismo, las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas (véanse, entre otros, los artículos 1 y 22). Igualmente, en la adjudicación del contrato, se tendrán en cuenta los criterios determinados previamente en los anuncios, pliegos o documento descriptivo, recayendo en todo caso aquélla en el candidato que presente la oferta económicamente más ventajosa,

siempre atendiendo a criterios relacionados directamente con el objeto del contrato (artículo 134 de la LCSP).

Partiendo de estas premisas –definición previa de las necesidades a cubrir, idoneidad del objeto del contrato para satisfacerlas, selección del candidato mejor para llevar a cabo dicho objeto de acuerdo con criterios vinculados directamente con el mismo–, la Ley también se muestra extraordinariamente limitadora a la hora de regular la modificación de los contratos, la cual, según el nuevo artículo 202, ya no podrá utilizarse para satisfacer “necesidades nuevas”, sino sólo para dar respuesta a “causas imprevistas”. Y es, desde luego, muy cautelosa al regular los trabajos complementarios.

Este estudio no pretende modestamente más que llamar la atención del lector sobre uno de los aspectos más controvertidos de la nueva Ley –el referido a la contratación de los trabajos complementarios–, y que, sin duda, ofrecerá serias dificultades interpretativas en la práctica a los órganos gestores. Su importancia se vislumbra capital, por cuanto, de la adecuada invocación de este expediente, dependerá que la Administración pueda eludir las cortapisas que le impone la Ley en punto nada menos que a la adjudicación del contrato, encomendando su realización al contratista principal. De ahí que interese especialmente tener claros los aspectos de la nueva regulación, y poner sobre aviso de los problemas que plantea.

LA CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS Y LOS SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Al igual que en la regulación anterior, y por su propia naturaleza, la contratación de los trabajos complementarios, vía procedimiento negociado, recaerá en el licitador primeramente elegido por la Administración, lo que constituye también una excepción en cuanto a la tramitación ordinaria de este procedimiento, toda vez que en el mismo, por regla general, se exige que se negocien los términos del contrato con, al menos, tres

empresas capacitadas para la realización del objeto de aquél, y siempre que ello sea posible (cfr. artículo 162 de la LCSP). En el caso de los trabajos complementarios, la adjudicación del contrato se realiza en favor del contratista que viniera ejecutando el contrato principal y siempre que concurran las circunstancias que enumera, de manera que pretende ser exhaustiva, el legislador.

Por lo que hace al contrato de obras, el **artículo 155 b) de la LCSP** se pronuncia en parecidos términos a como lo hacía el artículo 141 d) de la Ley anterior, si bien introduce alguna importante matización, que enseguida comentaremos. Por otro lado, hay que decir que en el contrato de servicios, la regulación de este supuesto en el artículo 158 b) se realiza en términos casi idénticos a los del contrato de obra, por lo que centraremos la atención en el primero de los preceptos citados.

En primer lugar, la Ley del 2000 definía lacónicamente la obra complementaria como aquélla no contemplada en el proyecto inicial ni en el contrato, pero que *“resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas”*, adjudicándose dicha obra al contratista de la obra principal, de acuerdo con los precios que rigiesen para el contrato primitivo o, en su caso, los que fuesen fijados contradictoriamente.

En contraste con esta concisión expresiva, la nueva Ley pretende cerrar la definición de la obra complementaria, de una manera un tanto –si se me permite la licencia– ingenua, en un intento de poner coto a un expediente que se sabe de antemano se puede prestar a abusos por parte de los órganos gestores. Así, define aquélla como la que no figure en el proyecto ni en el contrato –ni tampoco en el proyecto de concesión y su contrato inicial, por referencia al contrato de concesión de obra pública–, pero que debido a una circunstancia imprevista –en este punto no ha variado–, añade, sin embargo, ahora que **“pasen a ser necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el**

contrato sin modificarla”. Al igual que en la Ley anterior, la obra complementaria también se adjudicará, como no podía ser de otra manera, al contratista de la obra principal de acuerdo con los precios del contrato primitivo o, en su caso, con los fijados contradictoriamente.

La precisión terminológica y conceptual que efectúa el autor de la norma de 2007 consiste en matizar que **las obras complementarias, para ser calificadas como tales, y poder ir por esta vía excepcional del procedimiento negociado, han de ser necesarias, pero no de cualquier manera, sino sólo y exclusivamente para ejecutar la obra tal y como estaba descrita inicialmente en el proyecto originario o en el contrato principal**. Es decir, que esa necesidad habrá de calibrarse sólo por referencia a los parámetros técnicos o económicos que se desprendan de la documentación obrante en el expediente, y que determinen que deban contratarse esos nuevos trabajos para poder ejecutar la obra tal y como estaba inicialmente concebida. Por tanto, y aun a riesgo de caer en la reiteración, no cualquier necesidad se podrá atender por la vía de la obra complementaria, sino sólo la surgida de las características iniciales del proyecto o del contrato, que vinculan al órgano de contratación, por mor del mentado principio de definición previa de las necesidades existentes a que hacíamos referencia más arriba.

Una segunda aclaración que se hace en la definición de la obra complementaria, es que la misma pase a ser necesaria en los términos que hemos visto, pero sin que ello suponga la modificación de la obra inicial. En el bien entendido de que toda posible modificación del contrato deberá realizarse dentro de los límites –ahora sí especialmente rigurosos– que marca el artículo 202 de la LCSP, en cuya consideración entraremos más adelante.

A estos requisitos, que bien podríamos llamar “jurídicos” –por cuanto en su apreciación deberá realizarse un juicio de integración del supuesto

“La nueva Ley pretende cerrar la definición de la obra complementaria, de una manera un tanto –si se me permite la licencia– ingenua, en un intento de poner coto a un expediente que se sabe de antemano se puede prestar a abusos por parte de los órganos gestores.”

de hecho planteado dentro de la norma jurídica, según la célebre doctrina de Kelsen—, **la Ley añade los requisitos “materiales o técnicos”**, en cuya valoración entrará sobremano el juicio emanado de los órganos técnicos de la Administración, a iniciativa o con audiencia, en su caso, del contratista.

En efecto, a lo anterior, se adicionan dos elementos más:

- 1º La inseparabilidad de las obras complementarias de la principal, en los términos que seguidamente veremos.
- 2º El importe acumulado de las obras añadidas, el cual no podrá exceder del 50 por 100 del precio primitivo del contrato (a diferencia de 20 por 100 que imponía la LCAP).

La Ley añade una aclaración ulterior, que en nada desvirtúa el concepto que ya se tenía de “obra complementaria”, y es que todas las que no reúnan los requisitos comentados *“deberán ser objeto de contratación independiente”*.

Mención especial merece el apuntado requisito de la **inseparabilidad de la obra complementaria**. En la definición de esta circunstancia, la Ley emplea prácticamente los mismos términos en que se pronunciaba el legislador en el año 2000. En efecto, esa inseparabilidad se conceptúa en el sentido técnico o económico: es decir, que la obra complementaria no se pueda separar “técnica o económicamente” del contrato primitivo. Esa imposibilidad se calibra por referencia al dato de que dicha separación causase *“grandes inconvenientes a la Administración”*. Nuevamente, nos encontramos con la dificultad de cuándo se puede apreciar que se causan “grandes inconvenientes” a la Administración; ¿la mera dilación, por la necesidad de tramitar un nuevo expediente de contratación, se puede considerar un gran inconveniente? Contestando “a la gallega”: depende. Habrá de justificarse cumplidamente en el expediente que, efectivamente, se causan esos graves perjuicios

a la Administración, de tener que acudir-se a una contratación independiente.

Como se puede ver, **se trata ésta de una materia presidida por un lógico casuismo**, debiendo considerarse las circunstancias singulares que concurran en cada supuesto concreto, ante la imposibilidad de establecer una definición *a priori*, de cuándo una obra es inseparable de otra en sentido técnico o económico. Para ilustrar la cuestión con un ejemplo práctico, estaríamos ante una obra “inseparable técnicamente” de otra principal, en el caso de obras para la reforma o reparación de un edificio, que comprendiesen el cambio de los conductos o cañerías del agua. En un determinado momento, se aprecia que es necesario levantar una parte del suelo para cambiar las cañerías —lo que no estaba contemplado en el proyecto inicial—, y esta incidencia obliga al solado y alicatado de dicha parte de suelo. En tal supuesto, estaríamos claramente ante una obra complementaria de otra principal, por ser aquélla inseparable técnicamente de la primera, y por entrañar su contratación independiente grandes inconvenientes o perjuicios a la Administración, por la premura que pueda existir en la puesta en funcionamiento de las instalaciones y por la dilación que puede suponer la tramitación de un nuevo expediente. Todas estas circunstancias, como es lógico, habrán de argumentarse y justificarse.

Por el contrario, difícilmente se podrá sostener, en un supuesto como el anterior, que se ha apreciado durante la realización de los trabajos la necesidad de cambiar la instalación eléctrica completa del edificio. Aparte de una mala planificación y elaboración de la documentación preparatoria, se podría argüir que dicha obra es perfectamente separable de la obra principal, y que su contratación puede llevarse sin grandes dificultades a través de un expediente independiente.

La Ley, no obstante, y al igual que hiciera el antiguo artículo 141 d) de la LCAP del 2000, hace un intento denodado por acotar al máximo el concepto de “inseparabilidad”, **atribuyendo asimismo la**

“Nos encontramos con la dificultad de cuándo se puede apreciar que se causan ‘grandes inconvenientes’ a la Administración; ¿la mera dilación, por la necesidad de tramitar un nuevo expediente de contratación, se puede considerar un gran inconveniente?”

consideración de obras complementarias a aquéllas que, aun pudiendo separarse de la obra principal, “sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento”. Nótese que, donde antes se decía “ejecución”, ahora se emplea el vocablo “perfeccionamiento”. No es probable que dicho cambio terminológico obedezca a la intención del legislador de ampliar el radio de acción del precepto, toda vez que la intención parece ser claramente la contraria: limitar esta facultad administrativa de utilizar el procedimiento negociado. Por ello, es perfectamente lícito pensar que con “perfeccionamiento” se está apuntando a todas aquellas incidencias que surjan en la vida del contrato y que resulte necesario afrontar mediante la contratación de una obra complementaria, para que el objeto del contrato primitivo despliegue íntegramente sus efectos o se lleve a cabo de forma acabada y cabal.

Como se puede apreciar, la dificultad interpretativa que ofrece el precepto es evidente, y su mayor o menor aplicabilidad en la práctica dependerá de la pericia de los órganos gestores a la hora de justificar en el expediente que, en efecto, la obra que se pretende adjudicar al contratista principal es inseparable o que, aun siendo separable, es estrictamente necesaria para el perfeccionamiento de aquélla.

Todo lo que venimos comentando ha de ponerse en relación con la nueva regulación que se deriva del artículo 202 de la LCSP, a propósito de la modificación de los contratos. No es éste el objeto del presente estudio, por lo que simplemente apuntaremos que el mentado artículo 202, a la hora de definir por vía negativa que alteraciones del contenido contractual no tienen la consideración de modificaciones del contrato, se refiere específicamente a las que “consistan en la realización de una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente o dirigida a satisfacer necesidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del contrato”, dejando a salvo la regulación

que acabamos de apuntar de las obras y los servicios complementarios.

De dicho precepto, puesto en conexión con el artículo 155 b), se desprende que sí será posible acudir a la contratación de una obra complementaria por la vía procedimiento negociado, cuando las obras en cuestión sean susceptibles de utilización o aprovechamiento independiente (en otras palabras, que fueran separables de la obra principal), siempre que sean estrictamente necesarias para el perfeccionamiento de ésta; o bien, que tengan por objeto satisfacer necesidades nuevas, siempre y cuando esa nueva necesidad consista precisamente en ejecutar la obra tal y como estaba inicialmente contemplada en el proyecto originario o en el contrato. Es decir, que en estos limitados casos será posible contratar la obra complementaria; en el resto de los supuestos, deberá acudirse a una contratación independiente.

A MODO DE CONCLUSIÓN

De la visión que someramente ha quedado expuesta en este pequeño trabajo, se vislumbran las dificultades que va a plantear la utilización del expediente de la obra complementaria. Si bien la Ley pretende acotar de forma exhaustiva y agotadora los supuestos que permiten acudir a este recurso —que se concibe como extremo y última “ratio”—, no es menos cierto que, dependiendo su justificación de los propios órganos gestores, serán éstos los que, en última instancia, puedan argumentar que una obra o un servicio reúne las notas anteriores, y que determinan que su ejecución deba encomendarse al contratista principal, a través de este procedimiento. Poco margen de maniobra tendrán los Servicios Jurídicos del Estado ante la afirmación tajante, por parte del servicio de contratación correspondiente, de que la obra o el servicio en cuestión es “inseparable técnicamente” de la obra o servicio principal, o bien que su separación —mediante la tramitación de un nuevo expediente de contratación— entrañaría serios y graves inconvenientes a la Administración.

“La dificultad interpretativa que ofrece el precepto es evidente, y su mayor o menor aplicabilidad en la práctica dependerá de la pericia de los órganos gestores a la hora de justificar en el expediente que, en efecto, la obra que se pretende adjudicar al contratista principal es inseparable o que, aun siendo separable, es estrictamente necesaria para el perfeccionamiento de aquélla.”

Otra dificultad añadida es que el artículo 202 de la LCSP no permite la modificación consensuada de los contratos, cuando ésta afecte a sus condiciones esenciales. Pero, sin embargo, acudiendo a la vía de la obra (o el servicio) complementaria, sí será posible introducir cambios en esos elementos esenciales, siempre y cuando se den las circunstancias de “necesidad” e “inseparabilidad” apuntadas. De tal manera, que mientras que la Ley se muestra muy restrictiva en cuanto a la modificación de los contratos, evitando que ésta constituya –como ha podido suceder en muchos casos– un auténtico “coladero”, con la consiguiente burla de los principios de igualdad de trato a los licitadores y de libre competencia, permite, a través del expediente de la obra complementaria, que contratos de hasta la mitad del importe de adjudicación del contrato primitivo se adjudiquen al mismo contratista, sin ni siquiera recabar las ofertas de otros dos licitadores, con la consiguiente elusión de esa libre competencia ¡hasta un 150% del importe de adjudicación!

Por lo demás, el recurso a la técnica de los “conceptos jurídicos indeterminados” –que no otra cosa son los manejados en el artículo 155 b) de la LCSP que venimos estudiando– supone para la Administración una dificultad evidente. El concepto jurídico indeterminado, ha sido definido por la **STS de 12 de diciembre de 1979** como “*aquél de definición normativa necesariamente imprecisa, al que ha de otorgarse alcan-*

ce y significado específicos a la vista y en función de unos hechos plenamente acreditados (...) excluyendo su empleo la existencia simultánea de varias soluciones igualmente legítimas; es decir, que impone como correcta una única solución, resultando incompatible con la técnica de la discrecionalidad”. En coherencia con esta consideración, a la Administración le corresponde recabar todos los datos fácticos y elementos probatorios suficientes en relación con la realidad de hecho planteada, argumentándolo motivadamente en el expediente, máxime teniendo en cuenta que, como afirma el Tribunal Supremo (v. STS de 13 de julio de 1984), congruentemente con la negación de toda discrecionalidad en esta técnica legislativa, **cuando la Administración aplica estos conceptos jurídicos indeterminados corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa un control total**, aunque reconoce al mismo tiempo que es posible un cierto margen de apreciación (que no de discrecionalidad) a la hora de resolver sobre la subsunción en el concepto de los supuestos situados en la llamada “zona de incertidumbre”.

Con todo, siempre le quedará a la Administración la posibilidad de acudir al contrato menor para la adjudicación de las obras al mismo contratista, mientras se esté dentro de las cuantías que marca la Ley (50.000 euros, en los contratos de obras, y 18.000 euros, en el resto de los contratos). ■

“A través del expediente de la obra complementaria, se permite que contratos de hasta la mitad del importe de adjudicación del contrato primitivo se adjudiquen al mismo contratista, sin ni siquiera recabar las ofertas de otros dos licitadores, con la consiguiente elusión de esa libre competencia ¡hasta un 150% del importe de adjudicación!”

¿Es viable en nuestro ordenamiento jurídico la pena de «cadena perpetua» como solución para determinado tipo de delincuentes difícilmente reinsertables?

Javier Nistal Burón

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

I. Introducción

La pena de “cadena perpetua” siempre ha sido un tema tabú en nuestro ordenamiento jurídico, aunque no se entiende muy bien por qué, dado que en países de nuestro entorno, como Alemania, Gran Bretaña o Francia, tan democráticos, constitucionales y de Derecho como el nuestro, existe la misma sin que ello suscite ningún debate social sobre su procedencia.

El propio Estatuto de Roma de 17 de julio de 1998, que crea la Corte Penal Internacional, que, por primera vez en la historia, pretende instaurar un modelo de justicia penal internacional universal en un auténtico espacio judicial transnacional, que, partiendo de la confianza entre los Estados y, cómo no, también de la homogeneidad de sus ordenamientos punitivos, permita un reconocimiento mutuo de forma automática de las sentencias dictadas por los tribunales de cada Estado, prevé entre las penas aplicables la reclusión a perpetuidad. España, junto con otros 120 países, se ha adherido a este Estatuto, aunque en nuestro caso por Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, se haya introducido una cláusula de salvaguarda que condiciona la ejecución en nuestro territorio de las penas privativas de libertad impuestas por este órgano a que la duración de la pena no exceda del máximo más elevado previsto para cualquier delito con arreglo a la legislación española. Todos estos datos nos hacen pensar que no parece razonable que los ordenamientos jurídicos, tanto nacionales como internacionales de tantos países, estén equivocados sobre la eficacia de esta pena de “cadena perpetua”.

Sin embargo, en España, cualquier endurecimiento de las penas sistemáticamente es rechazado por ser contrario a la reinserción, es decir, a los derechos de los delincuentes. La finalidad resocializadora atribuida a la pena privativa de libertad en el artículo 25.2 de la Constitución Española (CE) determinó, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP) en el año 1979, un nuevo sistema de ejecución penal cons-

truido a partir del principio denominado de “individualización científica”, que, como regla general, pretende dejar en un segundo plano el delito cometido y primar la idea de reinserción del sujeto autor del mismo. De esta forma, la pena privativa de libertad se concibe como tratamiento, esto es, como actividad directamente encaminada a la reeducación y reinserción social mediante la utilización de métodos científicos adecuados, y tiene como especificidad más destacable el enorme margen de flexibilidad que imprime a la ejecución de la pena, siendo su signo de identidad último el de la versatilidad y elasticidad, lo que facilita, en la medida de lo posible, acomodar la ejecución a las circunstancias personales, familiares y sociales propias y específicas de cada interno —principio de individualización—.

Esta orientación resocializadora de la pena privativa de libertad requiere, entre otras actuaciones, establecer una limitación en la duración máxima de la pena de privativa de libertad para evitar que una persona pueda pasar tantos años en prisión que al salir en libertad resulte ya irrecuperable socialmente. Estas limitaciones están establecidas en nuestro Código Penal conforme al criterio general de que a un solo hecho corresponde la imposición de una sola pena, y que en el supuesto de pluralidad de hechos, independientemente de que cada uno merezca una pena individual, se establece una pena unitaria para todos ellos con un determinado límite —reglas del concurso real de delitos—.

A la luz de esta orientación de las penas privativas de libertad a la reeducación y reinserción social del penado, la pena de reclusión perpetua podría plantear en nuestro país problemas de constitucionalidad, pues difícilmente podremos hablar de intentos de reinserir socialmente a quien está recluido de por vida, aunque esto es sólo en un plano teórico, porque en la práctica la pena de “cadena perpetua” es siempre susceptible de un examen de revisión-reducción, por lo que el objetivo resocializador de la pena privativa de libertad, que justifi-

“No parece razonable que los ordenamientos jurídicos, tanto nacionales como internacionales de tantos países, estén equivocados sobre la eficacia de esta pena de ‘cadena perpetua’.”

ca que el tiempo de estancia en prisión deba estar limitado, no se vería alterado si esta pena de “cadena perpetua” estuviera sujeta a dicho proceso, es decir, si cada cierto tiempo se pudiera revisar la situación del recluso y, en caso de que esté en condiciones de ser reinsertado, concretar la pena a una duración determinada. Esto haría a la pena de “cadena perpetua” perfectamente constitucional.

El objeto del presente artículo es el de introducir algunas reflexiones sobre cuál debe de ser la pena proporcionada para determinado tipo de delitos de los que se sabe con certeza que sus autores seguirán cometiendo en cuanto queden en libertad. La existencia de personas que difícilmente van a insertarse y que su paso por un centro penitenciario no es más que otro peldaño que les llevará en un futuro más o menos mediano, dependiendo de la pena impuesta, a ingresar de nuevo en prisión es una realidad que se evidencia con demasiada frecuencia en desgraciados episodios como ha sido la muerte de la niña onubense de 5 años de edad, que tras haber desaparecido el pasado mes enero, apareció su cadáver el día 7 de marzo en la ría de Huelva. En este caso, además, ha estallado la indignación ciudadana al conocerse que el arrestado tenía antecedentes penales por delitos de pederastia incluso sobre su propia hija, y que no había cumplido la condena impuesta, además del acoso a una niña estudiante en un instituto de Gijón, que dio lugar a una orden de alejamiento, y que actualmente seguía buscando niñas a través de anuncios en revistas de adolescentes. Al final, y si se confirman las pesquisas policiales, la carrera delictiva de este individuo le ha acabado costando la vida a una niña, otra más de las víctimas inocentes causadas por este tipo de delincuentes para quienes la pena «rehabilitadora» parece ser insuficiente.

II. La duración de la pena privativa de libertad en nuestro ordenamiento jurídico

En el denominado proceso de individualización de la pena y su posterior ejecu-

ción, se producen varios momentos o fases: la fase legislativa, que le corresponde al legislador, al determinar la clase de pena que corresponde para cada delito; la fase judicial, practicada por los juzgadores, que determinarán la pena efectiva a imponer y sobre todo su duración nominal; y la fase ejecutiva, que le corresponde a la Administración penitenciaria, bajo el control del poder judicial. Esta última es la más trascendental, por cuanto en ella se determina la duración efectiva de la condena impuesta, pudiendo existir una considerable diferencia entre la “condena nominal”, fruto de la individualización judicial, y la “condena real”, fruto de la individualización penitenciaria.

1. La duración de la pena en la fase de imposición

Nuestro Derecho penal vigente instaura un sistema de determinación de la pena, bajo el denominado concurso real de delitos, que se fundamenta en tres ideas: la acumulación aritmética de las penas de la misma especie (art. 73 del Código Penal –CP– de 1995), acumulación material; la ejecución sucesiva de las mismas por el orden de su gravedad (art. 75 C.P. 1995); y la limitación del tiempo de ejecución (art. 76 C.P. 1995), acumulación jurídica.

De todos es sabido, aunque nadie lo puede entender, que en el sistema español al reo se le pueden imponer cientos de años, pero que acabe cumpliendo sólo unos pocos, lo cual aparentemente no parece razonable, y es que nuestra legislación no cuenta en su catálogo de penas con la de reclusión perpetua, por lo que el legislador ha diseñado un sistema de limitaciones temporales para la imposición de las diversas penas que hayan sido impuestas al mismo culpable. A este respecto, el artículo 76 del CP establece dos tipos de limitaciones: un límite relativo, por discutibles razones de política criminal, que es el triple de la pena más grave; y un límite absoluto, fundado en razones humanitarias y de proscripción de tratos o penas inhumanas o de-

“De todos es sabido, aunque nadie lo puede entender, que en el sistema español al reo se le pueden imponer cientos de años, pero que acabe cumpliendo sólo unos pocos, lo cual aparentemente no parece razonable.”

“De no existir esta conexidad, nada impide que la pena impuesta exceda de los límites establecidos legalmente, cosa que así ocurre en todos aquellos casos en los que las penas se imponen a hechos delictivos cometidos después de una primera sentencia definitiva, lo que convierte a estos casos de facto en auténticas penas de ‘cadena perpetua’.”

gradantes (art. 15 CE), que previene una duración máxima de la pena, pudiendo ser la ordinaria de 20 años, o la extraordinaria de 25 años; 30 y/o 40 años para los casos de delitos más graves.

Para aplicar tales limitaciones se ha de operar con un criterio denominado de *conexidad*, cuya interpretación por la jurisprudencia siempre se ha hecho con criterios de amplitud y flexibilidad, aunque últimamente dicha jurisprudencia se ha decantado por el denominado criterio cronológico, de modo que los hechos posteriores cometidos tras una sentencia condenatoria definitiva no pueden ser, en modo alguno, objeto de acumulación a otros ya enjuiciados. Se fundamenta tan estricto criterio en razones legales –pues procesalmente nunca podrían haber sido juzgados en un proceso anterior, cerrado por la previa constitución de una relación litigiosa que ha devenido en el dictado de una sentencia–, y en razones de política criminal, pues en otro caso se crearía una verdadera patente de impunidad.

Sin embargo, de no existir esta *conexidad*, nada impide que la pena impuesta exceda de los límites establecidos legalmente, cosa que así ocurre en todos aquellos casos en los que las penas se imponen a hechos delictivos cometidos después de una primera sentencia definitiva, lo que convierte a estos casos de *facto* en auténticas penas de “cadena perpetua”, a pesar de la falta de su previsión expresa en nuestra normativa penal.

2. La duración de la pena impuesta en la fase de cumplimiento

Una vez impuesta la pena en vía judicial es procedente analizar las reglas que rigen la duración de su cumplimiento efectivo, siendo esta duración distinta según se trate de una sola la condena o, por el contrario, sean varias.

a) En el caso de una sola condena. En este caso, sobre la condena impuesta deben aplicarse los beneficios penitenciarios otorgados por la ley, que suponen acortamiento de la misma, tales como la

libertad condicional a las tres cuartas partes; la libertad condicional anticipada a las 2/3 partes y la denominada libertad privilegiada que supone el adelantamiento de las 2/3 partes hasta 90 días por cada año efectivo de cumplimiento a partir de la mitad de la condena, en los términos regulados en los artículos 90 a 93 del Código Penal y 192 al 201 del Reglamento Penitenciario (RP).

De conformidad con estas previsiones legales, el cumplimiento efectivo de la condena impuesta quedaría reducido exactamente a su mitad, por ejemplo, de una pena de treinta años se cumplirían efectivamente quince. Aunque muchos de estos años podrían cumplirse en un régimen de semilibertad, si el recluso obtiene el tercer grado de tratamiento, lo que le permitiría abandonar el centro penitenciario durante el día y volver sólo a pernoctar, o incluso ni siquiera, si tiene aplicado el régimen del control telemático previsto en el art. 86.4 del (RP).

b) En el supuesto de varias condenas. En este caso existen, a su vez, dos posibilidades, según que las distintas penas se hallen acumuladas jurídicamente o simplemente lo estén de forma material.

b.1) En el supuesto de acumulación jurídica.

Hay que distinguir si las condenas están acumuladas jurídicamente conforme a las reglas del anterior Código Penal de 1973, (art 70.2) o lo están conforme a las reglas del actual Código Penal de 1995 (art. 76 CP).

b.1.1) Si la acumulación jurídica es conforme a las reglas del anterior CP de 1973 (art. 70.2).

En las condenas acumuladas jurídicamente conforme al CP de 1973, la jurisprudencia del Tribunal Supremo siempre había mantenido el criterio de que la pena resultante de la acumulación era una pena nueva y autónoma; por tanto, sobre ella deberán operar todos los beneficios penitenciarios que suponen una reducción de la condena.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo STS 197/2006, de 28 de febrero (doctrina Parot), cambió radicalmente el criterio. La interpretación novedosa de esta sentencia es que los límites del artículo 70.2 CP no se convierten en una nueva pena, como hasta ahora, distinta de las sucesivamente impuestas al reo, ni, por consiguiente, en otra distinta y resultante de todas las anteriores, sino que tal límite representa el máximo de cumplimiento del penado en un centro penitenciario, es decir, que la operación de la acumulación jurídica no constituye una «novación» que compendia todo en uno. La acumulación jurídica sólo sirve para limitar el cumplimiento de varias penas hasta un máximo, consiguientemente las varias penas se irán cumpliendo por el reo con los avatares penitenciarios que le correspondan, y con todos los beneficios a los que tenga derecho de la siguiente forma: se principiará por el orden de la respectiva gravedad de las penas impuestas, aplicándose los beneficios que procedan con respecto a cada una de las penas que se encuentre cumpliendo, una vez extinguida la primera, se dará comienzo al cumplimiento de la siguiente, y así sucesivamente, hasta que se alcancen las limitaciones dispuestas en el Código Penal (30 años en el CP de 1973). Llegados a este estadio, se producirá la extinción de todas las penas comprendidas en la condena total resultante.

b.1.2) Si la acumulación jurídica es conforme a las reglas del actual CP de 1995 (art. 76 CP).

En las condenas acumuladas correspondientes al CP de 1995 (art. 76 CP), especialmente tras la reforma de la LO 7/2003, la regla general está establecida en el artículo 78, que fija el siguiente criterio: si la condena a imponer en la acumulación resulta inferior a la mitad de la suma de las condenas, el juez o tribunal acordará con carácter facultativo, si se trata del límite absoluto ordinario (20 años) y con carácter obligatorio, si se trata del límite absoluto extraordinario (25,

30 ó 40 años) que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo del tiempo para la libertad condicional, se calculen sobre la totalidad de la condena. Excepcionalmente, cuando exista un pronóstico favorable e individualizado de reinserción social, el juez de vigilancia penitenciaria puede acordar el régimen general de acumulación. En casos de delitos de terrorismo y delincuencia organizada, el régimen general de acumulación sólo será aplicable al tercer grado cuando quede por cumplir una 1/5 parte del límite máximo –a los 32 años sobre 40– y a la libertad condicional cuando reste una 1/8 parte del límite máximo –a los 35 años sobre 40–.

Como podemos observar, la solución de la STS 197/2006 ha equiparado en sus consecuencias materiales a la aplicación del art. 78 CP, los casos de condenados ex regla segunda del art. 70.2 CP 73. En ambos casos, el reo ha de cumplir la pena máxima prevista legalmente –30 años en el CP de 1973 y/o 40 años en el CP de 1995–.

b.2) En el supuesto de acumulación material de condenas (refundición) (art. 73 CP 1995)

Sin embargo, estas limitaciones no se contemplan en los casos en los que sólo exista la denominada acumulación material prevista en el art. 73 CP 1995, es decir, en los casos en los que no haya podido ser aplicada la acumulación jurídica por no concurrir los requisitos del concurso real, o por falta de exigencias legales –la ausencia de conexidad–.

La forma de proceder en estos casos es la prevista en el artículo 193.2ª del RP, que establece que “cuando el penado sufra dos o más condenas de privación de libertad, la suma de las mismas será considerada como una sola condena a efectos de aplicación de la libertad condicional...”.

El citado precepto del RP de 1981 incluye todas las penas en una misma unidad de ejecución, requisito indispensable para el tratamiento penitenciario,

“En casos de delitos de terrorismo y delincuencia organizada, el régimen general de acumulación sólo será aplicable al tercer grado cuando quede por cumplir una quinta parte del límite máximo –a los 32 años sobre 40– y a la libertad condicional cuando reste una octava parte del límite máximo –a los 35 años sobre 40–.”

“El artículo 25.2 de la Constitución no establece que la reeducación y la reinserción social sean la única finalidad legítima de la pena privativa de libertad.”

pues sería absurdo clasificar y tratar al reo atendiendo a sus responsabilidades penales por separado. Al establecerse esta unidad de ejecución, la pluralidad de condenas se convierte en pena única a efectos de cálculo de todas las fechas de repercusión penitenciaria, evitando su licenciamiento respectivo por cumplimiento sucesivo, según sobrevienen las fechas previstas en las respectivas liquidaciones de condenas. Esta unidad de ejecución de las penas se establece tomando como fecha de inicio de cumplimiento la de la primera responsabilidad y como fecha de licenciamiento la prevista en la última.

Pues bien, esta acumulación de penas como valor absoluto, es decir, la suma sin límites de penas individuales, nos lleva, en la práctica, a que penas de prisión temporales, en principio, produzcan como consecuencia una pena única y distinta de las anteriores de prisión casi perpetua (STS 700/1994), porque aunque sean susceptibles de limitación por la aplicación de los correspondientes beneficios penitenciarios, dicha reducción resulta ilusoria, en la mayoría de estos casos, porque se hace sobre una pena tan extensa que la reducción de ésta sigue estando por encima de los límites máximos previstos legalmente –los 40 años en el actual CP–.

III. Finalidad constitucional del cumplimiento íntegro de las penas de larga duración

Nuestro Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varios recursos de amparo sobre si la duración de las penas, en concreto, en aquellos

supuestos en los que el condenado debe cumplir penas privativas de libertad de larga duración, afirmando que resultaría conforme con los principios que menciona el art. 25.2 de nuestra Constitución, en particular, de la reinserción y reeducación del interno.

El alto tribunal, en las diversas ocasiones en las que se ha pronunciado al respecto, y entre ellas, las sentencias 2/1987, de 21 de enero; 28/1988, de 23 de febrero; 55/1996, de 28 de marzo; 112/1996, de 24 de junio; 75/1998, de 31 de marzo, y 91/2000, de 30 de marzo, reitera que, en principio, dicha vulneración carece de entidad autónoma para justificar, por sí sola, la pretensión de amparo, por cuanto dicho precepto –se refiere al art. 25.2– no contiene un derecho fundamental, “sino un mandato del constituyente al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos”, precisando, además, que el artículo 25.2 de la Constitución no establece que la reeducación y la reinserción social sean la única finalidad legítima de la pena privativa de libertad. En consecuencia, y en consonancia con esta doctrina, tampoco una pena de “cadena perpetua” si estuviera sujeta a un proceso revisión-reducción de la misma, estaría en contra de la finalidad constitucionalmente citada en el referido artículo, porque la indeterminación de la pena que conlleva la “cadena perpetua” iría acompañada de la posible reducción de la misma, mediante su revisión en determinadas condiciones.

Esta revisión-reducción de la pena, que es insólita en nuestro sistema procesal penal, que se rige por el principio

“Esta revisión–reducción de la pena debería ser imprescindible en casos en los que se sabe con certeza que el autor de determinados hechos delictivos seguirá cometiéndolos, como es el caso de los agresores sexuales.”

de inmutabilidad judicial o intangibilidad de las condenas firmes, debe ser bienvenida desde un punto de vista de política criminal, y mucho más que bienvenida debería ser imprescindible en casos en los que se sabe con certeza que el autor de determinados hechos delictivos seguirá cometiéndolos, como es el caso de los agresores sexuales.

El examen de esta posible reducción de la pena de “cadena perpetua” podría hacerse después de escuchar al recluso y una vez que haya cumplido un espacio de tiempo proporcional a la gravedad del hecho delictivo –la revisión no se llevaría a cabo antes de cumplidos esos plazos–, y permitiría reducir la pena si se considera que concurren en el penado factores tales como: la conducta durante el cumplimiento de la pena que revele una auténtica disociación del delito cometido; las posibilidades de reinsertarse en la sociedad; cualquier medida de importancia que haya tomado el condenado en beneficio de las víctimas, así como los efectos de una liberación anticipada sobre ellas y sus familias; las circunstancias individuales del condenado, incluido el deterioro de su estado de salud física o mental o su edad avanzada, etc. Si en una primera revisión inicial se determina que no procede reducir la pena, volvería a examinarse la cuestión con la periodicidad y con arreglo a los criterios que se determinen.

Esta revisión sería una competencia netamente jurisdiccional, pues entraña decidir sobre una modificación del régimen normal de cumplimiento de las penas, que se encuadraría en el marco general de competencias de ejecución

de los jueces de vigilancia penitenciaria, establecido en el art. 76.1 y 76.2.a) de la LOGP, y estaría sujeta a los recursos previstos en la normativa procesal.

Con esta forma de cumplir la pena de “cadena perpetua”, no se contradice el objetivo resocializador encomendada a la misma en la CE –art.25–, antes al contrario, permite concretar la duración de la prisión a las condiciones de la reinserción del sujeto condenado, es decir, acomodar el régimen penitenciario a los pronósticos de peligrosidad que pueden representar personas que difícilmente van a insertarse. No se puede sacrificar la realización de la propia justicia, el castigo, o la protección de las víctimas –especialmente cuando son niños– a cambio de una dudosa reinserción.

IV. Conclusión

A modo de conclusión, podemos hacer las siguientes afirmaciones sobre el tema abordado en este artículo.

En primer lugar, si el actual modelo de ejecución se caracteriza por pretender que el tratamiento en prisión logre rehabilitar a los delincuentes y éstos tienen el derecho a que se les faciliten los medios para el desarrollo de su personalidad, la sociedad también tiene su derecho a esperar que dichos delincuentes salgan en libertad con capacidad suficiente y en actitud favorable para no volver a delinquir.

En segundo lugar, el artículo 25.2 de la Constitución otorga un amplio abanico de posibilidades al legislador para regular la ejecución de la pena, pudiendo elegir entre diferentes opciones, y éstas son muy amplias y todas ellas caben en

“Si en una primera revisión inicial se determina que no procede reducir la pena, volvería a examinarse la cuestión con la periodicidad y con arreglo a los criterios que se determinen.”

“El examen de esta posible reducción de la pena de ‘cadena perpetua’ podría hacerse después de escuchar al recluso y una vez que haya cumplido un espacio de tiempo proporcional a la gravedad del hecho delictivo.”

la Constitución, incluida la pena de “cadena perpetua”, que sería perfectamente constitucional si hay un juicio de revisión sobre la misma, es decir, si cada cierto tiempo se puede revisar la situación del recluso y, en caso de que esté en condiciones de ser reinserido, concretar la pena a una duración determinada. De esta forma, el horizonte penal que todo ser humano privado de libertad debe tener, que un día puede salir en libertad, en caso de pronóstico favorable de reinserción, aunque sea después de mucho tiempo, no quedaría cerrado.

En tercer lugar, nada obsta jurídicamente para que las penas de duración extensa también cumplan con su función preventiva general y preventiva especial, y tengan su virtualidad para producir efectos reeducadores o resocializadores en los autores de los hechos delictivos, lo que no contradice ni adultera el fin último de la pena, ni comporta ninguna tacha desde el punto de vista constitucional. El endurecimiento de las penas no tiene por qué ser contrario siempre a la reinserción ni a los derechos de los delincuentes.

Por último, debemos concluir diciendo que, desde la perspectiva de la reinserción y la reeducación, proclamadas en el artículo 25.2 CE, el legislador está obligado a poner sobre la mesa otras alternativas, aunque sean más controver-

tidas, que tengan en cuenta que en determinados casos la pena impuesta se debe cumplir entera y, para ello, una solución posible sería arbitrar un mecanismo que permita concretar la duración de la misma al pronóstico de peligrosidad del autor del hecho delictivo, lo que se puede hacer a través de una pena indeterminada sujeta a una posible revisión-reducción de la misma a partir de determinados plazos. El fracaso de una forma doctrinal y voluntarista de entender, hasta ahora, la sanción de los delitos debe dar paso a una solución que priorice la defensa de la víctima, la protección de la sociedad y el castigo efectivo del delincuente, dejando de lado un pseudoprogresismo que impide cuestionar el valor absoluto de la rehabilitación como fin de la pena, lo que, por otra parte, no hace más que favorecer al reo y desproteger a la víctima. Y todo ello para dotar de mayor seguridad a los derechos y libertades de los ciudadanos.

En todo caso, sería deseable que este debate social que se ha generado por la muerte de la niña onubense no fuera estéril, pues como ha ocurrido ya en otras ocasiones, con el argumento de que no es conveniente adoptar medidas “en caliente”, lamentablemente, en cuanto estos hechos dejan de ser noticia pasarán al olvido, como ya ha ocurrido en otras muchas ocasiones anteriores. ■

“El fracaso de una forma doctrinal y voluntarista de entender, hasta ahora, la sanción de los delitos debe dar paso a una solución que priorice la defensa de la víctima, la protección de la sociedad y el castigo efectivo del delincuente.”