

Abogados del Estado

Año XI, Número 41 - Tercera etapa

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN



Entrevista a Rafael Catalá, Ministro de Justicia

“La Abogacía del Estado está comprometida firmemente en la defensa de los intereses públicos”



Entrevista con Julio Fuentes, Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia
Pág. 10



75 Aniversario del CSIC, por Emilio Lora-Tamayo D'Ocón
Pág. 20



www.asoc-abogadosdelestado.es
www.abogadosdelestado.com.es
www.abogadosdelestado.com

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.

Times they are a-changin'... Viene del recuerdo la letra de la vieja canción de Bob Dylan, escrita en 1963, en la que reclamaba a senadores y congresistas que no se quedaran en la puerta, que no bloquearan el paso a los nuevos tiempos, en un tono desafiante muy propio de aquella época de protestas y defensa de los derechos civiles.

Nuestros medios de comunicación en este año eterno de elecciones van proclamando también consignas de cambio: nuevos partidos emergentes con líderes que nunca han participado activamente en la política con sus nuevos lemas que quizás incluso representen nuevas ideas, con imposiciones a los dos partidos tradicionales para permitirles gobernar en el mapa autonómico y local y no se sabe muy bien si gobernar ellos también.

Un nuevo tiempo dicen los afortunados que poseen el don de la predicción. Desde luego, una nueva forma de hacer política que impondrá mayor diálogo y la necesidad de gobernar con acuerdos entre distintos partidos y líderes.

¿Miedo al desgobierno?

No. Por fortuna, España cuenta con una Administración Pública de calidad, fuertemente profesionalizada gracias a sus rigurosos sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo que permite a los empleados públicos realizar un trabajo fundado en criterios estrictamente técnicos en todas las áreas del conocimiento, sin presiones guiadas por objetivos políticos al margen del interés general.

Quizás vengan nuevos tiempos de verdad; quizás cambiaremos sólo en apariencia para volver a reinventar lo mismo que tenemos. En todo caso, la Administración Pública seguirá garantizando los servicios públicos esenciales, el control en la gestión de los caudales públicos y en la toma de decisiones por las autoridades, el cumplimiento solidario de sus obligaciones por parte de los ciudadanos, en suma, la realización del bien común.

¡Pero que no tarden en alcanzar acuerdos! ■



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

Andrés Arche

Edmundo Bal

Ignacio del Cuvillo

Julio Díez

Javier Morales

Lucía Pedreño

Dirección y Diseño Gráfico

Art Factory Comunicación S.L.

Avda. Manteras 38 C407

28050 Madrid

www.artfactory.es

artfactory@artfactory.es

Fotografías

Alba Taboada García

www.mju.es

www.commons.wikimedia.org

www.lamoncloa.gob.es

www.csic.es

Coordinador técnico

Luis Soriano

fotocomposicion@iberinet.com

Imprenta y distribución

Gráficas Cañizares

C/ Coto de Doñana, 9

Área Empresarial Andalucía - Sector 2

28320 Pinto (Madrid)

Teléfonos: 914 156 886 / 914 151 864

composicion@canizares.com

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

Entrevista

Rafael Catalá, Ministro de Justicia.....	6
Julio Fuentes Gómez, Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia.....	10
Pablo Olivera Massó.....	13

Crónica

Ricardo Huesca nombrado Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.....	16
Homenaje a Juan Ramón Ginestal.....	16
Comida de bienvenida a los nuevos compañeros.....	17
El retrato en las colecciones reales.....	17
El imperio de la ley (IDL).....	17
Convenio para el uso de la base de datos del CENDOJ.....	18
Breves.....	18
75 Aniversario del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.....	20

Opinión

Comentarios a la Ley de Arbitraje.....	19
Lo que yo viví.....	19
Don de lenguas.....	19

Opinión

75 Aniversario del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.....	20
---	----

Cine

12 hombres sin piedad.....	24
----------------------------	----

Cultura

Fuego Blanco, la colección moderna del Kunstmuseum Basel.....	32
---	----

Solidaridad

Fundación Tomillo: Devolver las ganas de aprender.....	34
--	----

Cuadernillo jurídico

Federico Pastor Ruiz

La incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el régimen de los consorcios.....

2

¿Se pelea aún con el teclado?...



Pruebe gratis el Reconocimiento
vocal para juristas y abogados en:
<http://www.dictalaw.com/prueba.htm>



 **SpeechWare)))**

 www.dictalaw.com
info@speechware.be

Rafael Catalá

MINISTRO DE JUSTICIA

Pregunta: Ud. cuenta con una amplia trayectoria profesional en la Administración Pública, en la que ya ocupó el cargo de Secretario de Estado de Justicia. ¿Cuáles son sus sensaciones en esta nueva etapa, en esta ocasión al frente del Ministerio de Justicia?

Respuesta: Desde que me fue encomendada la responsabilidad al frente del Ministerio, siempre he tenido presente mi anterior etapa como Secretario de Estado. En aquel momento quisimos dar un impulso a la modernización de la Justicia introduciendo herramientas tecnológicas y comenzando la adaptación de la Justicia a un entorno digital. En esta ocasión, además, hemos dedicado nuestros esfuerzos a sacar adelante un importante paquete de reformas que afecta a las principales leyes que articulan los procesos judiciales y el reparto de cargas de trabajo dentro de la Administración de Justicia. Con un horizonte temporal de pocos meses para aca-

bar la legislatura hemos optado por dejar para otro momento los capítulos que requieren un debate más profundo en aras de regular otros aspectos igualmente importantes y en los que la mayoría de la sociedad coincide en reclamar reformas legislativas.

P: Usted ha retomado dos proyectos de su antecesor al frente del Ministerio de Justicia como son la reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial y de

“ Hemos optado por una reforma organizativa que permita liberar carga de trabajo de los juzgados más saturados ”

la Ley de Enjuiciamiento Criminal. ¿Qué aspectos fundamentales considera que debe recoger estas normas de cara a mejorar la Administración de Justicia?

R: Los esfuerzos realizados en las reformas de la LOPJ han perseguido el objetivo primordial de agilizar la instrucción de los procedimientos a través de una mayor especialización en los tribunales y un mejor reparto de asuntos. En el caso de la reforma de la LECrim, el Ministerio de Justicia se fijó como objetivo agilizar la justicia penal, fortalecer las garantías procesales del investigado, establecer un nuevo marco procesal del decomiso y regular las medidas de investigación tecnológica, carentes hoy en día del adecuado marco legal por tratarse de una ley originalmente aprobada en 1882.

P: Estamos acostumbrados a que los problemas de la Justicia se traten de resolver mediante reformas legisla-



tivas, pero ¿la Administración de Justicia tiene de verdad suficientes medios materiales y personales para su desarrollo eficaz? De otra parte, ¿qué opina de la consabida frase tan oída entre los profesionales de la Justicia de que en ella no se invierte porque “la Justicia no da votos”?

R: La inversión en Justicia ha recibido importantes dotaciones económicas en otros periodos en los que la bonanza económica así lo permitió y, sin embargo, no se consiguió atajar la litigiosidad y la lentitud en los procesos judiciales. Por eso, en esta ocasión, hemos optado por una reforma organizativa que permita liberar carga de trabajo de los juzgados más saturados; así, con la reforma acometida en la LOPJ se podrán especializar juzgados de forma temporal y adscribir jueces o secretarios judiciales al juez que esté conociendo de una causa penal compleja, por ejemplo. Además, las Salas de Gobierno podrán acordar las modificaciones precisas en las normas de reparto para equilibrar la distribución de asuntos en determinados juzgados. La Ley recoge todo un catálogo de medidas encaminadas a solucionar algunos de los problemas que aquejan a la Justicia.

P: Respecto a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), uno de los planteamientos que más críticas ha despertado es la reducción del tiempo de instrucción. ¿Considera usted que esta medida puede contribuir por sí misma a dar una mayor agilidad a los procedimientos o, por el contrario, no va a suponer más que continuas prórrogas de este plazo?

R: Ninguna medida puede ser considerada por sí misma sin tener en cuenta que todas ellas forman parte de un proyecto de reforma más ambicioso. Pero es verdad que el plazo de un mes previsto en la actual LECrim para la instrucción de los procedimientos había quedado obsoleto. Ahora hemos introducido unos plazos más realistas tras

» En primera persona



Rafael Catalá Polo Nacido en Madrid el 21 de junio de 1961, es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado desde 1985.

Ha ocupado distintos cargos en la Administración General del Estado, el último como secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda desde enero de 2012. Entre el resto de sus responsabilidades públicas destacan las siguientes: Subdirector General de Ordenación y Política de Personal del Ministerio de Sanidad (1988-1992), Director de Relaciones Laborales y de Administración y Servicios de AENA (1992-1996), Director General de la Función Pública (1996-1999), Director General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1999-2000), Subsecretario de Hacienda (2000-2002) y Secretario de Estado de Justicia (2002-2004), Director Gerente del Hospital Ramón y Cajal (2004-2005), Secretario General y del Consejo de Administración de CODE-RE, S.A. (2005-2012).

Ha dirigido el Máster de Administración Pública en el campus de Madrid de la Escuela de Negocios de ESADE entre los años 2005 a 2012 y ha sido Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III (2007-2011).

los cuales se deberá decidir si se continúa el procedimiento en fase intermedia o se dicta el sobreseimiento libre o provisional. Para los asuntos más sencillos se ha previsto un plazo de seis meses, mientras que la instrucción de los complejos será de 18 meses prorrogables por otro plazo similar. En ambos casos, y solo por razones que deberán ser excepcionales, el juez podrá disponer de una nueva prórroga por el tiempo que precise para poner fin a la investigación.

Además hemos reforzado el papel del Ministerio Fiscal en este punto del proceso judicial para facilitar una mayor agilidad en las investigaciones al evitar instrucciones interminables que dificultan el enjuiciamiento de los responsables.

“ Hemos introducido unos plazos más realistas tras los cuales se deberá decidir si se continúa el procedimiento en fase intermedia o se dicta el sobreseimiento libre o provisional ”

P: Desde su Ministerio se ha propuesto la supresión del sistema de tasas judiciales para las personas físicas. ¿Cómo se justifica esta supresión tres años después de la implantación de las citadas tasas? ¿Cree que en estos años se ha visto limitado de algún modo el acceso a la justicia de los ciudadanos con menos recursos económicos?

R: Desde que llegué al Ministerio me propuse como objetivo la revisión del sistema de tasas después de las quejas generalizadas que llegaban desde dife-

“ Seguimos convencidos de la necesidad de mantener un sistema de tasas que introdujo el Gobierno en 2002 y que siguió con los gobiernos de diferente signo hasta el día de hoy ”



rentes operadores jurídicos y también por parte de los usuarios de la Justicia. No queríamos que nadie pudiera ver privado su acceso a la Justicia por una cuestión económica. Por eso decidimos excluir a las personas físicas del pago de la tasas en todos los órdenes e instancias. Es solo un ajuste porque en el Ministerio seguimos convencidos de la necesidad de mantener un sistema de tasas que introdujo el Gobierno en 2002 y que siguió con los gobiernos de diferente signo hasta el día de hoy. Seguimos trabajando para que la Justicia esté al alcance de todos y se garantice la tutela judicial efectiva.

P: ¿Cómo se acomete la dirección de un Ministerio durante el último año de legislatura, y durante un año electoral como el presente?

R: Siempre he sido consciente del tiempo que teníamos por delante para que todas las reformas vieran la luz. Por eso, lo primero que hicimos fue reunirnos con las asociaciones de jueces y fiscales, con abogados y con el resto de operadores

jurídicos para conocer su opinión y sus observaciones a los diferentes proyectos de reforma legislativa que ya estaban en marcha. También iniciamos el contacto con los grupos parlamentarios para conocer el grado de apoyo que tenían esos proyectos. Y finalmente, optamos por hacer un calendario realista, un calendario pensado para poder llegar al final de la legislatura con los cambios aprobados. Hemos evitado acometer una reforma integral de la LOPJ o de la LECrim porque podíamos correr el riesgo de no llegar a tiempo dada la magnitud de las reformas iniciadas.

P: ¿Cree que en estos últimos años ha cambiado la sensibilidad de la sociedad frente a los casos de corrupción? ¿Cómo ha afectado la crisis en dicho cambio?

R: La sociedad siempre ha sido sensible a los casos de corrupción. Como sociedad democrática y madura que participa y elige a sus representantes, pocas cosas nos pueden indignar más que los casos en los que los políticos abusen de su po-

sición en beneficio propio. Esta situación es, si cabe, más sangrante en plena crisis económica con millones de personas buscando un trabajo y otras muchas pasando serias dificultades para sacar a sus familias adelante. Pero si algo hemos hecho en estos años ha sido plantar las bases para perseguir con más eficacia estos comportamientos, para evitar que las causas se eternicen en los tribunales mediante macrocausas y acabar con la sensación de impunidad que denuncian los ciudadanos.

P: ¿Cómo definiría sus relaciones con la Abogacía del Estado?

R: Es una relación de trabajo y de colaboración constante y fructífera. La Abogacía del Estado está comprometida firmemente en la defensa de los intereses públicos y está respondiendo a ese compromiso con la mayor eficacia y profesionalidad. Así lo ha demostrado en todos estos años y lo ha hecho al margen de colores políticos y de los diferentes Gobiernos que han ocupado la responsabilidad al frente de este Ministerio. ■

Julio Fuentes Gómez

Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia

Pregunta: Sr. Fuentes, hasta su actual nombramiento, usted ocupó el cargo de Subdirector General de Política Legislativa en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. ¿Cuáles han sido los asuntos más complejos con los que ha tenido que tratar durante esta etapa?

Respuesta: Curiosamente, los asuntos complejos son los que mejor recuerdo dejan. Destacaría, en primer lugar, la Ley de navegación marítima con la que estuve trabajando toda mi etapa como Subdirector General de Política Legislativa, desde 2004 a 2014, y que enviamos a Cortes Generales tres veces y cada una de ellas fue como empezar de nuevo: la primera no dio tiempo a su tramitación parlamentaria, la segunda –acompañada de nueva petición de informes– se paralizó tras su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales a causa de una polémica previsión introducida a última hora sobre la transmisión de las concesiones marítimo terrestres y la tercera en esta legislatura –en la que de nuevo se pidieron todos los informes, incluido el del Consejo de Estado–. La complejidad en este caso venía dada por todos los intereses afectados: raro fue el Ministerio que no se diera por aludido y equilibrar las aspiraciones de los *lobbies* tampoco fue sencillo (naveros, constructores de buques, remolcadores, aseguradoras...). Lo que nos enseñó esta tramitación fue integrar todos aquellos intereses (legítimos y que

teníamos que respetar y acoger) sin romper los grandes esquemas y el rigor que tenía la propuesta de la Sección especial de la Comisión General de Codificación.

En segundo lugar, destacaría otra norma reciente, la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, por el esfuerzo de codificación de las nueve decisiones marco y la directiva que transpone. En esta revista, destacaría la participación en su elaboración de Jesús Rodrigo, con el que fue un lujo contar (viaje a Bruselas incluido). Su tramitación todavía tiene bastante recorrido, pero lo hecho hasta ahora con el Código Mercantil también ha sido intenso.

“El anteproyecto de ley de corresponsabilidad parental es un tema complejo con posiciones muy enfrentadas entre las diversas asociaciones interesadas y con temas de fondo conflictivos”

En cualquier caso, muchas reformas han presentado dificultades, como fue la reforma concursal de 2011, la reforma de la Ley de Arbitraje también de 2011, la Ley de lucha contra la morosidad en su día exigió mucha paciencia... Participar en todas ellas ha sido un regalo.

P: Como nuevo Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia ¿cuáles son las principales encomiendas que ha recibido del Ministro para afrontar este tramo final de la legislatura?

R: En este periodo se trata de reconducir de una manera razonable algunos de los trabajos ya en marcha. Entre éstos se encuentra el anteproyecto de ley de corresponsabilidad parental, que es un tema complejo con posiciones muy enfrentadas entre las diversas asociaciones interesadas y con temas de fondo conflictivos. A estas alturas no es fácil predecir si dará tiempo a aprobarla o no, pero sería una norma fundamental para modernizar nuestro Derecho de familia.

Por otro lado, en materia Concursal, como legislación que se fraguó en el Ministerio de Justicia tengo el encargo de trabajar de la manera más estrecha posible con el Ministerio de Economía y Competitividad en estas reformas.

P: Junto a su actividad profesional en la Administración Pública, usted ha desarrollado una importante la-



bor sindical en su etapa al frente de la Asociación de Administradores Civiles del Estado y como miembro de la Junta de Gobierno de FEDECA. En su opinión, ¿qué papel ha jugado FEDECA en la defensa de las asociaciones y sindicatos que la componen y de sus asociados durante estos últimos años?

R: FEDECA ha jugado un papel fundamental para unirnos a los funcionarios de los cuerpos superiores en defensa de un modelo de función pública profesional e independiente. Tuve la suerte de integrar a nuestra asociación en FEDECA de la mano de las asociaciones de Abogados del Estado y de Interventores, participar en todo el movimiento que se puso en marcha para hacer algo tan normal como reivindicar nuestros derechos y posición dentro de la Administración del Estado. En estos años FEDECA se ha esforzado por dar una respuesta coherente y elegante, a la vez que firme, frente a muchas decisiones que nos perjudicaban gravemente. Por tanto, su papel ha sido muy positivo y tenemos una deuda de gratitud hacia los que se han esforzado y siguen haciéndolo desde FEDECA para defendernos no solo a los funcionarios públicos, sino también al conjunto de españoles que tienen una garantía básica en un sistema profesional de función pública.

P: Además de su papel en FEDECA también ha sido miembro de la Junta de Personal del Ministerio de Justicia;

ahora es Secretario General Técnico. ¿Cómo se pasa del papel de “sindicalista” al de empresario?

R: Para contestar a esta pregunta hay que tener presente que lo habitual es que quienes mejor defienden a los funcionarios son los compañeros que se ocupan de la gestión de recursos humanos. Para los funcionarios del actual grupo A1 desempeñar tareas propias de los “sindicalistas” (sentándose enfrente de compañeros y amigos) ha sido una necesidad derivada de la carencia de un marco propio de negociación de nuestras condiciones trabajo, lo que ha supuesto que en el conjunto del empleo público no hayamos salido nada bien parados y seamos el grupo profesional que más diferencias mantiene respecto a lo que sería un nivel

FEDECA ha jugado un papel fundamental para unirnos a los funcionarios de los cuerpos superiores en defensa de un modelo de función pública profesional e independiente

equivalente en el sector privado. Cuando los funcionarios pasamos a ser “empresarios” derivados de nuestras responsabilidades en la Administración la sensación no es muy distinta y causa no poca frustración ver la carencia de medios e incentivos para premiar el buen trabajo de muchos compañeros.

P: FEDECA cree mayoritariamente que debe exigirse titulación de master, o equiparación al nivel correspondiente para los licenciados pre-Bolonia, para concurrir a las pruebas selectivas del subgrupo A1 de la administración española. ¿Cuál es su opinión en este sentido?

R: Con todo respeto al esfuerzo de cuantos trabajan para mejorar las enseñanzas universitarias en España, creo que hemos hecho un pan como unas tortas cuando las reformas del Plan Bolonia concluyen en una propuesta de tres años de grado y dos de master, cuando ya teníamos las licenciaturas y las diplomaturas. En este proceso, creo que el título de grado se ha quedado corto y será positivo la exigencia del master, pero lo realmente importante es que las oposiciones del grupo A1 tengan un nivel de exigencia (excelencia incluso) que las distinga claramente de las demás.

P: ¿Cree que la percepción que se tiene de los directivos públicos en el sector privado se encuentra ajustada a la realidad?

“La Administración debe buscar una estructura lo más sencilla posible y, en este sentido, el esfuerzo por suprimir organismos innecesarios resulta loable”



R: Mi impresión es que los profesionales del sector privado nos conocen y nos respetan. Quizás les cueste más entender la dinámica de la Administración cuando cambian los equipos ministeriales o la tensión diaria que muchas veces tiene nuestro trabajo.

P: En estos tiempos en los que se habla de la reforma de las Administraciones Públicas, ¿qué cree usted que debería cambiar en la Administración General del Estado para que la misma fuera mejor percibida por la ciudadanía como un instrumento al servicio del interés general?

R: Esta pregunta tiene algunas aristas. Quizás el primer cambio es que el ciudadano pueda distinguir sin dificultad que hace cada uno de los poderes públicos, sin mezclarlo todo en el mismo saco, confundiendo niveles de actuación. Hecho esto la Administración debe buscar una estructura lo más sencilla posible y, en este sentido, el esfuerzo por suprimir organismos innecesarios resulta loable. La división departamental y la labor a través de los organismos públicos no debe diluir la unidad de toda la Administración del Estado. Y, por último, la Administración del Estado, sin caer en duplicidades, no puede renunciar a llegar a los ciudadanos y a hacer-

» En primera persona



Julio Fuentes Gómez Nacido en Salamanca el 26 de marzo de 1968, es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Derecho Marítimo por la Universidad San Pablo-CEU. Perteneció al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Fue jefe de área de estudios e informes en la Secretaría General Técnica del ministerio de Fomento, consejero técnico en la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario del Ministerio de Medio Ambiente y subdirector adjunto de política legislativa en la Dirección General de Política Legislativa y Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia.

se presente en todo el territorio español como garante de la igualdad de todos los españoles.

P: En general, la actividad desarrollada por los Cuerpos Superiores de la Administración del Estado es muy desconocida para la mayoría de los ciudadanos de a pie. Desde su experiencia, ¿qué se puede hacer para que la labor que desempeñamos dentro de las Administraciones Públicas sea más conocida por la sociedad?

R: Aquí creo que partiendo de la importancia de la colaboración de todos los cuerpos y nuestra identificación como conjunto de profesionales de la Administración del Estado, es bueno que los ciudadanos identifiquen unas tareas propias de cada cuerpo y al servicio de los intereses generales: qué comporta la defensa jurídica del Estado, el velar por la correcta utilización de los recursos públicos, la supervisión del buen funcionamiento de un sector como el asegurador, la gestión de la Administración, la planificación y ejecución de las obras públicas, la recaudación de los tributos... Los cuerpos no son algo caduco en nuestros días, sino que estamos llamados a velar por el funcionamiento de los servicios públicos y por la dignidad profesional y la independencia de los funcionarios públicos. ■



Pablo Olivera Massó

Pablo Olivera es Master en Derecho por la Universidad de Georgetown y ha ejercido como Abogado del Estado en el Ministerio de Hacienda y en los Juzgados de lo Social de Madrid (1989-1995). Ha sido Director General de Patrimonio del Estado y Presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales, S.A. (1999-2001). Después, fue designado vicepresidente de la SEPI, cargo que ocupó hasta mayo de 2004, pasando al sector privado como Socio del Departamento de Derecho Mercantil de Garrigues. Desde 2009, Pablo Olivera es secretario del Consejo de Administración de World Duty Free Group S.A., una de las compañías líderes mundiales en retail aeroportuario.

Pregunta: Describanos por favor el grupo en el que trabaja.

Respuesta: El grupo WDFG es un grupo con presencia global, cuya sociedad de cabecera es WDF SpA que es una sociedad italiana que cotiza en la bolsa de Milán. En WDFG nos dedicamos a lo que en nuestro argot llamamos “*travel retail*”, es decir a la gestión de tiendas *duty free* y *duty paid* en los aeropuertos. En Europa las tiendas de los aeropuertos pueden tener un régimen fiscal dual, es decir de forma simultánea pueden vender en régimen fiscal normal a los pasajeros con destinos intraeuropeos, y en régimen *duty free*, es decir sin IVA ni Impuestos Especiales, cuando el destino del pasajero se encuentra fuera de la Unión Europea. En todo caso, la comprensión del régimen *duty free* no es homogénea ni siquiera en Europa.

Los contratos que WDFG celebra con los aeropuertos para gestionar las tiendas de los aeropuertos son normalmente contratos de arrendamiento parciario, es decir arrendamientos donde la renta se fija como un porcentaje sobre ventas. Por lo tanto, WDFG además de ser un grupo de venta al *retail*, es un negocio concesional puesto que nuestra actividad se instrumenta a través de contratos de arrendamiento o concesión que nos adjudican los aeropuertos. Hoy en día en el mundo conviven aeropuertos privados y públicos, pero prácticamente todos ellos

utilizan procesos competitivos para adjudicar sus contratos de *travel retail*. La competencia en los procesos de adjudicación de las tiendas *travel retail* es global, de forma que nuestro seguimiento y preparación para nuevas oportunidades están profundamente internacionalizados. Nos presentamos y competimos por contratos en los cinco continentes.

Ahora mismo estamos presentes en 20 países distintos, en 90 aeropuertos con 500 tiendas. Tenemos operaciones, entre otros países, en España, EE.UU., Inglaterra, Jordania, India, Sri Lanka, Alemania, Italia, Canadá, Perú, Chile, etc.

Nuestra lengua interna de trabajo es el inglés y el italiano, y en estos momentos WDFG se encuentra en el proceso de trasladar su sede corporativa global de Madrid a Londres. En todo caso, nuestra sede de cotización es Milán donde se reúnen el Consejo de Administración y sus Comités. Esta estructura hace que los ejecutivos del Grupo estemos habitualmente en el avión de un lado para el otro.

P: ¿Cómo se incorporó al grupo WDFG?

R: Al salir de la Administración me incorporé como socio al departamento de Derecho Mercantil de Garrigues. En el 2009 WDFG me ofreció formar parte de un proyecto muy interesante como Secretario General del grupo *retail*. En

aquel momento, el grupo Autogrill gestionaba conjuntamente las líneas de negocio de restauración y de *travel retail*. La primera fase de este proyecto consistió en ir delimitando y estructurando el grupo WDFG para preparar su salida a bolsa que se completó en octubre de 2013. Fueron varios años de intenso trabajo de reestructuración jurídica y financiera del Grupo para permitir separar claramente el área de retail y ponerlo en situación de actuar como una compañía cotizada.

Mi puesto en el Grupo se llama, en terminología inglesa el *General Counsel* del Grupo, es lo que en español llamaríamos un Secretario General.

P: ¿Que especialidades tiene el negocio *duty free* desde un punto de vista legal?

R: El negocio de *duty free* conlleva muchas especialidades y complejidades. Como negocio concesional que es, requiere la preparación de continuos concursos y procesos competitivos convocados por los aeropuertos. De forma paralela estos procesos pueden dar lugar a negociaciones de *joint ventures* o acuerdos con socios locales.

Por otro lado, las tiendas *duty free* son técnicamente depósitos fiscales y aduaneros, de ahí el nombre de ALDEASA de la antigua empresa pública espa-

ñola que se dedicaba a esta actividad, ALmacenes y DEpósitos Aduaneros. La gestión del régimen aduanero y fiscal de estos centros es compleja y detallada. De no realizarse adecuadamente puede generar elevadas contingencias. Tenemos también numerosos temas regulatorios, como son todos los relativos al tabaco o las cuestiones de seguridad en recintos aeroportuarios.

Desde una perspectiva dinámica, nuestra actividad en un aeropuerto comienza cuando nos adjudicamos un contrato. Lo primero que hacemos es constituir una sociedad en el país correspondiente y firmar el contrato de concesión correspondiente. El hecho de que esta sociedad deba gestionar un negocio concesional y de *retail* en un país extranjero atrae hacia nuestras operaciones la aplicación de múltiples normas que debemos conocer y tener en cuenta, por ejemplo, normativas sobre consumidores, protección de datos, licencias de operación, etc. Nosotros disponemos de modelos y soluciones de gestión en estas materias, pero éstos deben ser adaptados a cada entorno normativo.

Una parte importante de nuestro negocio consiste en la relación con los proveedores. Aquí se suscitan numerosas cuestiones de contratación mercantil internacional en los contratos de compra internacional de mercancía.

Además de todas estas cuestiones legales, el hecho de que estemos cotizados nos impone unos exigentes requisitos propios del mercado de valores y de *Corporate Governance* de derecho italiano.

P: La matriz del grupo, WDF SpA, es una sociedad cotizada en la bolsa de Milán (Italia). ¿Cuál ha sido su experiencia como Secretario General de una sociedad italiana cotizada?

R: El hecho de que nuestro Grupo saliera a cotizar en Milán me ha supuesto un intenso pero gratificante esfuerzo personal. Lógicamente la sociedad cotizada italiana debe someterse al régimen ita-

“ Las tiendas duty free son técnicamente depósitos fiscales y aduaneros, de ahí el nombre de ALDEASA de la antigua empresa pública española que se dedicaba a esta actividad, ALmacenes y DEpósitos Aduaneros ”

liano de mercado de valores y al derecho societario italiano. Aquí tengo que agradecer sin duda la confianza del accionista de referencia de la sociedad al confiar a un español el puesto de secretario del Consejo de Administración de la sociedad cotizada italiana.

He tenido que hacer un esfuerzo para aprender italiano, una lengua bellísima pero compleja. Es una leyenda urbana española decir que el italiano se entiende sin estudiarlo. Por otro lado, debo decir que en mi experiencia el derecho italiano es muy avanzado en los distintos aspectos societarios y de mercados de capitales. Los abogados italianos de estas especialidades son gente muy profesional y preparada. Además, en Milán existe una visión muy internacional de los negocios, no en vano es la sede de grandes empresas italianas con presencia global.

En mi actividad de *General Counsel* me dedico a la preparación de las sesiones del Consejo de Administración y de sus diversos *Comitatos*. Esta gestión requiere una buena dosis de conocimiento del funcionamiento y necesidades de estos



órganos en un mundo cada vez más exigente con el funcionamiento de las grandes corporaciones.

P: ¿Cómo se estructura un servicio jurídico en una empresa multinacional como WDFG?

R: Las empresas de *retail*, frente a otras multinacionales, suelen tener una estructura simple aunque territorialmente dispersa. El Servicio Jurídico de WDFG tiene 10 abogados internos distribuidos entre Milán, Londres, Madrid y Washington DC.

La distribución ordinaria de los temas de trabajo entre las distintas asesorías jurídicas internas se realiza en función del país, es decir, cada asesoría lleva los temas del país en el que se encuentra, y además se atienden sociedades de países donde no tenemos abogados internos. En asuntos específicos, como pueden ser transacciones, *joint ventures*, etc, se suelen crear en el Grupo grupos internos y transnacionales que atienden a la operación. Lógicamente, contamos con la asistencia de despachos locales para los



En un grupo que realiza una actividad jurídicamente compleja y que tiene operaciones en múltiples países y jurisdicciones se debe disponer de los mecanismos adecuados para vigilar proactivamente el cumplimiento de todas las normativas implicadas

temas que singularmente se puedan producir en cada uno de los países.

P: ¿Es complejo el *Corporate Governance* en un grupo tan extendido geográficamente?

R: Para nosotros el *Corporate Governance* no es una cuestión de moda que venga bien tener, sino que es un principio esencial en nuestra organización. En un grupo que realiza una actividad jurídicamente compleja y que tiene operaciones en múltiples países y jurisdicciones se debe disponer de los mecanismos adecuados para vigilar proactivamente el cumplimiento de todas las normativas implicadas. En WDFG hemos ido desarrollando diversas normas de gobierno interno que fijan como se deben hacer las cosas en las materias más relevantes. Con ello, pretendemos tener una homogeneidad interna de gestión en todo el mundo a la vez que buscamos gestionar el riesgo legal de una forma activa.

La cuestión de desarrollar un modelo de *Corporate Governance* a través de políticas internas de grupo representa un ver-

dadero reto, puesto que crear tales políticas no consiste solamente en redactar una norma de organización pensando en tu idioma, traducirla y distribuirla a todos los países. Por el contrario, la redacción de políticas internas requiere una tarea previa de pensar en conceptos jurídicos y organizativos que sean comprensibles para un abanico muy amplio de personas con distintas idiosincrasias y bases culturales. Nuestro Código Ético y nuestras Políticas de Grupo se aplican en países latinos, europeos, anglosajones, asiáticos, musulmanes, y en todos estos entornos culturales hemos conseguido que sean normas que entienden y se asuman como principios vinculantes. Dicho esto, la actividad de enseñanza y difusión de las mismas dentro del Grupo es un elemento esencial para garantizar su eficacia.

P: ¿Cómo cree que evolucionará el *Corporate Governance* y la organización de las empresas multinacionales?

R: Hoy en día estamos asistiendo a continuos cambios en el mundo de las corporaciones globales. De un lado, los estándares éticos y de transparencia se hacen más

y más rigurosos, véase por ejemplo el último debate sobre la optimización fiscal de determinadas empresas multinacionales americanas para llevarse la tributación a jurisdicciones más benignas fiscalmente, o por ejemplo el debate sobre determinados excesos en la retribución de los ejecutivos. Por otro lado, las exigencias sobre las decisiones corporativas son cada vez más estrictas. En las corporaciones globales la internacionalización viene dada no solo por la extensión internacional de su actividad, sino por el carácter netamente global de las cuestiones que suscita el hecho de estar cotizado, llámese transparencia y *disclosure* en los mercados, llámese relación con inversores y accionistas. Asistimos igualmente a importantes requerimientos de transparencia en el funcionamiento de las empresas globales en sus relaciones con las entidades o autoridades públicas de los distintos países.

El Consejo de Administración en una sociedad global es un proactivo supervisor, además de un gestor de riesgos de la sociedad. Todo ello en un cada vez más exigente entorno de transparencia y niveles éticos y de responsabilidad social. ■

RICARDO HUESCA NOMBRADO ACADÉMICO CORRESPONDIENTE DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

El pasado día 27 de noviembre de 2014, en la sede de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, nuestro compañero y Doctor en Derecho Ricardo Huesca Boadilla pronunció una conferencia con motivo de su ingreso como Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. La conferencia llevaba por título “A vueltas con la estanqueidad tributaria”.

El conferenciante fue presentado por el Académico de Número, Abogado del Estado y Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Luis M^a Cazorla Prieto. A la conferencia asistieron numerosos amigos, familiares y compañeros del nuevo Académico que, en su exposición, tuvo oportunidad de recordar el papel que en el desarrollo del Derecho Tributario tuvieron personas tan relevantes como los profesores y catedráticos Fernando Sainz de Bujanda y César Albiñana- García Quintana, este último director de su tesis doctoral, así como la importante implicación que tuvo el Cuerpo de Abogados del Estado en la gestión de los llamados impuestos patrimoniales, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de cuya



“El conferenciante fue presentado por el Académico de Número, Abogado del Estado y Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Luis M^a Cazorla Prieto”

aplicación, relacionada con otros tributos integrantes del sistema tributario estatal, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido, deriva el problema de la llamada estanqueidad tributaria.

Con esa expresión, acuñada por la doctrina jurisprudencial y tributaria, se ha querido poner de manifiesto que la Administración tributaria, cuando actúa respecto del contribuyente y en relación con una misma realidad económica, puede llegar a soluciones distintas en función del impuesto objeto de examen. Las soluciones favorables a la unicidad y contrarias, por tanto, a la aplicación de la estanqueidad postuladas en determinados casos a lo largo de estos últimos años por el Tribunal Supremo en varias sentencias, como se expuso con detalle en la conferencia, se van a ver muy mediatizadas a partir del 1 de enero de 2015 dado el tenor literal del artículo 18.14 de la nueva Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Al finalizar la conferencia, Luis M^a Cazorla impuso al conferenciante la medalla de Académico Correspondiente. El acto concluyó con un vino español para todos los asistentes. ■



Homenaje a Juan Ramón Ginestal

El 26 de marzo, en el Club Financiero de Madrid, la Asociación de Abogados del Estado ofreció un merecido homenaje a Juan Ramón Ginestal, quien durante tantos años ha sido nuestro Secretario General. Acudieron al evento más de 100 Abogados del Estado de toda España en todas las situaciones administrativas.

El Presidente de la Asociación, en su discurso, destacó cómo Juan Ramón siempre trató de resolver los problemas personales de cada compañero, cuidándonos a todos. La Asociación le obsequió con una placa conmemorativa de agradecimiento, en nombre de todo el colectivo, por tantos años de dedicación y los gemelos con el escudo del Cuerpo de Abogados del Estado.

Juan Ramón destacó el honor que para él ha supuesto durante tantos años tratar con un colectivo “donde están los más listos, los más altos y los más guapos” subrayando que podíamos creérnoslo porque era la verdad. ■

Comida de bienvenida a los nuevos compañeros

EL 26 DE MARZO de 2015 salieron las notas del quinto y último ejercicio de la oposición. Catorce aprobados que integran la promoción de 2015. Los héroes son: Guillermo Leiva Escudero, quien eligió como destino la Abogacía del Estado en Alicante; Alberto Torró Molés, León; Guillermo Enríquez Malavé, Huesca; Irene Bonet Tous, Barcelona; Alfredo Aguilera Fernández, Zamora; Pablo Gutiérrez Serrano, Soria; Almudena Pérez-Zurita Gutiérrez, Cantabria; Alberto Quintana Daimiel, Alicante; Diego Abaitua Rodríguez, Alicante; Borja Adriano Araujo Arce, Teruel; Jaime Antonio Serrano Moreno, Cádiz; Alfonso Codes Calatrava, A Coruña; Sonia Fernández Hernández, A Coruña; y Juan Manuel Zapatero Baeza, Las Palmas. Al finalizar el curso de ingreso y tras una –con toda seguridad– apasionante charla de tres horas sobre Reges, cortesía de la Dirección, la Asociación ofreció la tradicional comida de bienvenida a los nuevos compañeros en Pedro Larumbe del ABC de Serrano. El Presidente de la Asociación les expuso las peculiaridades de nuestra Asociación respecto a otras de funcionarios del Grupo A1 como Asociación profesional única que agrupa al 92% de Abogados del Estado en todas las situaciones administrativas, incluyendo la excedencia voluntaria y la jubilación y les animó a formar parte, como miembros de pleno derecho del Cuerpo de Abogados del Estado, mediante su ingreso en ella. ■



El retrato en las colecciones reales

GRACIAS A LA INICIATIVA e interés de nuestro compañero Juan García González-Posada, Abogado del Estado-Jefe en Patrimonio Nacional, pudimos asistir el día 16 de abril un grupo de compañeros a esta magnífica exposición en el Palacio Real, en visita institucional. En ella se han unido obras pertenecientes a Patrimonio Nacional con otras que se encontraban en las dependencias personales de nuestros Reyes. Abren la exposición dos extraordinarios retratos de S.M. el Rey D. Juan Carlos y la Reina Sofía y la cierra la obra de Antonio López que retrata a toda la Familia Real. Los cuadros fueron minuciosamente explicados por un guía de Patrimonio Nacional que nos hizo ver la evolución de los estilos, de las técnicas, de los vestidos e incluso de las poses de nuestros Monarcas a lo largo de nuestra larga historia como Nación. ■

El imperio de la ley (IDL)

NUESTROS COMPAÑEROS Nacho Redondo (letras) y Javier Zuloaga (música) son el alma de este grupo de música pop que arrasa... en los mp3 de sus amigos... Con gran esfuerzo se han autoproducido



su primer CD, con 8 canciones, bajo el título *Todo fenomenal*. Quien conozca a los dos compañeros, ya sabe de su talante positivo y optimista. Canciones que por derecho propio entrarán en la longeva historia del Cuerpo de Abogados del Estado convirtiéndose en legendarias, como "Fenomenal" o "Runneando", ésta última llamada a ser el himno para los *runners* del Cuerpo. Por ahora, sólo unos pocos privilegiados poseemos una copia de tan preciado tesoro. Para los demás, habrá concierto en Madrid el 24 de junio, contando como *special guest star*, a la batería, con Iván Gayarre. ■



Convenio para el uso de la base de datos del CENDOJ



Con fecha 10 de abril de 2015 se ha firmado por parte de la Abogado General del Estado, D^a: Marta Silva de Lapuerta y el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, D. Carlos Lesmes, un Convenio con el CGPJ para que los Abogados del Estado podamos acceder a la parte restringida de la Base de Jurisprudencia del CENDOJ, hasta ahora sólo a disposición de Jueces, Fiscales y Secretarios Judiciales. Ha podido tener lugar tras largas negociaciones en las que la Abogacía del Estado se ha comprometido a nutrir dicha Base con las cuestiones prejudiciales europeas.

Se trata de una herramienta de trabajo excepcional dado que en esa parte de acceso restringido la Jurisprudencia está actualizada a tiempo real, se hace un tratamiento de las mismas por los Letrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo con fichas-resumen en las que se destaca lo más importante de cada sentencia y además es una herramienta informática muy intuitiva y fácil de utilizar.

El Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) es el órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial que se ocupa de la publicación oficial de la jurisprudencia (ex artículo 560.1.10^a de la L.O. 4/2013), así como de las demás competencias en el ámbito de la documentación y de los servicios de gestión del conocimiento. En el ejercicio de esta misión, el CENDOJ ofrece servicios de apoyo e información a los miembros de la Carrera Judicial. Para ello facilita el acceso a todo tipo de fuentes documentales (jurisprudencia, legislación y publicaciones) y se ocupa tanto de la red de bibliotecas judiciales como del desarrollo de los entornos web del Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia.

En su labor de difusión de la jurisprudencia española, el CENDOJ pone a disposición del público en general, gratuitamente (pero con menor grado de detalle y sin los servicios de valor añadido que comentamos) a través de la página web del Poder Judicial las resoluciones judiciales dictadas por los Tribunales españoles. El CENDOJ fue creado en el año 1996 y desde entonces, presta sus servicios, principalmente, a los miembros de la Carrera Judicial, participando activamente en foros nacionales e internacionales en colaboración con el Servicio de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial. En el ámbito europeo, participa en las actividades de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, así como en grupos de trabajo de la UE. Su actividad también le lleva a participar en proyectos de cooperación internacional que permiten la creación de Centros de similares características en otros países, contribuyendo al fortalecimiento del Estado de Derecho así como a la transparencia en el ejercicio de las funciones propias del Poder Judicial. Esta actividad ha permitido crear redes internacionales de colaboración como es el caso de la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (IBERIUS). La sede del CENDOJ está situada en el Palacio de Justicia de San Sebastián, en virtud del Convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno Vasco con fecha 31 de octubre de 1996.

Paralelamente, nuestra Subdirección General de Coordinación, Inspección y Gestión del Conocimiento está terminando el desarrollo de una herramienta propia de la Abogacía del Estado, de gestión y compartición del conocimiento entre las distintas Abogacías (provisionalmente denominada AEJUS) a fin de servir como herramienta que permita aprovechar el trabajo común de todos. ■

En estos últimos meses...



SE HA PUBLICADO la convocatoria de 25 nuevas plazas. Previsiblemente las oposiciones comenzarán en septiembre.



UN AÑO MÁS, la Asociación concurrirá a las próximas elecciones sindicales juntamente con otras Asociaciones integradas en Fedeca. Desde estas páginas os invitamos a participar en las elecciones; y gracias a los compañeros que se han ofrecido para ir en las listas. Hemos conseguido formar la lista de 23 candidatos en el Ministerio de Justicia (donde están censados todos los compañeros de Madrid) con 8 Abogados del Estado en su seno.



SE HAN RECIBIDO en Fedeca diversas quejas de funcionarios por los recortes en los servicios prestados por las aseguradoras médicas que están convenidas con MUFACE. La Presidenta de Fedeca ha hecho llegar su preocupación por esta situación al Secretario de Estado de Administraciones Públicas, pidiéndole que eleve las retribuciones a las aseguradoras para que éstas puedan prestar mayores y mejores servicios a los mutualistas. Si tenéis quejas en este sentido, no dejéis de hacerlas llegar al consejo directivo. En estos casos, la unión siempre hace la fuerza.



LOS EMPLEADOS públicos hemos recuperado, por fin, una parte de la paga extra que nos fue suprimida. Con la inmensa alegría, se nos ha olvidado la continua pérdida de poder adquisitivo que hemos venido sufriendo durante tantos años...



YA ESTAMOS organizando, con patrocinio de Santander Justicia, el curso de verano en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander, junto con la Asociación Profesional de la Magistratura, la Asociación de Fiscales y, como invitados, los Letrados de la Seguridad Social. Gracias al compañero Ángel Saucedo por su trabajo.



COMENTARIOS A LA LEY DE ARBITRAJE

Autor: VV.AA.

(Coordinador: Carlos González Bueno)

Editorial: Consejo General del Notariado
Por José Luis Gómara, Abogado del Estado
Coordinador de Arbitrajes Nacionales e
Internacionales de la Subdirección General de
los Servicios Contenciosos

El Consejo General del Notariado ha publicado los *Comentarios a la Ley de Arbitraje* coordinados por nuestro compañero Carlos González-Bueno. Se trata de la primera edición de una obra que analiza, artículo por artículo, la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

El objetivo de la obra es ofrecer un material de consulta de primer nivel para los distintos usuarios del arbitraje. Y ello, tanto para el abogado que actúe en representación de una de las partes, como para la institución encargada de administrar el arbitraje, el árbitro, o el juez o tribunal que haya de prestar su apoyo al procedimiento arbitral. Este propósito se hace explícito por el propio coordinador de la obra en su introducción, denominada Preámbulo, término cuyo uso ya anticipa la deliberada intención de ajustar al máximo estos Comentarios al articulado de la Ley. Entre los autores podremos reconocer no sólo a ilustres compañeros en la excedencia dedicados al arbitraje, sino también a catedráticos, árbitros y magistrados. Todos ellos gozan de una contrastada experiencia en esta área de práctica. Es precisamente esta combinación de distintas aproximaciones al arbitraje lo que otorga a la obra un indudable valor práctico.

Como ya hemos anticipado, el plan de la obra sigue con fidelidad la estructura de la Ley de Arbitraje. Aborda en primer lugar el análisis de sus Disposiciones Generales, incluyendo su ámbito de aplicación, las reglas de interpretación, el cómputo de plazo y la intervención judicial. Continúa con el análisis del convenio arbitral y sus efectos, los árbitros y sus competencias, la sustanciación de las actuaciones arbitrales y el laudo arbitral. La parte final de la obra se detiene en el análisis de los artículos de la Ley dedicados a la anulación y revisión del laudo, a su ejecución forzosa, así como al exequátur de los laudos extranjeros. El propio González-Bueno comenta las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales de la Ley. Esta aparente rigidez en la aproximación de la obra a la Ley de Arbitraje se ve compensada con el acierto de asignar a un mismo autor el análisis de títulos completos de la Ley de Arbitraje o de artículos conexos de la misma. De esta forma se gana en coherencia en los planteamientos temáticos que de otra manera pudieran haber quedado en exceso fragmentados. El análisis de cada uno de los artículos sigue el modelo clásico de estudio de sus antecedentes legislativos, concordancias internas con otros preceptos de la misma Ley, concordancias externas con otros preceptos legales y finalmente los comentarios. De esta forma se homogeneiza el trabajo desarrollado por cada uno de los autores en la parte de la obra encomendada a los mismos. En definitiva, se trata una obra muy recomendable para una mejor comprensión de la Ley española de Arbitraje. No obstante, y para una segunda edición sería recomendable la inclusión de un índice por voces o por materias que permitiera una más fácil localización de las cuestiones tratadas. Enhorabuena a los autores. ■



LO QUE YO VIVÍ

Autor: José Manuel Otero Novas

Editorial: Editorial Prensa Ibérica

En *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, José Manuel Otero Novas, mano derecha de Suárez, dos veces ministro de su Gobierno y diputado de las primeras Cortes democráticas, pone a disposición del lector los grandes momentos y también algunas tramas menos conocidas de nuestra historia

reciente. Bajo su mirada atenta y precisa asistimos a los primeros intentos de democratización de Fraga, a la legalización del PCE, a las primeras elecciones generales, al proceso constitucional, o al golpe del 23-F que vivió en directo en el Congreso de los Diputados. Junto a ello, el autor dibuja una serie de retratos certeros y de primera mano no sólo de Adolfo Suárez sino de un buen nº de los políticos que redactaron y pusieron en marcha nuestra Constitución. Un relato contado en primera persona por alguien que fue testigo privilegiado y protagonista de la Transición y de los primeros pasos de nuestra democracia. Su prosa directa y rigurosa nos da la sensación de estar ahí, junto a él, en medio de la Historia. ■



DON DE LENGUAS

Autor: Alfonso Brezmes

Editorial: Renacimiento

El pasado 20 de mayo nuestro compañero Alfonso Brezmes presentó en la mítica sala Clamores de Madrid su nuevo libro de poemas *Don de lenguas*, acompañándole en la lectura el

músico Manolo Marcos. Se trata de su segundo poemario, tras la publicación de *La noche tatuada* (Editorial Renacimiento, 2013), que agotó su primera edición. Del libro ha dicho la crítica: "*En Don de lenguas, que ha visto la luz esta primavera pero que tiene detrás la madurez de años y el afinamiento creciente y ya satisfactorio de una voz aquí consolidada, he encontrado un puñado de poemas excelentes*" (Antonio Rivera Taravillo); "*Sin*

ociosas soflamas, Alfonso Brezmes deja en Don de lenguas una voz reconocible, que busca sitio propio a través de un registro coloquial. En él caben ritmo, música y los matices donde se abren paso sensibilidad e inteligencia. La emoción de lo entrevisto llega al lector con el tono cálido de la confianza, con la cercanía de lo compartido. Poesía que se pronuncia con la voz natural de la belleza" (José Luis Morante); "*Alfonso Brezmes conjuga el verbo de la entrega, como el único modo de conocer a las personas; practica el sexo oral con las palabras en un diálogo pasional con los lectores*" (Alejandro Pérez Guillén). A la presentación en mayo siguió la firma en junio en la Feria del Libro de Madrid. ■





75 CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Aniversario

Emilio Lora-Tamayo D'Ocón | Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas ha conmemorado recientemente el 75 aniversario de la Ley de 24 de noviembre de 1939 por la que se aprueba su creación y sus facultades pero, como es ampliamente conocido, este organismo no se creaba *ex novo*, sino a partir de la Junta para Ampliación de Estudios.

Los llamados desastres del 98 estaban todavía muy recientes y los ánimos del Reino no eran demasiado optimistas, cuando la Academia Sueca le concedió el premio Nobel de medicina a D. Santiago Ramón y Cajal en 1906. La sociedad, desmoralizada tras haber sufrido derrota tras derrota y entusiasmada por aquel gran logro español, poco menos que reclamó al Gobierno la creación de una institución de fomento de la investigación científica. De esta forma, Amalio Gimeno, titular del recién establecido Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, creaba en su seno la JAE, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas.

La JAE, bajo la presidencia de Cajal, desarrolló una labor importantísima en la formación y profesionalización de los investigadores españoles, ya que no solo enviaba a los jóvenes a Alemania, Francia e Inglaterra, entonces los países líderes en ciencia, a completar su forma-

ción, sino que creó bibliotecas y laboratorios en los que, al estallar la guerra civil, estaban trabajando jóvenes como Severo Ochoa.

Tras décadas de una actividad desigual, pero globalmente brillante dadas las dificultades presupuestarias, la guerra civil de 1936-39 frenó la evolución científica española y tras esta se suprimió la JAE, y se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, ya en el mes noviembre de 1939, es decir, apenas ocho meses después de finalizada la guerra, y tras un periodo de vacilaciones sobre el modo de encauzar la investigación científica española.

Resumir en unos breves párrafos la historia del CSIC no es nada fácil; de cual-

quier forma, unas pinceladas pueden ayudar a describir la historia institucional de estos 75 años.

Inicialmente, el Consejo se estructuró en Patronatos y Divisiones, que agruparon en su comienzo a 19 Institutos.

Con vocación de implantarse en todo el territorio nacional, fueron surgiendo secciones, muchas veces en la universidad, laboratorios, institutos y estaciones experimentales, algunos de ellos con vocación de cultivar una vertiente aplicada, estableciendo una estrecha relación con la economía española, porque el periodo autárquico necesitó del CSIC y de su capacidad de desarrollo tecnológico para mantener la supervivencia de la industria.

En la década de los 40, se concentran los Patronatos en tres Grupos o Divisiones: Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencia y Tecnología, Biología y Recursos Naturales. Los investigadores del CSIC eran profesores de la universidad, hasta que en 1947 se crearon las primeras plazas de personal investigador.

Importa señalar que durante la década de los 50 se reanudan las relaciones diplomáticas, con lo que se incrementan los intercambios que propician la introducción de nuevas disciplinas.

“ La JAE, bajo la presidencia de Cajal, desarrolló una labor importantísima en la formación y profesionalización de los investigadores españoles ”



La época del desarrollismo tecnocrático de los 60 permitió recuperar, por fin, el ambiente de dedicación científica de la Junta y supuso, para el Consejo, uno de sus momentos de expansión. En esa década comienza a despegar la producción científica y el CSIC se puede considerar como una herramienta para que las aproximaciones tecnocráticas pueden llevarse a la práctica a través de los Planes de Desarrollo, cuya Comisaría comenzó a hacer inversiones de cierta entidad en I+D.

La llegada de la democracia contempla la desaparición de la estructura de Patronatos y Divisiones, apareciendo los Institutos agrupados en Áreas Temáticas.

Se produce una mayor apertura a la sociedad, la estructura interna adopta mecanismos de participación basados en claustros y juntas y aumenta la producción científica, al tiempo que se presta una mayor atención a los temas de información y divulgación. La estructura del CSIC pasa a partir de entonces por distintos modelos que van desde el Organismo Autónomo hasta la más actual de Agencia Estatal, que es necesario calificar de “incompleta” puesto que nunca ha tenido el necesario Contrato de Gestión que le posibilitaría desarrollar su trabajo en un marco similar al de los Organismos internacionales dedicados a la I+D+i y también al

de algunos de los Organismos nacionales de I+D más recientemente creados.

La del Consejo es una historia que puede enseñar logros muy positivos, que ha acompañado al desarrollo del país, que nos ha situado de manera muy honrosa en el escenario internacional y que no podría entenderse sin el concurso, la capacidad, la dedicación y el buen hacer de las personas del Organismo. Y siempre lo hemos reconocido así, el mayor capital, el máximo valor del CSIC han sido y son las personas, cumplan estas tareas de investigación, tareas técnicas o tareas de administración y gerencia.

Es imposible abordar una relación pormenorizada de nombres, que seguro se-

El mayor capital, el máximo valor del CSIC han sido y son las personas, cumplan estas tareas de investigación, tareas técnicas o de administración y gerencia

ría injusta por incompleta. Baste decir que fueron hombres y mujeres que, en circunstancias políticas y económicas que no fueron fáciles, creyeron que su labor era necesaria para desarrollar conocimiento, para buscar muchas veces su aplicación en la solución de problemas reales y en definitiva para subirse en los hombros de los que les precedieron o poner sus hombros a disposición de los que les sucedieron en alusión newtoniana, y que contaron con el concurso inestimable de un conjunto de técnicos que con su trabajo, su dedicación y su ingenio suplieron muchas veces las deficiencias de recursos del momento.

Hoy, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas forma parte indisoluble de la ciencia española, de sus logros del siglo XX y de los comienzos del presente. Es la mayor institución pública dedicada a la investigación en España y la tercera en Europa detrás del Instituto Max Planck y del CNRS francés.

El CSIC incorporó desde el primer momento las nuevas disciplinas científicas a medida que iban surgiendo, como la bioquímica, la biología molecular, la ciencia de materiales o la ciencia y tecnología de alimentos; aquí se aclimataron también las nuevas herramientas de gestión científica, como la investigación por

Aunque su personal representa solo el 6% del dedicado a investigación y desarrollo en el sector público, el CSIC genera aproximadamente el 20% de toda la producción científica nacional



proyectos de I+D, la evaluación por pares (*peer review*) o los mecanismos de financiación que se importaron de Estados Unidos como hacían entonces todos los países europeos; a partir del CSIC se crearon y desarrollaron por gemación otros organismos de investigación y las universidades renovaron la gestión de su cartera de I+D. Esta acelerada evolución del CSIC lo ha convertido en el Organismo de investigación multidisciplinar más importante de España y en la pieza clave del sistema español de Investigación científica y desarrollo tecnológico.

El CSIC es un Organismo Público de Investigación adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación. Está dedicado exclusivamente a una labor investigadora, de carácter multisectorial y pluridisciplinar, que abarca desde la investigación básica al desarrollo tecnológico y su transferencia al sector productivo y que se extiende prácticamente sobre todos los campos del conocimiento: Humanidades y Ciencias Sociales, Biología y Biomedicina, Física, Química, Materiales y Tecnologías, Agroalimentación y Recursos Naturales. Sus 123 centros e institutos, de los que cerca de la mitad son de carácter mix-

to con las universidades, albergan casi 12.000 personas y están implantados en todo el territorio nacional. El carácter múltiple y dinámico de las relaciones que mantiene con las universidades, con otros organismos públicos de investigación, con las comunidades autónomas, y con las empresas en el ámbito de la investigación, le confiere un papel vertebrador de la I+D+i.

Para quienes recordamos que no hace tanto tiempo, España se situaba alrededor del puesto trigésimo en el ranking internacional de producción científica, verla hoy en el puesto octavo o noveno de los correspondientes medalleros, nos produce casi tanta alegría como cuando baja la prima de riesgo o gana por goleada nuestro equipo. Lo malo del asunto es que prácticamente todos los países que nos preceden resultan inalcanzables, bien porque tienen una población y/o un PIB muy superior al español, bien porque nos llevan muchos años de ventaja en tradición científica, lo que resulta difícilmente superable.

Pues bien, el CSIC es el actor principal en la consecución de ese octavo o noveno puesto. Aunque su personal representa solo el 6% del dedicado a investigación y desarrollo en el sector público, el CSIC tiene, sin embargo, siete de los

18 Centros de Excelencia Severo Ochoa españoles; es capaz de captar aproximadamente el 20% de los recursos competitivos que pone en juego el Plan Estatal de I+D, y genera aproximadamente el 20% de toda la producción científica nacional. En el 6º PM de la Unión Europea, el CSIC, con 418 proyectos por valor de 102 M€ fue la entidad española con mayor retorno, obteniendo una tasa de éxito del 30% en relación a las propuestas presentadas. Los datos correspondientes a la participación del CSIC en el 7º PM, se concretan actualmente en 693 proyectos, financiados con 262 M€. De hecho el Consejo es la primera institución española desde el inicio de los Programas Marco y actualmente la cuarta europea, en retornos del Programa Marco Europeo de I+D+i. Hoy y ya en el Programa H2020, el CSIC es la institución española con más proyectos concedidos por el European Research Council (un tercio de todos los españoles).

Siendo la misión principal del CSIC la producción de ciencia, no conviene olvidar que ello obliga no solo a hacer progresar las fronteras del conocimiento sino también a difundirlo y a aplicarlo al servicio de la sociedad. La vertiente de desarrollo e innovación española no es por tanto ajena al CSIC y si bien los

resultados no son tan buenos como los obtenidos en la generación del conocimiento, conviene destacar que la mentalidad de los investigadores ha cambiado drásticamente en los últimos veinte años. Hoy en día el debate está superado y el investigador se ha acercado considerablemente a la línea que, de forma más o menos virtual, separa el mundo de la investigación dirigida por la ampliación de conocimiento, del mundo de la investigación dirigida con propósitos empresariales o industriales.

Las cifras del CSIC en este terreno, si bien no son tan altas como nos gustaría, colocan al Organismo a la cabeza de los Centros Públicos españoles, al tiempo que identifican un aspecto donde hay sin duda un recorrido por hacer y donde se pueden enfocar nuevos esfuerzos, tanto de la Institución como del tejido industrial capaz de absorber el conocimiento generado. Si utilizamos como indicador el número de patentes internacionales, España ocupa el modesto puesto decimoséptimo. No es que el puesto 17 de esta tabla sea muy deshonoroso, pero figurar por detrás de países que tienen una población muy inferior a la española, ya no resulta tan halagador. A pesar de todo ello, el CSIC es responsable del 40% de las patentes que anualmente genera el sector público español, es la primera institución española y la tercera europea en internacionalización de patentes por la vía Patent Cooperation Treaty (PCT),

manteniendo un portfolio de cerca de 450 patentes y licenciando del orden de 85 al año. Adicionalmente en los últimos 12 años, desde el CSIC se han creado y apoyado un centenar de Empresas de Base Tecnológica, de las que están “vivas” 85, algunas con una trayectoria de crecimiento ejemplar.

Hay que recordar también que en el pasado reciente los conocimientos y tecnologías desarrollados en el CSIC han ayudado a que nuestro país superase

situaciones de catástrofe como las de Azanalcóllar y el Prestige. En ellas el Organismo demostró su capacidad de coordinar investigadores propios y de otras instituciones, para dar una respuesta rápida y eficaz a situaciones de emergencia, combinando conocimiento básico con desarrollo tecnológico.

La posición del CSIC está muy bien asentada en el mundo científico español e internacional y en la parte más avanzada de la sociedad; sin embargo, su posición en el complejo mundo político-administrativo ha experimentado una historia de altibajos como consecuencia de una falta de perfil unívoco del CSIC, de la prioridad que ocupa la ciencia en cada momento y de los numerosos cambios en su Ministerio de adscripción. Así, en los mejores momentos se producen beneficios para todo el sistema científico y en los malos momentos, el CSIC es uno de los más perjudicados. Es preciso mejorar la estabilidad del CSIC preservándolo de esos vaivenes, lo que no sería difícil ni costoso dado su patrimonio, tangible e intangible, y su potencial autonomía de gestión (aunque hasta ahora sea mas bien nominal, por lo que es imprescindible alcanzarla y consolidarla). En un Ministerio apellidado “de Competitividad”, el CSIC encaja como un guante, especialmente si es capaz de aprovechar y desplegar todo su potencial internacional y de transferencia del conocimiento. ■

“ El CSIC es responsable del 40% de las patentes que anualmente genera el sector público español, es la primera institución española y la tercera europea en internacionalización de patentes por la vía Patent Cooperation Treaty ”



EL CINE EN LA FORMACIÓN DEL JURISTA (XII)

12 hombres sin piedad

Ignacio del Cuervo Contreras | Abogado del Estado

No es una coincidencia que la 12ª etapa de mi recorrido por el cine jurídico sea *12 hombres sin piedad*. Es una película lo bastante importante como para haberla tratado antes. ¿Por qué no lo hice? Hablando con sinceridad porque me intimidaba el tema. Trata de las deliberaciones de los miembros de un jurado en un proceso criminal por asesinato desarrollado ante un tribunal de los Estados Unidos. El jurado es una institución relativamente moderna en nuestro país. Está regulado por mandato constitucional por la Ley Orgánica 5/1995. Mis conocimientos personales, tanto teóricos como prácticos, tienden a cero, como diría un matemático. Como aficionado al cine, me es más familiar el jurado norteamericano y la manera de actuar ante él de fiscales y defensores. Nunca olvido esas preguntas atrevidas que se formulan a un testigo, seguida de un *protesto* y de la inmediata intervención del juez diciendo *se rechaza* o *se admite*, con la consabida advertencia al jurado de que *no tengan en cuenta la pregunta formulada*, haciéndome recordar la conocida máxima *calumnia que algo queda*.

¿Por qué me atrevo ahora, si mi ignorancia sobre el proceso con jurado sigue siendo de 9,5 en la escala de Richter?

Pues por la sencilla razón de que, después de haber visto la película cuatro veces seguidas, más tres la obra de teatro producida por TVE en 1973, bajo la dirección del inolvidable Gustavo Pérez Puig, me he dado cuenta de que el guionista Reginald Rose ha utilizado las deliberaciones de los doce miembros de un jurado, encerrados en una habitación en un ambiente claustrofóbico, para desarrollar todo un estudio de personalidades y caracteres de hombres que se desconocen entre sí y que se ven obligados a desarrollar una labor común de enorme responsabilidad, la de decidir si un muchacho de 18 años es culpable o no del delito de asesinato. Y eso me atrae.

“El jurado es una institución relativamente moderna en nuestro país regulado por mandato constitucional por la Ley Orgánica 5/1995”

Por esta razón, voy a empezar por describir a los *12 hombres sin piedad*, más bien hombres enfadados o encolerizados, como nos sugieren los títulos inglés, *12 angry men*, o francés, *12 hommes en colère*. Sin piedad, no. Hubo un hombre piadoso que hizo piadosos a otros.

Jurado nº 1. El Presidente. De profesión, entrenador de baloncesto. Hombre sencillo, impresionado por la autoridad que asume. Se desenvuelve con cierto formalismo y terquedad. Lo interpreta un Martin Balsam joven, que después intervino en *Psicosis*, *Desayuno con diamantes*, *El Cabo del miedo* y *El silencio de los corderos*.

Jurado nº 2. De personalidad débil, sin criterio propio. Acaba despertando y haciéndose fuerte cuando se decide a reflexionar. El papel lo hace lógicamente un actor nada conocido, John Fiedler, secundario asiduo en series de TV.

Jurado nº 3. Hombre lleno de energía y apegado a sus opiniones, con algunos rasgos de sadismo, sin ningún humor, intolerante y acostumbrado a imponerse a los demás. Dice dedicarse a la venta de seguros y se muestra orgulloso de haberse hecho a sí mismo. Pronto se

CINE



LIFE IS IN
THEIR HANDS— DEATH IS ON
THEIR MINDS!

IT
EXPLODES
LIKE
12
STICKS
OF
DYNAMITE!

HENRY FONDA



ANGRY MEN





sabe que su hijo le abandonó hace unos años. Delata desde el principio la vinculación de su criterio a sus resentimientos. La interpretación que hace Lee J. Cobb es simplemente prodigiosa. Antes había hecho *La mano izquierda de Dios* (con Bogart). Más tarde, actuó en películas bien conocidas como *Los hermanos Karamazov*, *Chicago año 30*, *Éxodo*, *La jungla humana* y *El exorcista*.

Jurado nº 4. Hombre de buena posición, comunicador experto. Es agente de bolsa. Se siente por encima de los demás. Solo busca los hechos y para ello se deja guiar solo por la razón. Le asombra la conducta apasionada de otros miembros. El actor que hace este papel nos es familiar. Es Edison G Marshall, el fiscal de los amotinados del Caine. Estuvo con Lee J Cobb en *La mano izquierda de Dios*, y después hizo *Rojo atardecer*, *La jauría humana* (con Brando), y *Nixon*.

Jurado nº 5. Hombre joven, temeroso, criado en un suburbio. Se toma muy en serio los deberes de jurado pero tiene dificultades para intervenir en las deliberaciones por creerse inferior. Su figura hace ver que la influencia del entorno no lo es todo en la formación de la personalidad. Lo interpreta Jack Klugman, también actor de series de TV.

Jurado nº 6. Hombre honrado, poco habituado a pensar y a decidir, de profesión

El jurado nº 8 se nos muestra con un notable defensor de la verdad y de la justicia, enfrentado a todos. Es un perfecto estratega de la negociación va criticando las pruebas una por una por medio del diálogo con cada miembro

pintor. Escucha a los demás y acepta las opiniones que más le atraen. No tiene prejuicios, por ello su planteamiento será limpio y tendente a la verdad. Lo encarna Edward Binns, otro secundario de TV, que participó en dos películas comentadas: *Vencedores o vencidos* (un senador) y *Veredicto final* (el obispo que presidía la fundación con la que se enfrentaba el abogado Galvin).

Jurado nº 7. El clásico tipo egoísta que no tiene otros intereses que los suyos. Espera que la deliberación acabe pronto porque tiene entradas para un partido

de béisbol. Se enfada con facilidad. Es rápido en formar opinión sobre temas que ignora, avasallador y cobarde. Jack Warden, su intérprete, es un actor conocido por sus intervenciones en *De aquí a la eternidad*, *La taberna del irlandés*, *Veredicto final* (es Morrissey, el amigo que da a Galvin la ocasión de ganar el pleito) y las series de TV famosas en su tiempo, *Bonanza*, *Los intocables*, *El virgiano*, *El fugitivo* y *Los invasores*.

Jurado nº 8. Hombre reflexivo y amable. Ve todos los aspectos de cada problema y busca siempre la verdad. Por encima de todo, quiere que se haga justicia y lucha por ello. De profesión arquitecto, es el personaje que inicialmente se opone a la declaración de culpabilidad, insistiendo en el deber de hablar. Es capaz de enfrentarse a una sociedad –de la que los doce jurados son representantes– hostil, diversa, aferrada a sus viejos hábitos de conducta. El mero hecho de discrepar serenamente con todos, nos muestra el carácter del personaje. Está soberanamente interpretado por una de las grandes figuras de Hollywood, Henry Fonda, cuyo historial habla por sí mismo: antes de *12 hombres sin piedad*, hizo *Jezabel*, *El joven Lincoln*, *Las uvas de la ira*, *Pasión de los fuertes*, *Fort Apache*, *Escala en Hawaii* y *Guerra y paz*, y después, *Tempestad sobre Washington*, *El día más largo*, *La batalla de las Ardenas*, *El club social de Cheyenne*, *El día de los tram-*

posos, *La batalla de Midway*, *Los jóvenes leones* y *En el estanque dorado*.

Jurado nº 9. Un anciano vencido por los años, esperando su fin, que acepta su situación, añora los tiempos en que podía ser valiente y no busca compasión. Su agudeza en la percepción psicológica de los testigos es notable. El actor, Joseph Sweeney, tenía ya 75 años y una corta lista de trabajos, que se remontan a 1918. Sobrevivió 6 años más gracias a sus apariciones en TV.

Jurado nº 10. Hombre amargado y colérico que se hace antipático a primera vista, un ser intransigente que no valora ninguna vida humana salvo la suya. Está lleno de prejuicios sociales, que anulan su capacidad de reflexión y le obcecán en sus opiniones. Ed Begley, un buen actor secundario, hace un gran papel en este personaje clave. Apuntemos en su haber las películas *El justiciero*, *Niñera moderna* y *Tulsa*, y las series de TV *La hora de Alfred Hitchcock*, *Doctor Kildare*, *El fugitivo*, *El virginiano*, *Bonanza*, *Los invasores* y *El gran Chaparral*.

Jurado nº 11. Un inmigrante checo al que se le nota el acento, vergonzoso, humilde, casi servil, pero que busca la justicia por haber sufrido tantas injusticias en su vida. De profesión, relojero. Es un personaje poco llamativo, pero de carácter templado y moral. Da vida a este jurado George Voskovec, también emigran-

te checo que huyó a Estados Unidos en 1938, e intervino en varias películas, a menudo en el papel de médico, y en 1954 en la serie *Estudio Uno*, de la que era guionista Reginald Rose, en un episodio que fue el antecedente de *12 hombres sin piedad*, representando al mismo jurado nº 11.

Jurado nº 12. Un brillante publicista que habla de la gente en términos estadísticos, sin entendimiento real del ser humano. Su personalidad abierta y su elocuencia profesional le dan una apariencia de seguridad de la que carece. Robert Webber, el intérprete, solo había actuado en series de TV. Su rostro se hizo más conocido por las películas *Harper*, *Doce del patíbulo*, *La Batalla de Midway*, *La Venganza de la Pantera rosa*, *10 La mujer perfecta* y *La recluta Benjamín*.

La dirección de la película fue encomendada a un debutante, Sidney Lumet, que hizo sin duda una obra maestra, dominada, sin embargo, en los premios Oscar de 1957 por *El Puente sobre el Río Kwai*. Recordaréis que Lumet dirigió también, veinticinco años después, otra pieza de cine jurídico –*Veredicto final*– comentada en el primer trabajo de esta serie. Dos obras conocidas de su carrera fueron *Serpico* y *Asesinato en el Orient Express*. Su última obra –*Antes de que el diablo sepa que has muerto*– la realizó en 2007 a los 50 años de *12 hombres sin piedad*. Lumet dirigió de manera espléndida a los

doce actores antes reseñados, bien ayudado por el veterano director de fotografía Boris Kaufman, distinguido con el Oscar en 1954 por *La ley del silencio*. Las diferentes fases de las deliberaciones del jurado fueron reflejadas con acierto gracias al uso de la cámara, apuntando por encima, al nivel o por debajo de los actores.

Empieza la representación. Los miembros del jurado entran lentamente en la sala de reunión, cruzan algunas palabras y se van acomodando en sus asientos. El Presidente toma la palabra y dice:

Presidente: *Señores, podemos proceder como ustedes quieran, no voy a imponer reglas. Podemos deliberar primero y votar después o votar ahora para saber qué criterio tenemos.*

Once manos se levantan votando culpable y una no culpable. Con eso queda establecido el conflicto, ya que la declaración de culpable exige la unanimidad. Un intercambio de opiniones tiene lugar entre los jurados nº 3, 7, 8, 9 y 10.

Nº 3: *¿Cree usted que el chico no es culpable?*

Nº 8: *No lo sé.*

Nº 3: *No he visto en mi vida a una persona más culpable. Usted estaba en la sala y oyó lo mismo que yo.*

Nº 8: *Tiene diecinueve años.*

Nº 3: *Es lo bastante mayor. Apuñaló a su propio padre. Se ha probado de muchas maneras. ¿Quiere que se las repita?*

Nº 8: *No.*

Nº 10: *¿Usted cree su coartada?*

Nº 8: *No sé si la creo o no. Probablemente no.*

Nº 10: *¿Entonces por qué ha votado no culpable?*

Nº 8: *Había once votos a favor de la culpabilidad. No es fácil levantar la mano y enviar a un muchacho a la muerte sin hablar algo primero.*

Nº 7: *¿Quién dice que ha sido fácil para mí?*

Nº 8: *Nadie. Solo quiero que hablemos un rato. Ese chico vivía en un suburbio, su madre murió cuando tenía 9 años. Tiene muy mal carácter. ¿Sabe por qué? Porque le han estado pegando todos los días. Pienso que le debemos al menos unas palabras.*

Nº 10: *No le debemos nada. Ha tenido un juicio justo. No pretenderá usted*



que le creamos sabiendo quien es. He vivido entre ellos toda la vida. No se les puede creer nada.

Nº 9: *¡Qué opinión más horrible! ¿Desde cuándo la maldad es achacable a un grupo? Usted no tiene el monopolio de la verdad.*

El conflicto enfrenta en particular al jurado nº 8 con los jurados nº 3, 7 y 10. El nº 12 propone que se intente convencer al nº 8 hablando por turnos. El Presidente lo acepta. El jurado nº 3 resume los hechos.

Nº 3: *Tengamos en cuenta al viejo que vivía en el segundo piso, justo debajo de la habitación donde tuvo lugar el crimen. A las doce y diez de la noche oyó ruidos arriba, como de lucha. Oyó al chico decir al padre: ¡te voy a matar!. Un segundo después, oyó caer un cuerpo. Corrió a la puerta y vio al muchacho bajando por las escaleras y saliendo a la calle. Llamó a la policía. Llegaron y encontraron al padre con una navaja clavada en el pecho.*

El jurado nº 4 apoya al nº 3.

Nº 4: *La coartada del chico es endeble. Dijo que estaba en el cine y ni siquiera recordaba las películas que vio.*

El jurado nº 10 se alinea con los anteriores.

Nº 10: *¿Qué me dicen de la mujer del otro lado de la calle? Ella vio el crimen. Quedó probado en el juicio que se puede mirar a través de las ventanillas de un tren en marcha, de noche, y ver lo que está pasando al otro lado. Su testimonio lo prueba todo.*

El jurado nº 8 no se rinde.

Nº 10: *¿Cómo es que la creyó usted? Es una de “ellos” también.*

Los jurados se enzarzan en una discusión sobre la conducta de los chicos que crecen en los suburbios. El nº 3 cuenta, amargado, su experiencia con su propio hijo, al que educó rígidamente desde que lo vio huir de niño en una pelea, que a los quince años llegó a pegar a su padre y al que no ve desde hace tres. El nº 4 califica a los chicos de los suburbios como amenazas sociales. El nº 5 replica enfadado que él vivió toda su vida en un suburbio.



Ya es hora de decir que el jurado nº 8 se nos muestra con un notable defensor de la verdad y de la justicia, enfrentado a todos. Es un perfecto estratega de la negociación. En lugar de exponer frontalmente todas sus dudas y combatir al jurado más duro y convencido —el nº 3—, va criticando las pruebas una por una por medio del diálogo con cada miembro, consiguiendo mermar su convicción inicial y obteniendo así poco a poco pequeñas victorias.

Nº 8: *Tengo una sensación extraña sobre este juicio. La defensa no interrogó a los testigos del fiscal. Hay demasiadas cuestiones sin respuesta.*

De esta manera consigue que el jurado nº 3 saque a relucir el tema del instrumento del crimen, una navaja muy peculiar, única en la tienda donde el acusado la compró. Se reclama para examinarla y se la califica de rara. Pero a continuación el jurado nº 8, se saca del bolsillo y pone en la mesa otra navaja idéntica, quitando fuerza de convicción a la prueba. En esta tesitura, el nº 8 asume el riesgo de solicitar una segunda votación, esta vez secreta, en la que él no intervendría. Si los once seguían votando por la culpabilidad, lo aceptaría y habría unanimidad. El resultado fue que el jurado nº 9 cambió su voto por el de no culpable.

Nº 9: *Este señor se ha enfrentado a todos nosotros. Después ha demostrado mucho valor al abstenerse en esta votación aun manteniendo sus dudas. Nos dio su confianza. Se arriesgó a buscar ayuda y yo se la doy. Quiero que deliberemos más.*

Pasan a hablar del testimonio de la mujer que vio el crimen a través de las ventanillas de un tren en marcha. El jurado nº 12 dibuja en una cuartilla un esquema. Se preguntan cuánto tiempo tarda el tren en pasar por un punto fijo. El jurado nº 8 toma la palabra:

Nº 8: *Hemos dicho que el tren tarda diez segundos en pasar por un punto, dos segundos por vagón, que había tardado seis segundos por lo menos en pasar por la ventana del viejo, según el testimonio de la mujer, antes de que el cuerpo cayera. El viejo tenía que haber oído el grito del chico de te voy a matar mientras el tren pasaba ruidosamente. No es posible que lo oyera.*

El jurado nº 9 refuerza la apreciación de su colega:

Nº 9: *Es un pobre hombre, insignificante, asustado, que no ha sido nada en la vida. Nadie le conoce a sus 75 años.*



**El jurado nº 3 dice:
‘viene usted aquí
con el corazón
sangrando por
defender a los chicos
de los suburbios,
nos cuenta unas
historias increíbles
y consigue que unas
damas de corazón
débil lo escuchen.
Yo, no. ¡El chico
es culpable y merece
ser condenado!’**

Es muy triste. Un hombre así necesita notoriedad, que le presten atención.

El jurado nº 8 insiste en su crítica.

Nº 8: *Hay algo más que me gustaría subrayar. Creo que hemos probado que el viejo no pudo oír al muchacho cuando le decía que lo iba a matar, pero suponemos que lo oyó. ¿Cuántas veces no lo habremos dicho? Si haces eso otra vez te voy a matar. Se dice a menudo y no quiere decir que tengamos intención de matar.*

En este momento el jurado nº 5 cambia su voto por no culpable y el Presidente declara que la votación pasa a ser de 9 a 3 a favor de la culpabilidad.

El jurado nº 7, irritado, se dirige al nº 8 y le reprocha.

Nº 7: *Ahora pretende usted que nos creamos que el viejo no se levantó de la cama, no corrió hasta la puerta y no vio al chico bajar por las escaleras, y que lo dijo solo para darse importancia.*

El jurado nº 5 interviene rápido y pregunta al nº 7 si el viejo dijo que corrió hasta la puerta. Este le responde que corrió o anduvo que qué diferencia había. El nº

8 apunta que hace falta saber cómo un hombre que había tenido dos infartos y que andaba con muletas podía haber llegado hasta la puerta en quince segundos. El Presidente acaba reclamando el plano del piso. Después de muchas discusiones, el jurado nº 8, con la ayuda del cronómetro del nº 2, hace un simulacro de cómo el viejo llegó desde su cama hasta el descansillo de la escalera. El resultado fue que tenía que haber tardado treinta y un segundos y no quince. Algunos de los jurados muestran su sorpresa. En ese momento el jurado nº 3, sumamente alterado, se enzarza en una polémica con el nº 8, que no se altera ni un instante.

Nº 3: *Viene usted aquí con el corazón sangrando por defender a los chicos de los suburbios, nos cuenta unas historias increíbles y consigue que unas damas de corazón débil lo escuchen. Yo, no. ¿Qué les pasa a ustedes? ¡El chico es culpable y merece ser condenado! Lo estamos dejando escapar de nuestros dedos.*

Nº 8: *¿De nuestros dedos? ¿Es usted su verdugo? Quizá le gustaría apretar el botón de la silla eléctrica.*

Nº 3: *¡Claro que me gustaría!*

Nº 8: *Me da usted pena. ¡Qué debe sentir para querer apretar ese botón! Es usted un sádico.*

Nº 3: *¡Cállese!*

Nº 8: *Quiere ver morir a este muchacho porque lo desea personalmente, no por los hechos.*

Nº 3: *¡Déjenme! ¡Lo voy a matar! ¡Lo voy a matar!*

Nº 8: *¿No querrá matarme de verdad?*

El jurado nº 8 ha puesto en evidencia al nº 3. Por sus prejuicios, por sus problemas con su hijo, ha visto los hechos como quería verlos. Tras unos momentos incómodos de embarazoso silencio, el jurado nº 11, el inmigrante, toma la palabra:

Nº 11: *Tenemos una responsabilidad. Es lo bueno de la democracia, que nos llaman para que vengamos a este sitio a decidir sobre la culpabilidad o inocencia de un hombre al que no habíamos visto nunca. No tenemos nada que ganar o perder con nuestra decisión y eso nos da fuerza. No tenemos que hacer del caso un asunto personal.*

La opinión del jurado nº 11, un hombre que se siente aún discriminado en un país cuyo sistema valora más que los americanos de origen, ha constituido toda una lección sobre los deberes públicos del ciudadano, sea cual fuere su posición en la sociedad. Los asuntos públicos no se han de mezclar con los intereses privados, ni personales, ni de grupo. Recordemos la frase atribuida a Don Antonio Maura, a poco tiempo de tomar posesión de su sillón de diputado: *“hasta ahora no he oído a nadie hablarme del interés público”*.

Una tercera votación, a mano alzada, aclara las posiciones del jurado. Hay un empate. Los nº 2, 6 y 11 se han sumado a los nº 8, 9 y 5.

Se abre una discusión de tipo racista o discriminatorio entre los jurados nº 5, 7 y 11, de la que sale perdiendo el hasta ahora seguro nº 7. Y ahora, el dubitativo nº 2, crecido por su cambio de opinión, plantea un interrogante casi definitivo para la resolución del conflicto. Se plantea cómo se produjo el apuñalamiento, dado el ángulo de la herida. Este sugiere que el golpe se dio desde arriba, cuando el chico era más bajo que su padre. La discusión se vuelve agria hasta que el jurado nº 5 afirma haber presenciado innumerables luchas a navaja en su ba-

rrio y que ese tipo de armas de resorte se usan para golpear de abajo hacia arriba. En ese instante, el jurado nº 7 se lanza a la palestra sorprendentemente.

Nº 7: *Escuchen, Estoy harto de este asunto. No vamos a ninguna parte. Acabemos y vámonos a casa. Cambio mi voto a no culpable.*

El jurado nº 11, herido en sus ideales, reprocha al nº 7 su frivolidad.

Nº 11: *¿Qué clase de hombre es usted? Vota culpable con todos porque tiene entradas para un partido de béisbol y cambia su voto por esa misma razón. No tiene derecho a jugar con la vida de un hombre. Si vota no culpable, hágalo porque está convencido de que no lo es? ¿O no tiene usted lo que hay que tener para decir lo cree que es justo? ¿Es culpable o no?*

Nº 7: *Ya se lo dije. No es culpable. No creo que lo sea.*

El jurado nº 8 pide otra votación. El Presidente y el nº 12 se unen a los votos de no culpable y quedan aislados los nº 3, 4 y 10 como defensores de la culpabilidad. El jurado nº 10 habla desesperado.

Nº 10: *No los entiendo. ¿Cómo pueden creer que este chico es inocente? Ustedes saben cómo miente esta gente. No necesitan ninguna razón para matar. Se emborrachan, disparan y un cuerpo yace en la calzada. Así es como son, violentos. La vida humana no significa nada para ellos. Seguro que algo bueno tendrán también. Soy el primero en reconocerlo. He conocido a algunos bastante decentes, pero son la excepción. Estoy hablando, escúchenme. No son buenos. Este muchacho del juicio...*

Todos los miembros del jurado permanecen callados y algunos le vuelven la espalda al nº 10.

Nº 10: *¿Qué hacen? Intento decirles algo...*

Todos se sientan y el nº 4 trata de enfocar el asunto con su habitual enfoque intelectual y fáctico.

Nº 4: *Todavía creo que el muchacho es culpable. Para mí la prueba más sólida es la declaración de la mujer del otro lado de la calle, que vio cómo se produjo el crimen. Dijo que se fue a la cama alrededor de las once. La cama estaba cerca de la ventana abierta y podía mirar mientras estaba acostada. No cogía el sueño y sobre las doce y diez vio al muchacho apuñalar a su padre. Este testimonio es indiscutible.*

El jurado nº 4 se quita las gafas y empieza a limpiarlas. Dirige su mirada al reloj y hace gestos de no verlo bien. El nº 6 le pregunta si no puede ver el reloj sin gafas. Se produce una discusión entre todos los miembros, de la que se deduce que nadie se acuesta con las gafas puestas. El jurado nº 8 aprovecha la ocasión para remachar.

Nº 8: *Escuchen, la mujer no llevaba puestas las gafas en la cama. Estaba dando vueltas sin dormir y miró por ca-*

sualidad por la ventana. El crimen estaba teniendo lugar. No tuvo tiempo de ponerse las gafas. Puede ser que creyera sinceramente que vio al muchacho matar a su padre pero yo creo que vio solo unas imágenes confusas.

El jurado nº 3 se aferra a su opinión de culpabilidad. El nº 4 se declara convencido de que hay dudas. El nº 3 lo intenta una vez más y agarra al nº 4 por el brazo.

Nº 3: *¿Qué le ha pasado? Usted expuso todas las razones. No se puede volver atrás. Un asesino se va a pasear por las calles. ¡Tiene que morir! ¡Apóyeme!*

Nº 4: *Lo siento, tengo una duda razonable.*

La situación inicial se ha invertido. Ahora es un hombre solo el que considera al acusado culpable y se aferra a su postura, igual que el nº 8 se atenía a sus dudas.

Nº 3: *¡No me van a intimidar! ¡Tengo derecho a tener mi opinión! ¡Tenemos que ceder el paso a otro jurado!*

El jurado nº 9 consuela al nº 3 con una frase de ánimo.

Nº 9: *Hay que tener mucho valor para enfrentarse solo a los demás.*

El jurado nº 3 se da por vencido. El veredicto es no culpable. El Presidente llama

Los asuntos públicos no se han de mezclar con los intereses privados, ni personales, ni de grupo





a la puerta para que el vigilante le abra. Los jurados van saliendo. El nº 8 se acerca al nº 3 y, en un gesto conmovedor, le ayuda a ponerse la chaqueta. Lo mira y se va.

Hasta aquí el resumen de una buena película que nos muestra lo que sucede al otro lado de la puerta cerrada de la sala del Jurado. Pero no olvidemos que es una película y que el cine da rienda suelta a la fantasía. El jurado nº 8 no debería asumir el papel de defensor del acusado. No era legal comprar y exhibir la navaja, ni practicar la contraprueba del tiempo invertido por el testigo anciano en franquear la puerta. Por otra parte, un abogado defensor medianamente preparado habría interrogado a fondo a los jurados nº 3 y 10 para hacer aflorar su carácter radical y habría conseguido su recusación.

Es inevitable plantearse el tema de la procedencia y eficacia del sistema de jurado. La razón de su mantenimiento en la mayoría de países europeos (menos Holanda), Estados Unidos, Rusia y Australia es hacer participar a los ciudadanos directamente en la administración de justicia. Así lo declara el artículo 125 de la Constitución Española, habiéndose regulado por Ley Orgánica 5/1995 la competencia del jurado en determinados procesos penales. No obstante, muchos profesionales y expertos conside-

“**‘12 hombres sin piedad’ nos ayuda a pensar que el sistema de jurado es creíble y mantenible y supone una garantía de protección de las personas inocentes o de culpabilidad dudosa frente a una condena por aplicación demasiado rigurosa de la maquinaria legal**”

ran el sistema pasado de moda y creen que las sentencias deberían ser hechas íntegramente por jueces y tribunales. Personalmente creo, y os lo someto a debate, que el análisis de los hechos y la aplicación de las pruebas a los mismos por parte de personas legas en derecho aporta un enfoque distinto, más próximo a las realidades de la vida y a las concepciones sociales que el de un profesional del derecho tan especial como el juzgador.

El argumento de la participación ciudadana en la justicia me parece un poco idealista y unilateral. Me atrevo a pedir que se medite con sinceridad si los ciudadanos participan realmente en los actos del poder legislativo por el hecho de haber votado a los miembros del Congreso y del Senado. Es una participación sumamente mediata y muchas veces anulada por intereses de partido.

12 hombres sin piedad nos ayuda a pensar que el sistema de jurado es creíble y mantenible y supone una garantía de protección de las personas inocentes o de culpabilidad dudosa frente a una condena por aplicación demasiado rigurosa de la maquinaria legal.

Para terminar, dije al principio del comentario que *12 hombres sin piedad* había sido representada en versión teatral por TVE en 1973. La tengo por superior a la película, por la calidad de los actores y la acertada realización de Gustavo Pérez Puig. Lástima que estos programas hayan desaparecido hace tiempo. Os doy la URL para poder verla en YouTube en vuestros ordenadores: <https://www.youtube.com/watch?v=PJy-FCWfQ8>.

La proyección va precedida de un prólogo acertado del actor Manuel Galiana dicho en homenaje a José María Rodero, el jurado nº 8. ■



fuego blanco

La colección moderna del Kunstmuseum Basel

Gracias al cierre por obras de renovación del Kunstmuseum de Basel, podremos disfrutar de esta magnífica muestra que reúne las mejores obras de los artistas más influyentes de finales del siglo XIX y del XX y que apenas hay en España.

El Kunstmuseum Basel está considerado el primer museo público municipal de la historia del arte. Los dos ejes fundamentales de su colección están constituidos por obras que datan de los siglos XV y XVI por una parte y el arte de los siglos XIX al XXI por otra.

Con ocasión de las obras de ampliación del museo suizo, una selección de unas cien obras maestras del siglo XX se presentan ahora en el Museo Reina Sofía.

La exposición propone no solo un recorrido por obras capitales del arte contemporáneo sino también un análisis de la historia y criterios que han forjado una colección que hoy se encuentra entre los más destacados fondos públicos de arte moderno y contemporáneo del mundo.

La colección del Kunstmuseum Basel tiene su origen en las dinámicas sociales e institucionales de la ciudad de Basilea: por un lado en la iniciativa pública, a través de los organismos municipales que desde el siglo XVII iniciaron una colección ligada al presente; por otro, en la participación privada, mediante la contribución de destacados coleccionistas provenientes de la burguesía suiza que, a lo largo del tiempo, han cedido o depositado sus fondos personales en el museo. En ella se pueden percibir los gustos y criterios de quienes contribuyeron a su crecimiento, y vislumbrar un relato, homogéneo y a la vez fragmentario, que comprende importantes capítulos de la historia del arte moderno y contemporáneo. La colección está ligada de manera íntima a la rea-

lidad suiza, a una visión del mundo propia del protestantismo, al auge de una burguesía activa en el ámbito cultural y a unos condicionantes territoriales y estéticos determinados. Ese componente local queda acentuado con la inclusión de artistas suizos, lo que permite un relato en el que casos de estudio locales se complementan con los nombres más destacados del ámbito internacional. Así queda indicado en la selección de dos obras de Arnold Böcklin y Ferdinand Hodler y la aproximación específica, respectivamente, al simbolismo y al lenguaje de vanguardia aplicado al género del paisaje, de particular calado en la tradición suiza.

Los fondos de arte del siglo XX del Kunstmuseum Basel cuentan con obras de primer orden relativas, principalmente, a dos períodos: las vanguardias históricas europeas de las primeras décadas del siglo y el arte procedente de Estados Unidos desarrollado durante la segunda mitad de la centuria, cen-

trado de manera particular en el desarrollo de las prácticas artísticas posteriores al expresionismo abstracto.

El conjunto de obras cubistas que forman la donación de Raoul La Roche incluye obras firmadas por Pablo Picasso, Georges Braque y Juan Gris, que reflejan la evolución temprana del movimiento cuyas especulaciones visuales alterarían para siempre la mirada moderna. ■

“Una selección de unas cien obras maestras del siglo XX se presentan ahora en el Museo Reina Sofía”

Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (Edificio Sabatini). Del 18 de marzo al 14 de septiembre.

Fundación Tomillo DEVOLVER LAS GANAS DE APRENDER

El gusto por el aprendizaje, clave del éxito para integrar a niños de entornos vulnerables en la escuela y a jóvenes en dificultad en su camino hacia el empleo.

Las tasas de fracaso escolar (un 25% según el informe Eurostat sobre la exclusión social) y desempleo juvenil (el 54% en la última Encuesta de Población Activa) de nuestro país son muy graves, pero alcanzan cotas dramáticas en los distritos donde trabajamos – Usera, Villaverde, Carabanchel...–, donde aproximadamente 1 de cada 2 alumnos no consigue el graduado escolar y casi 7 de cada 10 jóvenes (datos de la EPA) entre 14 y 19 años no encuentra un trabajo.

En Fundación Tomillo, con más de 30 años de vida social a nuestras espaldas, creemos que la clave para reducir el fracaso escolar y mejorar las competencias personales y profesionales de los jóvenes está en potenciar las ganas de aprender. Si no hay ganas es muy difícil aprender y si no aprendemos no tendremos otra oportunidad. Pero las ganas perdidas no vuelven solas, hay que incentivarlas, hay que buscar los resortes que desencadenen el gusto por aprender.

En Tomillo creemos que todos los niños tienen derecho a una educación que les incluya dentro de su diversidad y compense activamente las dificultades de su entorno, recuperando para ellos las ga-



Carmen García de Andrés, Presidenta de la Fundación Tomillo.

Creemos que la clave para reducir el fracaso escolar y mejorar las competencias personales y profesionales de los jóvenes está en potenciar las ganas de aprender

nas de aprender y el afán de superar las dificultades.

Venimos de nacimiento con la curiosidad, con la necesidad de aprender, gozando con ello. El placer de comprender, la alegría del logro, nos impulsa a ponernos de pie y caminar. ¿Alguien recuerda como un martirio el proceso de aprender a caminar? ¿A hablar? ¿A dibujar libremente? Sin embargo, la rigidez del sistema educativo y el enfoque hacia el mero conocimiento hacen que, en algún momento del proceso, los niños, los jóvenes e incluso los adultos, pensemos en el aprendizaje como algo pesado, costoso y aburrido.

La mayoría de los participantes en los programas de Tomillo son niños y jóvenes en búsqueda de una nueva oportunidad. Las dificultades que enfrentan –pobreza, desestructuración familiar, bajas expectativas de su entorno sobre ellos–, añaden a las causas generales de fracaso elementos sociales y emocionales que les alejan aún más del sistema educativo haciendo que sientan desplazados y hayan perdido la autoestima, la fuerza y la esperanza en mejorar su futuro.



Foto: Juan Murrieta

“La mayoría de los participantes en los programas de Tomillo son niños y jóvenes en búsqueda de una nueva oportunidad”

En la Fundación Tomillo, a través de los programas de Apoyo al Éxito Escolar, Participación Comunitaria y los de Formación y Mejora de la Empleabilidad, tratamos de despertar las ganas de aprender, de avanzar, en los niños y jóvenes con quienes trabajamos y también en su entorno familiar, que sirve de primera referencia para ellos. Hemos buscado el apoyo de las empresas para descubrir oportunidades de empleo concretas que nos permitan adaptar la formación que ofrecemos a la demanda del mercado laboral y así despertar las ganas de aprender en los jóvenes



FUNDACIÓN
TOMILLO

**Ayúdanos a devolver
las ganas de aprender**

Con tu ayuda evitamos que muchos niños de entornos vulnerables de Madrid abandonen la escuela y que jóvenes, a los que la vida no se lo ha puesto nada fácil, tengan oportunidades de formación y empleo.

Hazte socio:

www.tomillo.org/colabora

Realiza una donación:

2100 2133 91 0200322729

Envía un SMS con la palabra
"tomillero" al 28014*

(*) Coste de la llamada 1,20€. El importe irá íntegramente destinado a proyectos de apoyo escolar, formación y empleo. Servicio de SMS solidario operado por Altiria TIC, www.altiria.com, y la Asociación Española de Fundraising, www.aefundraising.org, nº. atn. clte. 902 00 28 98, apdo. correos 36059 – 28080 Madrid. Colaboran Movistar, Vodafone, Orange, Yoigo y Euskaltel.

en más dificultad y desesperanza. A los jóvenes sin ganas les ofrecemos oportunidades para ser formadores de otras personas –aplicando las metodologías de Aprendizaje Servicio Solidario– descubriendo así, en otros, el placer de aprender ayudados por ellos. Buscamos prácticas laborales en el extranjero para despertar las ganas por aprender otros idiomas y desarrollamos programas de apoyo a jóvenes ex tutelados para ayudarles a descubrir el gusto que da aprender a vivir de forma autónoma. Acompañamos a jóvenes en sus ideas de generar su propio empleo, con formación, búsqueda de financiación y *mentoring*, para que no les fallen las ganas de emprender. Y así en todos los programas sociales que ponemos en marcha...

Todo lo hacemos las más de 600 personas que entre profesionales y voluntarios trabajamos en Tomillo y gracias al apoyo de instituciones públicas y privadas y personas, amigos y ciudadanos cercanos que encuentran en Tomillo la vía para llevar a la práctica sus aspiraciones solidarias. ■



Asociación de Abogados del Estado

Publicación patrocinada por:

Banesto
CLUB JUSTICIA



La incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el régimen de los consorcios

Ponencia impartida en las XXVII Jornadas
de letrados de las Comunidades Autónomas.
Toledo, 16 de abril de 2015

Federico Pastor Ruiz

Abogado del Estado

La incidencia que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tiene sobre los consorcios puede clasificarse en dos bloques. El primero se refiere al establecimiento de un régimen jurídico aplicable a los consorcios, el segundo se dirige específicamente a los consorcios vinculados a las entidades locales y busca procurar una mayor eficiencia y estabilidad presupuestaria en dichos consorcios.

La nueva disposición adicional 20 LRJAP

El legislador no define a los consorcios, circunstancia que provocó debates entre la mejor doctrina, particularmente sobre si debía ser considerado una Administración Pública, cuestión en la que fue determinante la posición de García de Enterría a favor de que por tal Administración Pública se les tuviera. En la actualidad esta discusión debe tenerse por superada al existir un fuerte consenso en definir el consorcio en términos como los empleados por Muñoz Machado¹ para quien un consorcio es una entidad administrativa de carácter instrumental, formada por Administraciones de diverso nivel o por éstas y otras entidades privadas sin ánimo de lucro. Continúa este último autor el análisis de los consorcios afirmando que se trata de una institución de uso polivalente y ambigua. De uso polivalente dado que es empleada por todo tipo de Administraciones y para una gran variedad de fines. Ambigua debido a la escasa atención recibida del legislador, lo que generaba enormes problemas a la hora de desarrollar su concepto y establecer un régimen jurídico. Y es que hasta la aprobación de la Ley 27/2013 la regulación de los consorcios adolecía de una fuerte indeterminación dado que ningún precepto determinaba la normativa aplicable a los consorcios en defecto de lo previsto por sus estatutos. Así, los artículos 6.5 LRAJ y 57 LBRL, únicamente establecen unas normas básicas pero sin concretar su régimen jurídico mas allá de señalar su sujeción a los estatutos.

A mi juicio este vacío normativo es consecuencia de la evolución del consorcio desde una posición de entidad puramente local a la actual, en la que el consorcio se configura como un instrumento de coordinación interadministrativa operativo a cualquier nivel territorial y no exclusivamente en un plano local.

Así, la regulación previa a la LBRL configuraba el consorcio como un ente local más. Tal era la conclusión de la doctrina² sobre la base del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955), juicio que fue refrendado por el Real Decreto 3046/1977 en cuyo artículo 107.2 expresamente se definían los consorcios como entes locales. Siendo los consorcios un ente local más su reglamentación era la propia de estas entidades por lo que ninguna indefinición existía respecto de su régimen jurídico.

Esta situación comenzó a cambiar con la LBRL, norma que excluyó a los consorcios de entre las entidades con naturaleza de entidad local, para configurarlos como una entidad interadministrativa de carácter instrumental. Este cambio, que fue consciente del legislador dado que fueron rechazadas varias enmiendas al artículo 3 para incluir a los consorcios entre las entidades locales, abrió la posibilidad de que otras Administraciones Públicas distintas a las locales previeran en su normativa la posibilidad de acudir a los consorcios como instrumento para coordinarse y el correlativo problema de determinar qué régimen jurídico aplicarles. Posibilidad que antes que por el legislador estatal fue aprovechada por el autonómico, en particular por el catalán que en el artículo 55 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, otorgaba al Gobierno catalán el poder de constituir consorcios entre la Generalitat de Cataluña y otras administraciones públicas. Apenas tres años después el legislador nacional, y con carácter de norma básica, en el artículo 6.5 (7 en su numeración primigenia) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, extendió a toda administración pública la fa-

“Un consorcio es una entidad administrativa de carácter instrumental, formada por Administraciones de diverso nivel o por éstas y otras entidades privadas sin ánimo de lucro”

cultad de constituir consorcios. Con ello culminaba un proceso en el que el consorcio dejaba de ser una figura del mundo local para pasar a operar a cualquier nivel territorial. Cambio que fue incompleto puesto que no se establecieron reglas para fijar la normativa aplicable a los consorcios en defecto de sus estatutos, siendo obvio que desde el momento en que un consorcio podía formar parte las administraciones estatal y autonómica carecía de lógica concluir de modo automático la vigencia supletoria para todo consorcio de la normativa de las entidades locales.

Esta indeterminación del legislador hubo de ser cubierta por los Juzgados y Tribunales los cuales establecieron que la concreción del régimen jurídico de los consorcios había de hacerse de forma caustica y en atención a las circunstancias de cada caso. Sentado esta premisa el régimen jurídico de cada consorcio vendría dado por las funciones, potestades y servicios que tuviera encomendados tal y como se afirmó en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, sección 7ª, de 30 de abril de 1999 y de la que fue ponente el Excmo. Magistrado, y Abogado del Estado, Sr. D. Manuel Goded Miranda.

Dada la insuficiencia de la solución jurisdiccional el legislador hubo de intervenir para aclarar esta cuestión. Esta intervención comenzó con normas sectoriales, fundamentalmente de carácter presupuestario. Así el artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su redacción previa a la Ley 27/2013, incluyó dentro el sector público estatal a los consorcios, “cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado”. Este mismo criterio impuso el Real Decreto Legislativo

2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, para incluir a un consorcio dentro del sector público estatal. Esta acción legislativa no fue sólo estatal sino local, así en Castilla-La Mancha el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, incluye en su ámbito de aplicación (art. 6.2) a los consorcios financiados en más de un 50% por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Análogo criterio se siguió por las restantes Comunidades, pudiendo citarse sin ánimo de exhaustividad a Aragón, Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio; Cantabria Ley 2/2006, de 3 de mayo; o Castilla y León en la ley 2/2009, de 3 de mayo. En el ámbito local semejante regulación se hizo en el artículo 2.1.F del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, con una redacción a mi juicio más acertada que la de la LGP y que dispone: “Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características: Que la o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno. Que la o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno”.

Por último, no puede concluirse el análisis del tratamiento de los consorcios previo a la Ley 27/2013 sin mencionar la D.A. 9 de la LGP que impone a las administraciones consorciadas el deber de celebrar un convenio para coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control cuando éste no resultare fijado por aplicación de lo prevenido en el artículo 2.1.h de esa norma o

de la Disposición Adicional 14 de la Ley 27/2013, lo que constituye un criterio pragmático y, a mi juicio, muy acertado: en aquellos casos en que de la aplicación de los criterios legales no resulte el régimen jurídico aplicable al consorcio, las administraciones consorciadas estarán obligadas a pactarlo.

La insuficiencia de estas normas sectoriales motivaron que el legislador estatal abordara directamente la cuestión y con ocasión de la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local introdujera mediante su Disposición Final 2ª una nueva disposición adicional, a la que se la numerara con el ordinal vigésimo, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Mediante dicho precepto se regula el régimen jurídico de los consorcios, poniendo así

“Desde el momento en que un consorcio podía formar parte las administraciones estatal y autonómica carecía de lógica concluir de modo automático la vigencia supletoria para todo consorcio de la normativa de las entidades locales”

término a la tradicional indefinición existente sobre este punto, y sin perjuicio de que sea conveniente una regulación del consorcio más extensa que una simple disposición final con ocasión de la nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas anunciada por el Gobierno³.

La principal reforma que introduce la Ley 27/2013 respecto de los consorcios es su adscripción a una de las Administraciones consorciadas. Es decir: todo consorcio deberá estar adscrito a una de sus Administraciones consorciadas, la cual en consecuencia adquiere con ello una mayor preeminencia frente a las restantes, al quedar el consorcio sujeto a la normativa de aquella Administración.

En palabras de la ley: *“Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados”*.

“La principal reforma que introduce la Ley 27/2013 respecto de los consorcios es su adscripción a una de las Administraciones consorciadas”

Para la determinación de cuál de todas las Administraciones consorciadas será a la que el consorcio quede adscrito establece el párrafo 2º una serie de reglas. Lo primero que debe señalarse es que, aunque la ley no lo diga expresamente, estos criterios serán de aplicación sucesiva, no simultánea y por el orden con el que aparecen en la ley. Lo segundo es que la adscripción a una Administración no se hace con carácter permanente e irreversible sino únicamente por un ejercicio presupuestario y en atención a la situación existente el primer día del mismo. Aunque ciertamente será infrecuente que se produzca este cambio de Administración de adscripción tampoco puede considerarse tan improbable como para que el legislador no lo prevea, como así demuestra el Consorcio Ciudad Orquesta de Málaga, en la actualidad adscrito a la Junta de Andalucía pero que pasará a estarlo del Ayuntamiento de Málaga dentro de 4 años.

Los criterios son ocho y aunque algunos de ellos adolezcan de cierta reiteración considero excesivo, como hace un sector de la doctrina⁴, reducirlos a dos: control de los órganos de gobierno o la mayor financiación. Los criterios A a D y F a G sí podrían, a coste de una notoria simplificación, subsumirse en esas dos categorías pero, a mi juicio, los criterios E y H no guardan referencia con el control o financiación de la entidad consorcial.

El primer de los motivos establecidos por la ley es la mayoría de votos en el órgano de gobierno. La interpretación de este precepto plantea el problema de determinar a cuál de todos los órganos de los consorcios se refiere el legislador cuando hablar de órgano de gobierno. Puesto que en los epígrafes siguientes se habla de órganos ejecutivos y personal directivo concluyo que ese órgano de gobierno no es otro que el superior jerárquico de todo el consorcio, aquel en el que por imperativo del artículo 6.5 LRJAP deben estar representadas todas las Administraciones consorciadas.

El segundo se refiere a la Administración con *“facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos”*. En consonancia con lo que acaba de decirse debemos entender referida esta norma a los miembros de los órganos que, dependiendo de los órganos de gobierno, constituyen un elemento intermedio y de enlace entre estos y el personal directivo. Tales órganos suelen recibir nombres como el de comité o comisión ejecutiva.

El tercer criterio considera Administración de adscripción a aquella con el poder para *“facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo”*. Criterio que no plantea especial problema hermenéutico más allá del hecho de que no es frecuente que sean las Administraciones consorciadas las que directamente nombren al personal directivo sino que tales nombramientos los realizan los órganos de gobierno o ejecutivos del propio consorcio.

El cuarto se refiere al supuesto en que una de las Administraciones consorciadas tenga un mayor control sobre el consorcio debido a una normativa especial. La ubicación de este precepto en la letra d de la DA 20 hace que sólo sea aplicable cuando los tres criterios precedentes resulten ineficaces para determinar la Administración de adscripción, lo que plantea la duda de si sería más conveniente de que estos consorcios en los que, por razón de la competencia y por imperativo de una ley sectorial, están sujetos a un mayor control de una Administración queden en todo caso adscritos a ésta aunque haya otra con mayor representación en los órganos de la entidad. Responder a esta pregunta requeriría atender al caso concreto pero, con carácter general, considero acertado el criterio del legislador de adscribir el consorcio a la Administración con mayor peso en los órganos de decisión. Hacerlo de otra manera podría dar lugar a una bicefalia entre la Administración rectora de iure y la que de facto lo diri-

ge al controlar los órganos decisorios del consorcio.

El quinto se refiere a las facultades para nombrar y destituir a los miembros del órgano de gobierno. Es evidente el carácter reiterativo con respecto al primero de los criterios, lo cual hace que resulte difícil de defender que este criterio no goce de preferencia frente al segundo, tercero y cuarto cuando es sustancialmente idéntico al primer criterio que si goza de esta prevalencia.

El sexto criterio no se refiere a los órganos de gobierno sino a la financiación considerando como administración de adscripción la que *“financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año”*. Dado que la determinación de la Administración de adscripción se realiza el primer día del ejercicio necesariamente se ha de hacer sobre la base de la aportación anunciada en los presupuestos y no en la efectivamente realizada, lo que puede dar lugar a que una Administración comprometa en sus presupuestos una determinada cantidad para luego, en el curso del ejercicio presupuestario, modificarla bien a la alza o a la baja. Es evidente que tal comportamiento sería un claro de fraude de ley y por esa vía deberá combatirse.

El séptimo criterio prima la mayor participación el fondo patrimonial, argumento que, por contraposición al anterior, debe entenderse referido no a las sumas que periódicamente realicen las administraciones con cargo al presupuesto de la entidad sino a las aportaciones hechas a su capital o fondos propios.

El octavo y último criterio se refiere a la Administración que *“tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio”*. Este criterio, que atribuye siempre preferencia a la Administración de mayor

ámbito (la estatal frente a la autonómica y ésta frente a la local) no plantea mayor problema hermenéutico.

Como mencionaba anteriormente con ocasión del estudio de la DA 9 LGP hubiera sido conveniente que el legislador como una eficaz cláusula de cierre, y para el caso en que ninguno de los criterios precedentes fuera eficaz, obligara a las Administraciones consorciadas a convenir expresamente a cuál de ellas estará adscrito el consorcio.

El párrafo tercero de la DA dispone que la participación de entidades privadas no alterará la aplicación de las normas para la determinación de la Administración de adscripción. Precepto que implica que en ningún caso la entidad consorciada a la que esté adscrito un convenio puede ser una persona privada. Regla que es completamente acertada dada la naturaleza jurídico pública de los consorcios.

El párrafo cuarto de la DA 20 establece una de las más importantes consecuencias de la adscripción de los consorcios a una Administración: su sujeción a las normas presupuestarias, de control y contabilidad de la Administración de adscripción.

Esta es una de las principales consecuencias de la adscripción del consorcio a una de sus Administraciones consorciales pero, paradójicamente, es uno de los aspectos menos revolucionarios de la norma puesto que la normativa sectorial ya preveía esta sujeción al régimen presupuestario de la administración preeminente. Ello se evidencia en el tenor literal del propio párrafo 4º de la Disposición Adicional en que se dejan a salvo lo ordenado *“en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*.

Un cambio más innovador contenido en este mismo precepto es la imposición del deber de auditar las cuentas anuales y, fundamentalmente, que se haga responsable del cumplimiento de esta obligación al órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Igualmente innovador es el

deber que se impone a la administración consorciada de adscripción de integrar a los consorcios tanto en sus presupuestos como en la cuenta general.

Estas normas que, de forma clara, procuran garantizar la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria de los consorcios en el marco de lo ordenado en su actual redacción por el artículo 135 CE presentan el reverso de poder suponer una carga financiera para la administración a la que estén adscritos. Piénsese en un consorcio fuertemente endeudado cuyo déficit se incorpora a la administración a la que esté adscrita comprometiendo la estabilidad presupuestaria de ésta último. Este efecto es sin duda pretendido y buscado por el legislador que ha querido de esta manera incentivar no solo la estabilidad presupuestaria sino también la disolución de consorcios con déficits crónicos y su sustitución por otras formas más eficientes de coordinación interadministrativa.

“El párrafo cuarto de la DA 20 establece una de las más importantes consecuencias de la adscripción de los consorcios a una Administración: su sujeción a las normas presupuestarias, de control y contabilidad de la Administración de adscripción”

Concluye la Disposición adicional 20 con una norma de enorme impacto sobre los consorcios al disponer: *“El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla”*.

Esta norma implica tres importantes alteraciones del régimen del personal al servicio de los consorcios.

La primera de ella implica que los consorcios no pueden tener ya personal propio sino que sus contrataciones procederán únicamente de reasignaciones de las Administraciones consorciadas. Autores como Peña Nieto⁵ sostienen

que en virtud de ese precepto los consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de esta reforma deberán rescindir los contratos de trabajo y sustituir a sus empleados con personal proveniente de las Administraciones consorciadas. Personalmente considero esta afirmación excesiva, así si bien es cierto que el precepto afirma rotundamente que el personal de los consorcios debe provenir exclusivamente de sus administraciones consorciadas no es menos cierto que en ningún momento se afirma la eficacia retroactiva de tal orden. Por tanto debe concluirse que la norma sólo se refiere a las futuras contrataciones, no a las pasadas que se consideran válidas. Este precepto se complementa con la disposición adicional 13ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que permite disponer de personal propio, no procedente de reasignaciones de sus Administraciones consorciadas, a *“los consorcios constituidos, antes de la entrada en vigor de esta Ley, que presten servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local”*. Finalmente diremos que no aclara el legislador qué hacer en el supuesto en que las adscripciones de personal de las Administraciones consorciadas no basten para cubrir las vacantes del consorcio. Este problema es previsible en consorcios que ostentan la consideración de Infraestructuras Científico-Técnicas Singulares. En estas entidades es tal la especialización exigida para su personal científico que parece probable, e incluso inevitable, que no exista una categoría análoga en el seno de las Administraciones consorciadas. En tal caso, la única solución es que alguna de las entidades consorciadas cree una plaza análoga a la vacante existente en el consorcio y transferir a quien la gane al consorcio. Personalmente considero que hubiera sido mejor que, con carácter excepcional, y sólo en los casos en que se justifique la inexistencia de categorías análogas en las Administraciones consorciadas, se autorizara al consorcio a contratar personal propio.

El segundo efecto es la sujeción del personal al régimen laboral de la entidad de adscripción. Este precepto plantea la cuestión de si, a resultas de su adscripción, el personal del consorcio pasará a ser personal de la Administración de adscripción, produciéndose una sucesión empresarial. Hipótesis que no puede sostenerse al no concurrir los requisitos establecidos en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores para hablar de subrogación de un nuevo empresario. Así, como expone Castillo Blanco⁶ no hay cambio de titularidad alguna, ni extinción de ente matriz, ni integración de éste en otro, sino simplemente asimilación de un régimen jurídico para evitar que el personal proveniente de los entes consorciados se someta a condiciones laborales distintas.

Para evitar dudas en la interpretación de la anterior regla el legislador la aplica al caso concreto de las retribuciones prohibiendo que las remuneraciones del personal de un consorcio superen las del personal de la Administración de adscripción que desempeñen categorías equivalentes. La implantación de este precepto, aparte de una fuerte conflictividad en los casos en que se reduzcan las retribuciones, no resuelve el supuesto antes estudiado de que no exista una categoría equiparable. Este precepto implica también que pueda haber conflictos colectivos en el consorcio para presionar la elección de la Administración de adscripción dado que ello tiene una consecuencia directa sobre los trabajadores en una cuestión tan sensible como la de su remuneración.

El análisis de esta nueva Disposición Adicional 20 de la LRJAP debe concluir con la Disposición 14 de la Ley 27/2013 por la que se excluye del ámbito de aplicación de aquella disposición a *“los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que: no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, estén participados por Entidades Locales y entidades privadas, no estén incurso en pérdidas durante*

“Personalmente considero que hubiera sido mejor que, con carácter excepcional, y sólo en los casos en que se justifique la inexistencia de categorías análogas en las Administraciones consorciadas, se autorizara al consorcio a contratar personal propio”

dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de esta Ley con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se registrarán por lo previsto en sus respectivos Estatutos”.

Finalmente, respecto de los plazos para la aplicación de esta reforma, la Disposición Transitoria 6 de la Ley 27/2013 los consorcios que ya existieran a la entrada en vigor de la ley tendrán un año, por tanto hasta el 31 de diciembre de 2014, para adaptar sus estatutos.

Los cambios en el régimen jurídico del personal, así como presupuestario, contable o control no fueron aplicables hasta el 1 de enero de 2015.

Especialidades consorcios locales

Además de las normas generales que acaban de ser indicadas, aplicables a todo consorcio la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, contiene preceptos aplicables exclusivamente a los consorcios de los que formen parte entidades locales. Ya antes de esta norma, los consorcios locales disponían de una normativa específica en el artículo 57 LBRL. Incluso varios autores sostuvieron la existencia de dos categorías de consorcios, sujetos a regímenes distintos, los locales a los que les era aplicable el artículo 57 LBRL y los restantes sujetos al artículo 6.5 LRJAP. Esta interpretación venía favorecida por el hecho de que el artículo 6.5 LRJAP menciona únicamente a los consorcios constituidos por convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin incluir por tanto a las Entidades Locales pero carecía de grandes consecuencias prácticas puesto que teniendo la LRJAP vigencia supletoria para las entidades locales su artículo 6.5 era igualmente aplicable para los consorcios locales⁷.

En la actualidad, tras las reformas introducidas por la Ley 27/2013 no cabe sostener la existencia de dos categorías

de consorcios sino la existencia de una categoría única de consorcio, sin perjuicio de que los consorcios puedan quedar sujetos a una normativa muy diversa los unos de los otros ya no sólo por sus diferentes estatutos o por la Administración Pública a la que estén adscritas, sino también en función de que integren el consorcio entidades locales. Y es que el la Ley 27/2013 establece una serie de peculiaridades para los consorcios vinculados al mundo local. Como punto de partida previo al análisis de estos preceptos debe señalarse que los mismos se dirigen a todo consorcio participado por una entidad local y no sólo a los consorcios en la entidad de adscripción sea una Administración local.

Estas especialidades comienzan con una nueva redacción del artículo 57 LBRL, el precepto básico de los consorcios locales que pasa a enunciar:

“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permi-

ta una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos”.

Esta nueva redacción resalta el carácter del consorcio, junto con los convenios, como una modalidad de coordinación de las entidades locales entre sí o con el Estado y las Comunidades Autónomas. Modalidad de coordinación que, conforme al párrafo segundo, necesariamente ha de orientarse a mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

“Tras las reformas introducidas por la Ley 27/2013 no cabe sostener la existencia de dos categorías de consorcios sino la existencia de una categoría única de consorcio, sin perjuicio de que los consorcios puedan quedar sujetos a una normativa muy diversa los unos de los otros”

El párrafo tercero de este nuevo artículo 57 LBRL es de una enorme trascendencia al imponer tres fuertes restricciones a los consorcios:

1. Únicamente se permite constituir un consorcio en aquellos casos en que el propósito pretendido no pueda alcanzarse mediante un convenio administrativo.

2. Necesariamente la constitución de un consorcio deberá buscar, en términos generales, una mayor eficiencia económica y, en particular, una asignación más eficiente de los recursos económico.

3. Deberá evaluarse que la constitución del consorcio no ponga en peligro la viabilidad de la hacienda local ni del propio consorcio, al que no se le permite reclamar más recursos de los inicialmente previstos.

Este precepto no aclara las consecuencias que tendría constituir un consorcio sin someterse a los mandatos del mismo, supuesto en que, por aplicación de las normas generales del Derecho Administrativo, habría que sostener la nulidad, o en su caso, anulabilidad del acto de constitución del consorcio.

Otra importante restricción a la constitución de consorcios en el ámbito local viene dada por la nueva Disposición Adicional 9 de la LBRL que, en su párrafo 3, no permite a las entidades dependientes o vinculadas a los entes locales constituir consorcios. El legislador se muestra tan convencido de la necesidad de esta medida que le atribuye eficacia retroactiva al señalar en su epígrafe 4 que los consorcios ya constituidos que no dependan directamente de un ente local deberán, en el plazo de tres meses desde la entrada de la ley, quedar vinculados directamente a una entidad local. Si pasados 6 meses desde la entrada en vigor de la ley no se hubiera cumplido este mandato el consorcio se entenderá automáticamente disuelto.

Se introduce una nueva limitación a los consorcios integrados en el sector público local por la nueva Disposición Adicional 12 de la LBRL. Por dicha norma se restringen las remuneraciones del personal mercantil y de alta dirección, así

como el número máximo de miembros de los órganos de gobierno y administración de los consorcios. Esta última restricción puede plantear un conflicto de leyes en aquel caso, ciertamente improbable, en que el número máximo de miembros del órgano superior del consorcio sean menos que el total de Administración consorciadas dado que el artículo 6.5 de la LRJAP impone que toda Administración consorciada esté representada en dicho órgano. En este supuesto entiendo preferente garantizar la debida representación de todos los entes consorciados, por exigirle así el debido respeto a la autonomía de cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias.

Valoración general

Al principio de la exposición dije que dos eran los objetivos con los que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, abordaba la reforma de los consorcios.

El primero era establecer un régimen jurídico básico para estas entidades. Propósito que, a mi juicio, únicamente puede recibir elogios. Es innegable que la introducción de la Disposición Adicional 20 de la Ley 30/1992 supone un gran paso al poner término a una de las mayores lagunas jurídicas de nuestro Derecho. Podrá discreparse con el contenido de dicha norma, yo mismo he propuesto cambios por este artículo, pero es innegable que existía una imperiosa necesidad de aclarar el régimen jurídico de los consorcios y que esta necesidad ha quedado cubierta con la ley 27/2013.

Más polémica plantea el propósito de la Ley de aplicar la estabilidad presupuestaria a los consorcios locales, especialmente por la rotundidad con la que se impone. Personalmente considero acertado el propósito de poner coto a los excesos que en algunos consorcios se habían producido, no tanto porque sea un convencido de las políticas de austeridad, sino por considerar que toda Administración Pública debe combatir las regalías y procurar una mayor eficiencia en la gestión del gasto público, cualquiera que sea su color político. ■

NOTAS

1) MUÑOZ MACHADO, S. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo III, Iustel, Madrid, 2011, p. 1121.

2) MARTÍN MATEO, R. Los Consorcios Locales, IEAL, Madrid, 1970, p.69.

3) Con posterioridad a la charla plasmada en este texto, el 8 de mayo de 2015, el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en cuyos artículos 118 a 127 se contiene la regulación integral de los consorcios.

4) NIETO GARRIDO, E. La Ley de Racionalización y sostenibilidad de la administración local y los consorcios administrativos, en la Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local, La Ley, Madrid, 2014, p. 373.

5) Ver nota 4. Página 377.

6) CASTILLO BLANCO, F. *La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal*. R.V.A.P. número especial 99-100, mayo-diciembre 2014. Págs. 904-907.

7) En este mismo sentido FERREIRA FERNÁNDEZ, J. *Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 310.