

**REVISTA JURÍDICA  
DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID**

**MAYO DE 2023**



**Revista Jurídica**  
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad  
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR  
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,  
Asuntos Constitucionales y Estudios



**Revista Jurídica**  
de la Comunidad de Madrid

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

@ Comunidad de Madrid

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

Mayo de 2023

## REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- MAYO DE 2023 -

### Contenido

1. DISPOSICIONES ESTATALES.....	4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	9
3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	12
4. RESOLUCIONES JUDICIALES .....	14
4.1. Jurisdicción penal.....	14
4.2. Jurisdicción social.....	14
5. OTRAS RESOLUCIONES .....	15
6. COMENTARIOS DOCTRINALES .....	17
6.1. El ejercicio de la función consultiva en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid: evolución en los veinticinco años del Cuerpo de Letrados. La independencia profesional – Fernando Luque Regueiro (Letrado de la Comunidad de Madrid), con la colaboración de Alicia Hernaz García (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	17
6.2. La nueva Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	34
6.3. La excepción de falta de legitimación como vía para la terminación anticipada del proceso civil – Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid) .....	45

## 1. DISPOSICIONES ESTATALES

- *Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos*: se trasponen cinco directivas, que dan lugar a los cinco primeros títulos de la norma, siendo estas **I.** la Directiva (UE) 2019/882, estableciéndose los requisitos de accesibilidad universal de los productos y servicios que se detallan en el art. 2 (equipos informáticos, terminales de autoservicio, determinados servicios electrónicos, etc.), **II.** la Directiva (UE) 2021/1883, modificando parcialmente la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en relación con las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, **III.** la Directiva (UE) 2020/284, modificando el Título X de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, al que añade un capítulo II en el que se contemplan obligaciones específicas en el caso de interfaces digitales y proveedores de servicios de pago, **IV.** la Directiva (UE) 2019/1151 -conocida como «directiva de digitalización de sociedades» o «directiva de herramientas digitales»-, modificando parcialmente la Ley del Notariado de 1862 (para regular un protocolo electrónico que refleje las matrices de los instrumentos públicos, la posibilidad de consulta digital motivada de un índice único informatizado general, de otorgamiento de ciertos instrumentos a través de videoconferencia y de comparecencia electrónica, así como disposiciones en materia de seguridad y archivos), la Ley Hipotecaria (fundamentalmente, con el objeto de regular la sede electrónica general, la posibilidad de comunicaciones por medios electrónicos, la publicidad registral por estos mismos medios, la creación de un sistema informático registral adicional y un repositorio electrónico con información actualizada de las fincas), el Código de Comercio y el TRLSC (para posibilitar un régimen telemático de constitución y modificación de sociedades y de registro de sucursales que se tramite íntegramente *online*), la Ley 14/2000, de 29 de diciembre y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y **V.** la Directiva 2020/262, introduciendo modificaciones técnicas en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y su reglamento de desarrollo; a lo que se añade un Título **VI** de modificación de la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. También cuenta con 18 DF, de las cuales las doce primeras modifican parcialmente otras tantas normas, entre las que se incluyen la Ley 34/2002, la LOPD, la LPAP o la LCSP – esta última, en sus arts. 71.1.b), sobre prohibiciones de contratar –para reintroducir la prohibición por las infracciones muy graves previstas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, erróneamente suprimida por la DF 17ª de la Ley 4/2023, de 28 de febrero- y 103 –para introducir la posibilidad de revisión de precios en contratos que no sean de obras, de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas o de suministro de energía, siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20% y respecto de dicha fracción del precio (apartado 2) y para rebajar de 2 años a 1 año el periodo que ha de transcurrir para posibilitar la revisión (apartado 5)- (**BOE nº 110, de 9 de mayo de 2023**).

- **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**: se trata de una ley dictada, esencialmente, al amparo de los títulos competenciales del art. 149.1.1ª y 13ª CE que, de conformidad con su art. 1, “*tiene por objeto regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda*”. Consta para ello de 36 artículos estructurados en un título preliminar –en el que se establecen los fines de las políticas públicas, se califican determinadas actuaciones como servicios de interés general y se incluye un catálogo de definiciones en la materia- y cuatro títulos, así como 6 DA, 4 DT, 1 DD y 9 DF. Sus cuatro títulos versan, respectivamente, sobre **I. «Función social y régimen jurídico de la vivienda»**, que, a su vez, consta de dos capítulos, relativos al «Estatuto básico del ciudadano», en el que se consignan los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, y al «Régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda», que contempla las facultades y los deberes y cargas del derecho de propiedad de la vivienda; **II. «Acción de los poderes públicos en materia de vivienda»**, dividido en tres capítulos referentes a 1. «Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda», que, además de declaraciones programáticas en materia de accesibilidad (art. 13) o erradicación de situaciones de especial vulnerabilidad (art. 14), introduce importantes limitaciones en cuanto a los suelos calificados como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, que no podrán ser modificados salvo por las causas excepcionales que se contemplan y cuyo porcentaje mínimo deberá ser, como regla general, del 50%, debiendo destinarse a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales la totalidad del suelo obtenido en virtud del art. 18.1.b) TRLS en los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado (art. 15), limitando la posibilidad de descalificación de la vivienda protegida (art. 16) e introduciendo los conceptos de vivienda asequible incentivada (arts. 3.g) y 17) y de zonas de mercado residencial tensionado (art. 18), en las que los grandes tenedores de viviendas deberán cumplir con deberes de colaboración y suministro de información (art. 19); 2. «Colaboración y cooperación entre administraciones públicas en materia de vivienda» y 3. «Actuación del Estado en materia de vivienda», que prevé la elaboración de planes estatales, la creación de un fondo de vivienda asequible a través de fórmulas CPP y la creación de un Consejo Asesor de Vivienda; **III. «Parques públicos de vivienda»**, que deberán regularse por la legislación autonómica en la materia y cuyo destino será el de garantizar el derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades al efecto (arts. 27 a 29) y **IV. «Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda»**, que incluye tanto un régimen general de derechos de las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, detallándose la información mínima a suministrar en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda (art. 31), como deberes de información y transparencia en materia de vivienda y suelo. Las DT 1ª y 4ª establecen la irretroactividad de la ley para las viviendas de protección pública y contratos de arrendamiento anteriores a su entrada en vigor. La DF 1ª modifica parcialmente la LAU

en sus arts. 10 –aumentando la posibilidad de prórroga obligatoria de los contratos de arrendamiento en caso de situaciones de vulnerabilidad o zonas de mercado residencial tensionado-, 17 –obligando al pago de la renta por medios electrónicos, salvo imposibilidad de las partes, y añadiendo limitaciones a su actualización en zonas de mercado residencial tensionado o en caso de grandes tenedores- y 20 –determinando que los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato serán a cargo del arrendador en todo caso y no solo en el de personas jurídicas, como sucedía hasta la fecha- e introduce una nueva DA 11ª previendo la publicación por el INE, antes del 31 de diciembre de 2024, de un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda, así como una DT 7ª en relación con la modificación del art. 17.7. En materia tributaria, la DF 2ª potencia los incentivos fiscales aplicables en el IRPF a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda y la DF 3ª modula el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el IBI. La DF 4ª modifica el art. 20.1.b) TRLS, incrementando la reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública del 30% al 40% de la edificabilidad residencial prevista en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y del 10% al 20% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. Finalmente, la DF 5ª modifica la LEC en lo referente al procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, mientras que la DF 6ª extiende la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda contenida en el art. 46 RDL 6/2022, fijando un límite del 3% para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024 (**BOE nº 124, de 25 de mayo de 2023**).

- *Ley 13/2023, de 24 de mayo, por la que se modifican la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y otras normas tributarias:* las modificaciones aprobadas persiguen los objetivos de (i) trasponer la Directiva (UE) 2021/514 –conocida como DAC 7-, estableciendo una nueva obligación de información respecto de los operadores de las plataformas digitales –incluyendo los deberes de conservación de la información y el correspondiente régimen sancionador-, regulando el régimen de las inspecciones conjuntas en el ámbito de la asistencia mutua o determinadas cuestiones de la presencia de funcionarios de otros Estados miembros en España y viceversa, así como los controles simultáneos, e imponiendo a los intermediarios el deber de comunicar a todo obligado tributario interesado que sea persona física que la información sobre dicho obligado será suministrada a la Administración tributaria y transferida con arreglo a la Directiva 2011/16/UE, (ii) establecer un sistema único para la corrección de las autoliquidaciones, regulando al efecto la nueva figura de la autoliquidación rectificativa –con la que se podrá rectificar, completar o modificar una autoliquidación presentada con anterioridad, con independencia del resultado de la misma, sin necesidad de esperar la resolución administrativa-, que sustituirá, en aquellos tributos que así se establezca, el actual sistema dual de autoliquidación complementaria y solicitud de rectificación, (iii) posibilitar la comprobación de la contabilidad mercantil por la Administración tributaria en el procedimiento de comprobación limitada, a los solos efectos de constatar la coincidencia entre lo que figure en la misma y la información que obre en poder de la Administración, y (iv) dispensar de la obligación de información por el deber de secreto profesional a determinados intermediarios. También se modifican

puntualmente las normas reguladoras del IVA (en materia de importaciones), IRNR (para completar la transposición de la Directiva (UE) 2017/1852 en materia de resolución de litigios fiscales) e IS (dando una nueva redacción de la regla de limitación de deducibilidad de gastos financieros del art. 16 de la LIS). (BOE nº 124, de 25 de mayo de 2023).

- ***Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas:*** la norma se estructura en tres títulos, respectivamente referidos a medidas de apoyo al sector agrario, en materia de aguas y en materia de transportes. El Título I, referente al sector agrario, se divide, a su vez, en cuatro capítulos, que contienen (i) ayudas directas y de apoyo a la financiación del sector, (ii) exenciones y beneficios fiscales, (iii) flexibilización de la PAC y (iv) de acceso al desempleo y aplazamiento de cuotas de la Seguridad Social. El Título II regula medidas temporales en materia de aguas, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2023 y que afectan, entre otras, a las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, del Ebro y del Duero, pero no a la del Tajo, que comprende la mayor parte del territorio de la Comunidad de Madrid. El Título III contempla reducciones en el precio de los billetes para jóvenes en distintos medios de transporte colectivo terrestre, así como de los pases Interrail. Por su parte, la DF 1ª introduce una nueva DA única en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, relativo al desarrollo de trabajos al aire libre en caso de fenómenos meteorológicos adversos, mientras que la DF 2ª modifica varios preceptos del TR de la Ley de Aguas, que afectan especialmente al Capítulo III del Título V, relativo a la reutilización de las aguas. En congruencia con la modificación anterior, la DT única contempla un calendario para la adecuación de los títulos habilitantes en vigor (BOE nº 113, de 12 de mayo de 2023).

- ***Real Decreto 342/2023, de 9 de mayo, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación:*** establece las normas de organización y funcionamiento de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, creada por el art. 332 LCSP, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública a efectos organizativos y presupuestarios, que actuará con plena independencia orgánica y funcional en el ejercicio de sus funciones, detalladas en el precepto legal y desarrolladas en el art. 3 de este desarrollo reglamentario. Su ámbito de actuación, según su art. 4, se extiende a todos los sujetos integrantes del sector público contemplados en el art. 3 LCSP, sin perjuicio de la coordinación con las oficinas de supervisión de ámbito autonómico. Además de su composición, que estará integrada por la persona titular de la Presidencia y cuatro vocalías (art. 10), se establece su estructura orgánica (art. 11), que consta de la Presidencia y cuatro divisiones, al frente de cada una de las cuales se encontrará la persona titular de cada vocalía, siendo aquellas (i) la División de Regulación de la Contratación Pública, (ii) la División de Supervisión de la Contratación Pública, (iii) la División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión y (iv) la División de Promoción de la Integridad en la Contratación Pública y Coordinación Institucional. Además, se contempla que la División de Regulación de la Contratación

Pública dicte instrucciones (art. 19) y recomendaciones (art. 20), si bien aquellas únicamente serán obligatorias para el sector público estatal (**BOE nº 111, de 10 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 364/2023, de 16 de mayo, por el que se establecen las bases de desarrollo de la normativa de la Unión Europea de sanidad animal, en lo relativo a las obligaciones de vigilancia del titular de la explotación y al plan sanitario integral de las explotaciones ganaderas, y por el que se modifican varias normas de ordenación ganaderas***: de aplicación a las explotaciones ganaderas detalladas en su art. 1, tiene por objeto establecer las obligaciones de vigilancia de la persona titular de la explotación y el régimen de visitas zoonosanitarias. Sus capítulos II a V detallan las funciones del veterinario de cada explotación, su régimen de visitas, las obligaciones de vigilancia del titular y el Plan Sanitario Integral que deberá disponer cada explotación, en tanto que el capítulo VII se refiere a las obligaciones de la autoridad competente, el régimen de controles sobre el terreno que deberán desarrollar las CCAA y el régimen sancionador, que remite a las disposiciones legales en la materia. Sus siete primeras DF modifican parcialmente otras tantas normas reglamentarias en materia ganadera (**BOE nº 117, de 17 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 365/2023, de 16 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano***: se trata de una modificación puntual de su anexo IV con el objeto de incluir a las aves de corral y a los lagomorfos de cría como especies susceptibles de ser sometidas a la hidrólisis con eliminación posterior (**BOE nº 117, de 17 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 370/2023, de 16 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161.bis de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento***: modifica tanto el título de la norma, para hacer referencia al vigente TRLGSS, aprobado por RDLeg 8/2015, de 30 de octubre, en lugar de al derogado TRLGSS aprobado por DLeg 1/1994, de 20 de junio, como sus arts. 1, 2 y 5, con el objeto de reducir de 15 a 5 años el período de tiempo durante el cual debe acreditarse haber cotizado estando afecto de una discapacidad en grado igual o superior al 45% debido a alguna de las patologías relacionadas en el nuevo anexo, desarrollando su forma de acreditación. Asimismo, se introduce una nueva DA 4ª, que contempla el procedimiento de inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad (**BOE nº 117, de 17 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre***: como su título indica, tiene por objeto desarrollar la regulación del complemento económico previsto en el art. 210.2 TRLGSS en los supuestos de acceso a la pensión de jubilación a una edad superior a la ordinaria de jubilación prevista en el art. 205.1.a) de dicha norma. En particular, concreta las normas de determinación de la opción mixta de entre las tres modalidades de abono previstas en la norma legal, así como el momento de ejercicio de la opción (al tiempo de solicitarse la pensión de jubilación, sin

que pueda modificarse con posterioridad), la determinación del complemento económico en el supuesto de aplicación de normas internacionales y la incompatibilidad de dicho complemento con el acceso al envejecimiento activo (**BOE nº 117, de 17 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones***: en uso de la facultad de disolución anticipada prevista en el art. 115 CE, se convocan elecciones a las dos Cámaras de las Cortes Generales para el domingo 23 de julio de 2023. La campaña electoral durará 15 días, comenzando a las cero horas del viernes 7 de julio y finalizando a las veinticuatro horas del viernes 21 de julio. Celebradas las elecciones, las Cámaras resultantes se reunirán, en sesiones constitutivas, el día 17 de agosto de 2023, a las diez horas (**BOE nº 128, de 30 de mayo de 2023**).

- ***Real Decreto 406/2023, de 29 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo; el Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial***: las modificaciones se centran (i) en lo que respecta al RD 266/2021, en aumentar el número de vehículos incentivados para los destinatarios últimos y la Administración autonómica, (ii) en lo que se refiere al RD 1124/2021, en concretar que el mínimo del 70% del programa de Incentivos 1 concedido a las CCAA en virtud de dicha norma no resulte de aplicación para las eventuales ampliaciones presupuestarias, al considerar que resulta más eficaz que se decida libremente la distribución entre ambos programas en función de la situación real de número de solicitudes y la previsión de la evolución de las mismas, y (iii) en lo relativo al RD 263/2019, para ampliar nuevamente la vigencia del programa de ayudas hasta el 30 de junio de 2024 o hasta el agotamiento del presupuesto disponible con anterioridad a dicha fecha (**BOE nº 129, de 31 de mayo de 2023**).

## **2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS**

- ***Decreto 48/2023, de 26 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid***: sustituye y deroga el anterior Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid, adaptando la regulación a las transformaciones experimentadas por el sector en las últimas décadas y persiguiendo asimismo la mejora de la accesibilidad de esta clase de establecimientos. Su art. 4 clasifica los alojamientos de turismo rural en tres tipos –hotel

rural, casa rural y apartamiento de turismo rural-, estableciéndose una regulación común para todos ellos en el Título I en cuestiones tales como la publicidad, reservas, precios, régimen de acceso y permanencia, y contemplándose requisitos sustantivos específicos para cada una de las modalidades en el Título II. Finalmente, el Título III se ocupa de los aspectos procedimentales en relación con los títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad y el Título IV se remite, en lo que respecta al régimen sancionador, al Título IV de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid. Su DT única contempla un plazo de adaptación a la normativa de tres años para los establecimientos actualmente en funcionamiento, salvo que procedan a la reforma de sus instalaciones, en cuyo caso les resultará inmediatamente exigible (**BOCM nº 105, de 4 de mayo de 2023**).

- *Decreto 49/2023, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de uniformidad, equipo y medios móviles de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid*: de aplicación a todos los Cuerpos de policía local constituidos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como a los agentes auxiliares con el alcance que se señala en su DA 3ª, tiene por objeto homogeneizar sus signos de identificación externos, así como el establecimiento de los medios y recursos materiales y técnicos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones, al amparo de las previsiones contenidas en los arts. 8 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, y 100 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 210/2021, de 15 de septiembre. Su DT 2ª establece un plazo de un año para que los ayuntamientos adapten sus respectivos reglamentos y ordenanzas municipales, en tanto que su DT 1ª contempla un plazo de 18 meses para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la norma, contado hasta la publicación de los correspondientes pliegos de contratación del suministro de uniformidad (**BOCM nº 108, de 8 de mayo de 2023**).

- *Decreto 51/2023, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*: desarrolla en relación con los anteriores instrumentos la novedosa regulación introducida por la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. En particular, y tras un capítulo I relativo a disposiciones generales, que consta de tres preceptos en los que se regula el objeto, ámbito de aplicación y se contiene un catálogo de definiciones, el capítulo II viene referido a la Historia Social Única –definida en el art. 41.1 de la Ley 12/2022 como “*el instrumento que reúne en un único documento la demanda o demandas de los usuarios y el registro exhaustivo de los datos personales, familiares, sanitarios, de vivienda, económicos, laborales, educativos y otros, significativos de su situación y necesarios para la valoración de la misma, así como, el diagnóstico, el plan individualizado de intervención social, las acciones realizadas, su seguimiento y evolución*”-, detallándose ahora su contenido (art. 6), apertura y cumplimentación (art. 7) y régimen de acceso y gestión (arts. 8 y ss.), y el capítulo III se ocupa del Registro Único de Usuarios –regulándose su organización y gestión en el art. 17- y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales –entre los cuales se encuentran el Repositorio de profesionales, el Repositorio de HSU, el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Atención Social, el Registro de

directores de centros de atención social y el Repositorio de Prestaciones de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, cada uno de los cuales contiene la información que se detalla en el art. 16- (**BOCM nº 106, de 5 de mayo de 2023**).

- ***Decreto 53/2023, de 17 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2023***: dicha oferta se aprueba, de conformidad con el art. 70 del TREBEP, en un contexto en que se encuentran prorrogados los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2022 por Decreto 137/2022, de 28 de diciembre. De conformidad con su anexo I, se aprueba un total de 4.817 plazas de nuevo ingreso, que se desglosan en 493 plazas de personal funcionario –con el detalle que se especifica para cada uno de los cuerpos-, 120 de personal laboral al servicio de la Comunidad de Madrid, 5 de personal laboral al servicio de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, 2.493 de personal estatutario, 6 de personal laboral de investigación, 66 de personal laboral del Hospital Universitario Fundación Alcorcón y 1.633 de personal funcionario docente de enseñanzas no universitarias. Por su parte, el anexo II fija 306 plazas de promoción interna, el anexo III contempla 703 plazas de nuevos servicios y el anexo IV establece 4.502 plazas incluidas en la tasa específica de reducción de temporalidad prevista en el art. 20.Dos.1.d) de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (**BOCM nº 118, de 19 de mayo de 2023**).

- ***Decreto 60/2023, de 24 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, para regular el plazo de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con hospitales privados vinculados al sistema público de salud mediante convenio singular con la Comunidad de Madrid***: la modificación se limita a añadir una DA única al Decreto 48/2019, para permitir que los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid para la investigación y docencia universitarias con los hospitales privados vinculados al sistema público de salud puedan tener la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud, quedando exceptuados de este modo del plazo máximo general de cuatro años previsto en el art. 49.h).1º de la Ley 40/2015. Además, su DT única declara que la anterior previsión resultará igualmente de aplicación a los convenios de dicha naturaleza vigentes a su entrada en vigor (**BOCM nº 126, de 29 de mayo de 2023**).

- ***Orden 699/2023, de 22 de mayo, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se regula el Programa de colaboración institucional en proyectos de actividad física y salud de la Comunidad de Madrid***: el referido Programa tiene como objeto la colaboración de la Comunidad de Madrid con las entidades locales de su ámbito territorial, así como con los entes vinculados o dependientes de estas, a través de la suscripción de convenios de colaboración para el desarrollo de proyectos en materia de actividad física y salud, que promuevan la participación en ellos de los sectores de la población con más incidencia de la inactividad física o del sedentarismo. La financiación de cada proyecto será sufragada entre las Administraciones intervinientes en la forma prevista en el art. 6 (**BOCM nº 127, de 30 de mayo de 2023**).

- *Orden 1712/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria*: tiene por objeto el desarrollo de determinados aspectos de la ordenación y el currículo de la ESO, relacionados con el funcionamiento, la organización, la evaluación, la atención a las diferencias individuales y el procedimiento para la solicitud y reconocimiento de las convalidaciones y exenciones establecidas en la normativa básica (**BOCM nº 128, de 31 de mayo de 2023**).

- *Orden 1736/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen los catálogos de materias optativas que los centros podrán incorporar a su oferta educativa en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato en la Comunidad de Madrid*: incorpora los catálogos de materias optativas que los centros que impartan ESO y Bachillerato podrán incluir en su oferta educativa y el currículo de aquellas materias optativas que se incorporan al catálogo y no quedaron establecidos, respectivamente, en los Decretos 65/2022 y 64/2022, ambos de 20 de julio (**BOCM nº 128, de 31 de mayo de 2023**).

### 3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Educación*: la **sentencia nº 34/2023, de 18 de abril, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha desestimado el **recurso de inconstitucionalidad 1760/2021**, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. El parecer mayoritario rechaza los motivos de impugnación planteados, tanto con carácter general frente a la totalidad de la ley por vulneración del art. 169 en relación con el art. 116 CE (en el que se aducía que se había tramitado la ley estando vigente el estado de alarma con “ausencia de garantías democráticas”, habiéndose omitido informes del Consejo de Estado, Consejo Escolar y agentes sociales), como en relación con aspectos concretos de su regulación, como son los relativos a la enseñanza concertada, la educación especial, la prohibición de concertar la educación diferenciada por sexos, la enseñanza de la religión, de la ideología de género y la enseñanza del castellano y, finalmente, un último motivo, de carácter competencial, dirigido contra varios preceptos que regulan aspectos del currículo, la evaluación y, en general, la ordenación del sistema educativo, por “insuficiencia normativa” y “dejación de competencias” por parte del Estado, que se analiza en los FJ 9 y ss. Presenta especial interés el FJ 7, relativo a la educación en valores, que supone, a juicio de los recurrentes, “incorporar a la educación pública una «ideología estatal» o «partidista» (la «ideología de género») en la que habrán de ser evaluados los alumnos, no para verificar sus conocimientos sino su «grado de adhesión» a esas «convicciones estatales», aunque puedan ser contrarias a las de sus progenitores”. Frente a ello, se señala, entre otros aspectos, que “la constitucionalidad de los preceptos analizados se basa en la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) y en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE),” o que “la educación no excluye la transmisión de

*valores (art. 27.2 CE) siempre que sean acordes con la Constitución, como es el caso (arts. 9.2 y 14 CE)”. También se rechaza (FJ 8) que la ley omita el derecho de los alumnos a recibir enseñanza en castellano, toda vez que la DA 38ª declara que “Las administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y las alumnas a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios”, señalando que “la omisión de una fórmula legal que solamente se incluyó en la LOE en el año 2013 no puede conducir a una declaración de inconstitucionalidad”. Cuenta con un voto particular suscrito por cuatro magistrados, que consideran que el recurso debió ser estimado en tres aspectos concretos, siendo estos (i) la previsión de toma en consideración de la “voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo” en la matriculación de alumnos con necesidades educativas especiales (art. 74.2), por entender que la interpretación que realiza la posición mayoritaria para amparar la constitucionalidad del precepto es incompatible con el tenor de la norma y puede contravenir el interés superior del menor; (ii) la prohibición de concertar educación diferenciada por sexos (DA 25ª) para recibir ayudas, ya que consideran que el art. 27.9 CE debe ser interpretado de acuerdo con los principios de pluralismo educativo y neutralidad ideológica, y (iii) la regulación de la enseñanza de la religión (DA 2ª), ya que se estaría alterando la doctrina consolidada en relación con el derecho constitucional de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a definir y divulgar el credo religioso objeto de enseñanza, como resulta de la STC 38/2007 (BOE nº 121, de 22 de mayo de 2022).*

Adicionalmente, durante este periodo se han admitido a trámite, entre otros, los siguientes procedimientos de inconstitucionalidad:

- Recurso de inconstitucionalidad 1769-2023, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.
- Recursos de inconstitucionalidad 1922-2023 y 1923-2023, promovidos por la Asamblea de Madrid y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, respectivamente, contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias (que se suman a los ya promovidos por la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, admitidos a trámite con anterioridad).
- Recurso de inconstitucionalidad 2428-2023, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox contra diversos preceptos de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

## 4. RESOLUCIONES JUDICIALES

### 4.1. *Jurisdicción penal*

- *Delito de falsificación de certificados por autoridad o funcionario público*: la **sentencia nº 290/2023, de 26 de abril, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 1505/2021**, absuelve al secretario-interventor de un ayuntamiento gerundense del delito de falsificación de certificados, por haber emitido dos documentos en los que certificaba que los propuestos como juez de paz y juez de paz sustituto en ese municipio detentaban la nacionalidad catalana. El Juzgado de lo Penal nº 1 de Gerona condenó al funcionario en virtud del art. 398 CP –que castiga a “*La autoridad o funcionario público que librare certificación falsa con escasa trascendencia en el tráfico jurídico*”- a ocho meses de suspensión de empleo o cargo público, siendo íntegramente confirmada la sentencia en apelación por la Audiencia Provincial. Frente a ello, el Alto Tribunal considera que, para que la conducta resulte subsumible en el tipo, debe ser susceptible de producir algún tipo de efecto, por más que resulte de “*escasa trascendencia*”, por lo que “*no podría resultar sancionable la conducta de una autoridad o de un funcionario público que faltare a la verdad en el libramiento de un certificado de manera irrelevante, sin trascendencia alguna*”, apreciando que la conducta cometida era “*enteramente inofensiva, incapaz, por sí misma, de provocar efecto jurídico alguno por poca trascendencia que tuviera*”, al no existir la nacionalidad catalana ni haber riesgo por ello de confusión; eximiendo en consecuencia de reproche penal la “*pueril*” actuación del funcionario en cuestión.

- *Adaptación de sentencias al formato de lectura fácil*: la **sentencia nº 339/2023, de 10 de mayo, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 2606/2021**, incluye un novedoso FJ 21 en el que ordena que la misma se redacte también en formato de lectura fácil para su comprensión por las partes, algunas de las cuales contaban con discapacidad intelectual, al amparo de lo previsto en el art. 7 bis LEC, en relación con los arts. 13 de la Convención de Derechos de las personas con discapacidad y 19 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, como ajuste razonable del procedimiento.

### 4.2. *Jurisdicción social*

- *Renuncia a la pensión de jubilación para continuar cotizando*: la **sentencia nº 320/2023, de 26 de abril, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo**, dictada en el **RCUD 2860/2020**, resuelve en sentido afirmativo la cuestión de si es posible dejar sin efecto, por voluntad del beneficiario, una prestación de jubilación reconocida, inmediatamente después de su notificación, para poder solicitarla más adelante, en un momento posterior que le pueda resultar más favorable al aumentar su período de cotización. La sentencia descarta que se trate de una renuncia de derechos prohibida por el art. 3 TRLGSS y considera que, aunque dicha actuación no se encuentra expresamente regulada en el ordenamiento jurídico, tampoco está prohibida, teniendo en cuenta “*que la solicitud de jubilación no resulta obligatoria para quienes cumplan la edad ordinaria de jubilación; y, por otro, que el propio sistema permite e, incluso, incentiva la prolongación de la vida activa y, con ello, el retraso en la solicitud de la jubilación*”.

- Percepción por ambos progenitores del complemento de maternidad por aportación demográfica: la **sentencia nº 362/2023, de 17 de mayo, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo**, dictada en el **RCUD 3821/2022**, ha fijado como doctrina que “*el complemento de maternidad por aportación demográfica [vigente desde el 1 de enero de 2016 hasta el 3 de febrero de 2021 y previsto en el art. 60.1 TRLGSS] puede ser obtenido por mujeres u hombres que cumplan los requisitos en él previstos, sin tomar en consideración la circunstancia de que el otro progenitor (o persona asimilada) también tenga o pueda tener derecho a su percepción*”. Dicho pronunciamiento y la interpretación normativa que realiza resulta de especial interés teniendo en cuenta que el referido complemento, tal y como se encontraba configurado en dicho momento, fue declarado contrario a la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, por la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto C-450/18). No cabría esta posibilidad de percepción simultánea, en cambio, con la redacción de la norma dada tras la reforma operada por el RDL 3/2021, de 2 de febrero, que regula el complemento para reducir la brecha de género, pues expresamente contempla el vigente art. 60.2 TRLGSS que “*El reconocimiento del complemento al segundo progenitor supondrá la extinción del complemento ya reconocido al primer progenitor*”.

## 5. OTRAS RESOLUCIONES

- Acuerdo de 10 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan 2023 de Reequilibrio Territorial y Lucha contra la Despoblación, y se autoriza un gasto de 4.500.000 euros para su ejecución: contempla dos tipos de ayudas directas; por un lado, las ayudas a municipios en riesgo de vulnerabilidad, para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes y, por otro lado, las ayudas a municipios en riesgo de despoblación, para aquellos municipios cuya cifra de población sea inferior a 2.500 habitantes. Los criterios de baremación se contemplan en el apartado 5 y su otorgamiento en el apartado 6 (**BOCM nº 112, de 12 de mayo de 2023**).

- Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la segunda revisión del Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid: se trata de la segunda revisión del Catálogo, previsto en el art. 4 de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid, tras su aprobación el 10 de octubre de 1991 y su primera revisión el 2 de septiembre de 2004. Se incorporan 18 nuevos humedales, a los que resultarán de aplicación las previsiones contenidas en el art. 8 de la Ley 7/1990, quedando clasificados como suelo urbanizable de especial protección y debiendo elaborarse un plan de actuación respecto de los mismos (**BOCM nº 123, de 25 de mayo de 2023**).

- Resolución de 26 de abril de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se regulan, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los permisos retribuidos de las personas trabajadoras por cuenta ajena a fin de que puedan ejercer sus derechos electorales en las elecciones autonómicas y locales convocadas para el día 28 de mayo de 2023 (**BOCM nº 105, de 4 de mayo de 2023**).

- ***Resolución de 27 de abril de 2023, del Presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de 27 de abril de 2023, por el que se aprueba la Instrucción para la fiscalización de las contabilidades de las elecciones a la Asamblea de Madrid de 28 de mayo de 2023 (BOCM nº 108, de 8 de mayo de 2023).***

- ***Resolución de 16 de mayo de 2023, del Director General de Emergencias, por la que se aplican las prohibiciones y limitaciones de circulación y acceso previstas en el artículo 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes: declara de aplicación automática e inmediata las prohibiciones y limitaciones de circulación y acceso establecidas en montes o terrenos forestales y determinadas franjas no forestales (400 m), en su caso, previstas en el anexo 2 del Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), cuando, de acuerdo con la información meteorológica de la Agencia Estatal de Meteorología, sea predecible en un determinado ámbito territorial un riesgo de incendio de nivel muy alto o extremo y, en todo caso, las que se concretan en su resuelto primero, con las excepciones previstas en el resuelto segundo (BOCM nº 117, de 18 de mayo de 2023).***

## 6. COMENTARIOS DOCTRINALES

### 6.1. El ejercicio de la función consultiva en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid: evolución en los veinticinco años del Cuerpo de Letrados. La independencia profesional – *Fernando Luque Regueiro (Letrado de la Comunidad de Madrid)*<sup>1</sup>, con la colaboración de *Alicia Hernaz García (Letrada de la Comunidad de Madrid)*<sup>2</sup>

#### I. Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Un hito fundamental para el Cuerpo de Letrados fue, sin duda, la aprobación de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Su importancia radicó en el establecimiento de unas primeras y básicas reglas organizativas del sistema, así como la disposición de unas normas estatutarias rectoras del Cuerpo de Letrados.

Se establece, en cuanto a lo primero, y como novedad, la dependencia de los distintos Servicios Jurídicos en Consejerías de un único centro directivo, la Dirección General de los Servicios Jurídicos –actual Abogacía General de la Comunidad de Madrid- (art. 3.1), suprimiendo la hasta entonces desglosada dependencia orgánica y funcional de los Letrados. Con ello se aspiraba, en palabras de su Preámbulo, “*a obtener una mayor eficacia en la dirección y funcionamiento de los Servicios Jurídicos, sin perder la cercanía de los mismos a las Consejerías en las que prestan sus servicios*”<sup>3</sup>.

Se atribuye al Abogado General la dirección y coordinación jurídica de los Letrados, atenuada en cierta forma en su función asesora (consultiva), al menos en principio, por cuanto se reconoce que los Letrados se atenderán al principio de libertad de conciencia e independencia profesional en su función de asesoramiento (art. 7.1). Sobre ello volveremos más adelante.

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Subdirector General de lo Consultivo en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

<sup>2</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe de los Servicios Consultivos y Adjunta a la Subdirección en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

<sup>3</sup> El Preámbulo de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, ciertamente destaca como novedad regulatoria “*la dependencia orgánica de los Servicios Jurídicos en las distintas Consejerías de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, siguiendo el ejemplo de los Servicios Jurídicos del Estado, en virtud de la Ley 52/1997, y de la Intervención General de la propia Comunidad de Madrid. En ambos casos se ha suprimido la anterior distinción entre dependencia orgánica del departamento y funcional del centro directivo, reforma que se traslada a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid*”.

Y es que, en efecto, el Decreto 92/1984, de 27 de octubre, sobre organización de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, cuya derogación llevó a efecto la precitada Ley 3/1999, preveía en su artículo 2: “*En todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid existirá una Asesoría Jurídica, con rango de Servicio, que dependerá orgánicamente de la Secretaría General Técnica y funcionalmente de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid*”.

También se atribuye el Abogado General “*la determinación de los supuestos de consulta preceptiva al centro directivo y de autorización previa del mismo*” que alude, a nuestro entender, a la concreción, por medio de instrucción, de aquellos asuntos que deben ser elevados al Abogado General y cuyos informes deben estar autorizados por éste antes de su emisión.

Por lo demás, la Ley 3/1999 se preocupa de delimitar los asuntos que preceptivamente han de ser informados por los Servicios Jurídicos (art. 4.1) y contempla la posibilidad de que los titulares de determinados órganos administrativos consulten a los Servicios Jurídicos sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando los puntos que deben ser objeto de asesoramiento (art. 4.3).

Finalmente se especifica que los dictámenes de los Letrados de la Comunidad de Madrid no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca, sin que hasta el momento exista previsión normativa alguna que convierta en vinculantes los informes jurídicos para determinados supuestos.

Debe valorarse positivamente este marco legal implantado a la actuación consultiva, pues permite la configuración de los mimbres necesarios para el desenvolvimiento de ésta. Se deja al margen, por ser materia que requiere de una mayor flexibilidad modificativa, el aspecto puramente organizativo que defina con certeza y seguridad las relaciones y reparto de asuntos entre los miembros de cada Servicio Jurídico, y de éstos con el Abogado General, fundamentalmente en lo referido a los informes que han de elevarse a éste, para su conocimiento y, en su caso, autorización.

A estos efectos, se dicta, pocos días después de la promulgación de la Ley 3/1999, una primera Instrucción 8/1999, de 13 de abril, sobre actuación consultiva y contenciosa, que trata de colmar la omisión legal del aspecto organizativo referido.

## **II. Instrucción 8/1999, de 13 de abril, sobre actuación consultiva y contenciosa.**

Esta Instrucción, en su comparación con otras posteriores, adolece de cierta indefinición, y se impregna de tintes descentralizadores, estableciendo un acotado listado de asuntos que debían elevarse al Abogado General.

Es cierto que se diseña, por primera vez, una clasificación de los asuntos en atención a su relevancia, de modo que se distinguen las Claves A y B. En ambos casos debían ser asuntos que presentaran “*un interés extraordinario*” y para calificarlo como Clave A tenían que reunir, además de ese “*interés extraordinario*”, la condición de ser un asunto de “*especial trascendencia*”.

Se trata de conceptos jurídicos indeterminados de difícil concreción, correspondiendo su calificación al Letrado Jefe o, en última instancia al Abogado General, salvo si se tratare de “*actos y disposiciones del gobierno de la Comunidad de Madrid, incluyendo los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reglamento a aprobar por el gobierno*”, que tenían directamente la consideración de Clave A (regla III.2 y XV.2).

Nótese que las disposiciones normativas instrumentadas por Orden de Consejería no ostentaban la calificación automática de Clave A, a diferencia de lo que ocurrirá en las instrucciones posteriores, como tendremos oportunidad de apuntar más adelante.

Los asuntos Claves A y B debían ser detectados por el Letrado Jefe o por el Letrado del Servicio Jurídico, y una vez calificados como Clave A era obligado que se elevara al Abogado General el proyecto de informe por el Letrado responsable (fuera o no Letrado Jefe<sup>4</sup>). La Instrucción no indicaba los efectos derivados de esa elevación, pues no se precisaba si era o no necesaria la autorización por el Abogado General del informe elevado, como requisito para proceder a su emisión.

La centralización de asuntos dependía, en definitiva, del parecer del Letrado Jefe, salvo en los escasos supuestos específicamente previstos en la propia Instrucción. El conocimiento de esos asuntos por el Abogado General se condicionaba a esa previa consideración del Letrado Jefe, a menos que el Abogado General pudiera conocerlos por otras vías distintas en el ejercicio de sus relaciones interorgánicas, circunstancia que se ha mantenido desde entonces.

Por otro lado, los Claves B (*asuntos de interés extraordinario sin especial trascendencia*<sup>5</sup>), una vez emitido el informe, debían comunicarse al Letrado Jefe, de modo que no había una previa valoración ni autorización del informe por el Letrado Jefe antes de su emisión, ni tampoco debían comunicarse al Abogado General.

Finalmente, el Abogado General se reservaba la facultad de emitir informes por sí mismo o dando el visto bueno al que hubiera preparado el Letrado que designara (regla IV), lo que implicaba la posibilidad de avocación de asuntos relevantes, siempre bajo la premisa de que tuviera previo conocimiento de la existencia de los mismos.

En conclusión, la Instrucción 8/1999 planteaba un sistema de actuación consultiva con un alto grado de descentralización. Tal sistema perduró más de diez años.

### **III. Instrucción 1/2010, de 17 de septiembre, sobre actuación procesal y consultiva de los Letrados de la Comunidad de Madrid.**

En esta Instrucción se da un giro copernicano al sistema, de modo que se implantó una fuerte centralización de la actuación consultiva. Para ello se estableció un extenso listado de asuntos Claves A y B, y un tratamiento de los asuntos especialmente riguroso<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Por Instrucción 13/1999, de 13 de diciembre, se modificó esta regla XV al objeto de requerir el visto bueno o autorización del Letrado Jefe para que el Letrado responsable pudiera elevar el asunto Clave A al Abogado General.

<sup>5</sup> Se aprecia una cierta contradicción terminológica, pues parece consustancial que un interés extraordinario tenga también especial trascendencia.

<sup>6</sup> También se incorporó la categoría de asuntos Claves C, como categoría residual, hace referencia a los asuntos no incluidos en los A y B, y “*en particular, los de tramitación repetitiva y planteamiento reiterado que, por su escasa cuantía y trascendencia, no se juzgue oportuno incluir en las categorías anteriores*” (Regla 8ª).

En el listado de Claves A (Regla 6ª) se incluían hasta nueve asuntos de diversa índole, y comprendía todos los proyectos de normas reglamentarias, emanaran éstas tanto del Consejo de Gobierno como de los Consejeros –éstas últimas omitidas en la Instrucción anterior-. También se incorporaban los informes sobre la constitucionalidad de los anteproyectos y proyectos de disposiciones de cualquier rango. Asimismo, se incluyeron expresamente los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad de Madrid cuya cuantía excediera de un millón de euros.

Pero además se establecían dos cláusulas de cierre que lo convertían en una enumeración del más amplio alcance. Así, tenían la consideración de Claves A los *“asuntos que, por su complejidad jurídica, por su especial trascendencia económica o social, por afectar a un elevado número de interesados, por su interés general o por otras razones fundadas considere conveniente someter el Servicio Jurídico de que se trate a la Dirección General de los Servicios Jurídicos”*. Y también *“todos los demás asuntos en que así lo disponga el Abogado General de la Comunidad de Madrid”*. En definitiva, cualquier asunto, sin necesidad de reunir *a priori* cualidad alguna, era susceptible de ser considerado Clave A.

También se observan unos relevantes cambios en el tratamiento de estas Claves A (Regla 9ª), dando protagonismo a los Letrados Jefes y a la Subdirección General del ramo, en el entendido de que el proyecto de informe debía ser elaborado o autorizado por el Letrado Jefe y debía trasladarse a esa Subdirección General.

Lo más significativo del sistema implantado, marcando distancia respecto de la previa Instrucción 8/1999, fue la determinación clara y taxativa del efecto derivado de la elevación de los proyectos de informes al Abogado General, de modo que el criterio de éste debía primar sobre cualquier otro. En efecto, una vez examinado el proyecto de informe por el Abogado General (y previo estudio por la Subdirección General), decía la Regla 9ª.4, *“manifestará su conformidad o reparos al Servicio Jurídico consultante, que, en este segundo caso, deberá ajustar su informe al criterio de la Dirección”*.

Por tanto, el criterio del Letrado Jefe debía someterse al del Abogado General.

También se reforzó de manera superlativa la centralización de los asuntos en las Claves B (Regla 7ª). Tenían tal consideración todos aquellos que no fueran meramente rutinarios o repetitivos, lo que implicaba que, al menos teóricamente, todas o casi todas las consultas potestativas se convertían en Claves B.

Además, se establecía un listado de asuntos que automáticamente tenían la calificación de Claves B: los que afectaban a varias Consejerías; todas las modificaciones y resoluciones contractuales; la nulidad y extinción de concesiones cuando se formulara oposición del concesionario; y los recursos extraordinarios de revisión.

El tratamiento de las Claves B era diverso. En algunos casos era suficiente la puesta en conocimiento al Abogado General, y en otros se requería la conformidad expresa del

informe por parte del titular de la Subdirección General del ramo. Así acontecía con las modificaciones y resoluciones contractuales.

Esta magnitud de asuntos centralizados se fue atenuando por cuanto, con el propio devenir del tiempo, ciertos criterios quedaron suficientemente asentados, sin que fuera ya necesario un seguimiento tan centralizado de determinados tipos de informe. Adicionalmente, se consideró, desde un punto de vista práctico, que la Subdirección General no contaba con personal suficiente para afrontar esa ingente carga de trabajo. De esta manera, la Instrucción 1/2010 se modificó por la posterior Instrucción 1/2013<sup>7</sup>, de 26 de abril<sup>8</sup>, mitigando ligeramente esa centralización.

---

<sup>7</sup> Las razones que impulsaron esa Instrucción 1/2013 se explicaron en su parte expositiva: “*Han transcurrido casi tres años desde la entrada en vigor de la Instrucción 1/2010, de la entonces Dirección General de los Servicios Jurídicos, sobre Actuación Procesal y Consultiva de los Letrados de la Comunidad de Madrid, y, sin perjuicio de alguna modificación de alcance secundario, es lo cierto que sus previsiones han permanecido incólumes a lo largo de este tiempo, con la consiguiente consolidación de las pautas organizativas a que aquélla propendía. La experiencia acumulada como consecuencia de la aplicación diaria de esa Instrucción, unida a la implementación, en nuestra organización, de nuevas bases de datos y aplicaciones informáticas que posibilitan el conocimiento directo e inmediato de los criterios sentados por la Abogacía General, y por los diferentes Servicios Jurídicos en que ésta se estructura, en materias de planteamiento frecuente susceptibles de tratamiento uniforme, son circunstancias que aconsejan una revisión, sea somera, de la Instrucción 1/2010, limitada al sector consultivo de actividad, en aras de ahondar en la eficacia a la que siempre ha de orientarse quehacer administrativo. En este sentido, los parámetros organizativos se erigen en instrumento idóneo para la consecución de tal fin, bajo la premisa de su siempre deseable adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades que la realidad depara en cada momento*”.

<sup>8</sup> También se trasladó, el 2 de noviembre de 2012, a los Letrados un criterio interpretativo respecto de algunos supuestos, en los que dados los términos amplios en los que habían sido redactados, se entendió necesario aclarar:

“1º) Dentro de los supuestos previstos en el apartado 4 de la Regla 6ª, han de considerarse comprendidos y considerados Clave A, los Informes que tengan por objeto cualquiera de los instrumentos jurídicos previstos en el artículo 4.5 c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, que el Consejo de Gobierno tenga que acordar o autorizar, para el otorgamiento de subvenciones que se concedan de forma directa por razones de carácter excepcional.

2º) No tienen la consideración de Clave A los informes relativos a Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, cuando la intervención del Consejo de Gobierno se limite a la autorización del gasto para la celebración de los mismos.

No obstante, este criterio no excluye la posibilidad de que determinados Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares puedan tener la consideración de Clave A por aplicación de otros apartados de la Regla 6ª.

3º) No será necesaria la conformidad expresa de la Subdirección General de lo Consultivo y Asuntos Constitucionales en los asuntos Clave B, en materia de modificados de contratos administrativos, según lo establecido en la regla 7.2 de la Instrucción 1/2010 en relación con la regla 10.3, cuando en un asunto idéntico ya se haya dado la conformidad y establecido un criterio.

De este modo, los modificados de contratos posteriores y repetitivos no requerirán la expresa conformidad de la Subdirección.

4º) Cuando un asunto sea clasificado por el Letrado-Jefe como Clave B, y se refiera a consultas potestativas planteadas al amparo del artículo 4.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se dará cuenta del mismo a la Subdirección General de lo Consultivo, quien decidirá en cada caso si es necesaria la conformidad expresa o si dicho informe ha de evacuarse por el Letrado sin dicha exigencia”.

La Instrucción 1/2013, en efecto, supuso la supresión de la primera cláusula de cierre antes apuntada del listado de Claves A, aunque mantenía la segunda (*todos los demás asuntos en que así lo disponga el Abogado General de la Comunidad de Madrid*). También se elevaba la cuantía a tres millones respecto de los expedientes de responsabilidad patrimonial, de modo que sólo ellos tenían la condición de Clave A. Se suprimió la necesidad de conformidad expresa del Abogado General en todos los asuntos Claves A, de suerte que en algunos de esos supuestos era suficiente la conformidad expresa del Subdirector General<sup>9</sup>. Finalmente se eliminó la conformidad expresa de éste en las Claves B referidas a las modificaciones y resoluciones contractuales, entre otros supuestos, correspondiendo a partir de entonces al Letrado Jefe.

El sistema implantado por la Instrucción 1/2010 sufrió un brusco viraje a través de la modificación operada por la Instrucción 1/2014, de 30 de diciembre. Dicha modificación supuso un desapoderamiento del Abogado General en la autorización de los asuntos Claves A, por cuanto tan sólo era necesario dar cuenta de la existencia de los mismos, correspondiendo su emisión al Letrado Jefe, sin necesidad de autorización superior alguna (o al Letrado en el Servicio Jurídico con la conformidad expresa del Letrado Jefe).

De forma paralela, los asuntos Clave B y C se sometían a una mera dación de cuentas a la Abogacía General y sólo cuando el Letrado Jefe lo juzgara imprescindible o de necesario conocimiento de aquel.

Las razones que provocaron esta descentralización tan radical de los asuntos consultivos se justificaron en la consolidación de los objetivos pretendidos con el sistema instaurado originariamente y en razones de eficacia<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> En concreto, se reservó la necesidad de conformidad expresa del Abogado General tratándose de informes evacuados en asuntos Clave A de los apartados 1 y 2 de la Regla 6ª:

“1º) *Anteproyectos de Leyes y proyectos de normas reglamentarias que se elaboren por la correspondiente Consejería y que tengan por objeto la transposición de normas de derecho comunitario europeo a la legislación autonómica.*

2º) *Los demás anteproyectos de Leyes y proyectos de normas reglamentarias, siempre que, en este último caso, no tengan carácter meramente organizativo.*”

<sup>10</sup> El Preámbulo de la referida Instrucción 1/2014 se expresaba en los siguientes términos: “*Han transcurrido más de cuatro años desde la entrada en vigor de la Instrucción 1/2010, de la entonces Dirección General de los Servicios Jurídicos, sobre Actuación Procesal y Consultiva de los Letrados de la Comunidad de Madrid, y, sin perjuicio de alguna modificación de alcance secundario, es lo cierto que sus previsiones han permanecido incólumes a lo largo de este tiempo, con la consiguiente consolidación de las pautas organizativas a que aquélla propendía.*

*La experiencia acumulada como consecuencia de la aplicación diaria de esa Instrucción, unida a la implementación, en nuestra organización, de nuevas bases de datos y aplicaciones informáticas que posibilitan el conocimiento directo e inmediato de los criterios sentados por la Abogacía General, y por los diferentes Servicios Jurídicos en que ésta se estructura, en materias de planteamiento frecuente y susceptibles de tratamiento uniforme, son circunstancias que aconsejan una revisión, siquiera sea somera, de la Instrucción 1/2010, limitada al sector consultivo de actividad, en aras de ahondar en la eficacia a la que siempre ha de orientarse el quehacer administrativo”.*

Sin embargo, esa contundente descentralización se revirtió siete meses más tarde, a través de la Instrucción 1/2015, de 15 de julio (que modificaba la Instrucción 1/2010), en la que se retomaba el sistema fuertemente centralizado previo a la Instrucción 1/2014, de modo que se dio nueva redacción a la Regla 9ª de la Instrucción 1/2010, restaurando la pauta de que el criterio del Letrado Jefe debía someterse al del Abogado General, si bien los supuestos en que resultaba exigible la conformidad expresa del Abogado General como asunto Clave A se hacían coincidir con los contemplados en la Instrucción 1/2013 (apartados 1 y 2 de la Regla 6ª). El resto de asuntos Clave A debía contar con la conformidad expresa del titular de la Subdirección General del ramo. Y determinados asuntos Claves B debían contar igualmente con la conformidad expresa del titular de la Subdirección General del ramo.

#### **IV. Decreto 105/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.**

Sin duda, el segundo gran hito en la historia de la Abogacía General y, por tanto, del Cuerpo de Letrados, fue la aprobación del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, cumplimentándose así el oportuno y necesario desarrollo reglamentario de la Ley 3/1999.

En relación con la cuestión que aquí nos ocupa adquiere especial relevancia, pues se elevan a rango reglamentario algunas de las cuestiones organizativas a las que hemos aludido.

Efectivamente, adquiere rango reglamentario, como concreción de la potestad de dirección y coordinación del Abogado General, el principio de unidad de doctrina y criterio de la Abogacía General, atribuyendo a su titular, entre otras funciones “*la fijación de los criterios generales de interpretación del ordenamiento jurídico, con el fin de homogeneizar las actuaciones de los letrados de la Comunidad de Madrid*” (art. 6.1.a), además “*de emitir las instrucciones, circulares y directrices necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de criterio y funcionamiento coordinado de los letrados de la Comunidad de Madrid, así como para la asignación y reparto de los asuntos*” (art. 6.1.b).

Asimismo, se le atribuye “*la dación de conformidad en los informes referidos a los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios que no tengan carácter meramente organizativo, y aquellos otros que se determinen en la correspondiente instrucción*” (art. 6.1.f).

Nótese que no se precisan las consecuencias de las posibles divergencias entre el criterio del Letrado y el Abogado General.

Todo ello se complementa con las funciones, que en esta misma sintonía, se ofrecen a la Subdirección General de lo Consultivo<sup>11</sup>, de modo que se reconoce reglamentariamente “*la coordinación y supervisión de las funciones consultivas*” (art. 10.1.a) y la de “*velar por la efectividad del principio de unidad de doctrina en el ámbito consultivo, mediante la formulación de criterios generales de asesoramiento jurídico para los servicios jurídicos en las consejerías y los letrados allí adscritos*” (art. 10.1.d). El artículo 11 insiste en esta misma idea, disponiendo que “*los Servicios Jurídicos en las Consejerías se hallan bajo la coordinación y supervisión de la Subdirección General de lo Consultivo*”.

Interesa destacar en este punto que este principio de unidad de doctrina podría implicar la subordinación de las posiciones jurídicas de los Letrados en asuntos concretos al criterio del titular de la Abogacía General, si bien es cierto que dicha unidad de doctrina debe entenderse referida a criterios interpretativos de cuestiones generales, basadas, la mayoría de las veces, en la jurisprudencia imperante o en la doctrina dimanante de los superiores órganos consultivos. Urge precisar que las previsiones reglamentarias apuntadas fueron analizadas por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 238/2018, de 24 de mayo, y en concreto, en su relación con el principio de libertad de conciencia y de independencia profesional reconocida a los Letrados de la Comunidad de Madrid.

En efecto, en dos pasajes distintos de aquel Dictamen se observa una cierta crítica a la falta de previsión de un mecanismo que resuelva las eventuales controversias que pueden surgir entre el principio de libertad de conciencia e independencia profesional y el de unidad de doctrina. Así indica:

*“17.- El artículo 17, bajo la rúbrica “Informes discrepantes”, al prever únicamente el procedimiento para salvar la discrepancia entre distintos Servicios Jurídicos, deja sin tratar la posible controversia con informes de la Subdirección General de lo Consultivo o de la misma Abogacía General. Hubiera sido conveniente prever también esta posibilidad para encauzar adecuadamente el difícil equilibrio entre el principio de libertad de conciencia que reconocen, como se verá más adelante, tanto la LOSJ<sup>12</sup> como el reglamento cuya aprobación se promueve, y el de unidad de doctrina que también recoge la norma proyectada.*

*55.- El artículo 55 relaciona los principios generales de actuación profesional del Letrado de la Comunidad de Madrid en sus funciones de asesoramiento. A los ya recogidos en la LOSJ, que son los de libertad de conciencia e independencia profesional (art. 7.1), se pretende añadir los de legalidad, objetividad, imparcialidad, unidad de doctrina, diligencia y defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma. A raíz de este añadido, podría plantearse cierta*

---

<sup>11</sup> En este momento la Subdirección General de lo Consultivo cede sus atribuciones sobre los Asuntos Constitucionales a la nueva Subdirección General que se crea, denominada de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios.

<sup>12</sup> Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

*contradicción entre los principios de independencia profesional y de libertad de conciencia, y el de unidad de doctrina también recogido en este artículo 55, así como en otros del proyecto de reglamento tal como se ha venido comentando a lo largo del dictamen. La falta de inclusión en el proyecto de algún precepto o regla que fije el cauce y efectos de su posible alegación por un determinado letrado de la Comunidad de Madrid, propicia la posibilidad de controversias en su aplicación*” (el subrayado es nuestro).

Por tanto, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid no cuestiona ciertamente el principio de unidad de doctrina, pero sí alude al posible conflicto que puede suscitarse con el principio de independencia profesional y libertad de conciencia.

Por otro lado, el sistema diseñado por el Reglamento de la Abogacía General es continuista en su filosofía con la entonces vigente Instrucción 1/2010, debiendo esperar a una ulterior Instrucción para poder calibrar el verdadero alcance de la centralización pretendida.

Antes de entrar en ello, conviene apuntar un aspecto sobre el que todavía no hemos abundado, y es el de los plazos para emitir los informes jurídicos. La extensión de dichos plazos se encuentra necesariamente anudada al buen funcionamiento de la actuación consultiva, así como también a la independencia profesional del Letrado reconocida legalmente. Y es que esa independencia profesional sólo puede ejercerse en términos adecuados cuando el Letrado cuenta con un plazo razonable para afrontar el estudio pormenorizado y sosegado del asunto. Si el plazo es manifiestamente insuficiente se podría cercenar esa independencia profesional por cuanto podría hacerse inviable su efectividad, al privar al Letrado del tiempo necesario para analizar todos los elementos de juicio necesarios para conformarse su convicción y criterio sobre la adecuada argumentación y conclusión de las cuestiones jurídicas suscitadas.

El plazo ordinario de emisión de informes había sido tradicionalmente de diez días hábiles, y en caso de urgencia se reducía a la mitad. La experiencia adquirida hizo necesario replantearse el establecimiento de un plazo de emisión más amplio para determinados supuestos excepcionales, lo que tuvo su reflejo finalmente en el artículo 16.2 del Reglamento, disponiéndose un plazo de treinta días hábiles para *“aquellos informes que requieran la conformidad o comunicación al titular de la Abogacía General o a la Subdirección General de lo Consultivo, de conformidad con la correspondiente instrucción, cuando la complejidad del asunto o acumulación de tareas así lo requiera”*.

Esto se hacía especialmente necesario en un sistema centralizado como el instituido, en el que los informes más relevantes se debían someter a un triple filtro jurídico (Letrado Jefe, Subdirección General de lo Consultivo, y Abogado General)<sup>13</sup>, lo que exigía necesariamente un mayor margen temporal para la emisión del informe.

---

<sup>13</sup> La Memoria 2020 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid alude a este aspecto en los siguientes términos: *“El tiempo medio de emisión de tales informes, distinguiendo si la tramitación era ordinaria o de urgencia, empleándose 10 y 3 días de media, respectivamente, durante el 2020. En este punto, los resultados*

Sin embargo, el plazo general de diez días hábiles para la emisión de informes se ha modificado recientemente a través del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, al objeto de reducirlo a ocho días hábiles, siempre que se trate de informe evacuados en el marco de un procedimiento de elaboración de anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones normativas.

A nuestro juicio, la modificación acontecida no beneficia a la necesaria y deseable serenidad en la que debe desarrollarse la función consultiva, además de resultar ciertamente contradictoria, pues precisamente se reduce el plazo para la emisión de los informes que habitualmente requieren de un mayor estudio sosegado, al afectar a los anteproyectos de Ley y a los proyectos de disposiciones reglamentarias, cuyos expedientes suelen ser extensos y complejos.

Es clara que la intención del mencionado Decreto, así manifestada en su parte expositiva, consiste en “*agilizar la acción de gobierno*”, y para su consecución se pretende “*un procedimiento ordinario de tramitación de las disposiciones de carácter general en el que se reducen y racionalizan los trámites administrativos de tal forma que, por ejemplo, se disminuyen con carácter general los plazos de emisión de informes y se eliminan trámites innecesarios*”. Sin embargo, siendo loable la finalidad indicada, debiera haberse discriminado, en nuestra opinión, la reducción del plazo de emisión de informes sólo respecto de aquellos en los que resultara razonable.

Puede recordarse en este punto la doctrina del Consejo de Estado sobre la reducción del plazo para la emisión de sus informes, cuya *ratio* es extrapolable a la emisión de los informes de la Abogacía General. Así se expresaba el Consejo de Estado en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

*“Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio).*

---

*han sido excelentes, por cuanto se ha logrado, de media, no sólo el cumplimiento sino la reducción de los plazos reglamentariamente establecidos, lo cual tiene especial mérito teniendo en consideración el sistema centralizado implantado en el ámbito Consultivo, de suerte que tales informes se someten a un triple filtro jurídico, en beneficio de la unidad de criterio. En efecto, dichos informes suelen elaborarse por los Letrados Jefe en cada Consejería, para después ser supervisados y en su caso, reorientados, primero por la SGC, y segundo, por el Abogado General. El cumplimiento de los plazos reglamentarios con esta triple participación merece un especial reconocimiento, por cuanto requiere un esfuerzo añadido de todos los participantes en el proceso, que deben buscar un equilibrio, no siempre fácil, entre el estudio profundo y claridad de redacción de los informes, con acierto, fundamentación y suficiente calidad jurídicas, y los breves plazos a los que se somete su emisión”.*

*A este respecto, cabe reiterar lo ya indicado por este Consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):*

*"Es importante elevar al Gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

*- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*

*- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior; ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*

*- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa".*

Asimismo, la referida modificación plantea otra cuestión sin resolver, pues no resultaría pacífico discernir si, en caso de declaración de urgencia de un determinado procedimiento, se aplicaría el plazo de cinco días hábiles previsto en el artículo 16.3 del Reglamento de la Abogacía, o el de cuatro, que resultaría de la aplicación del artículo 11.3 del precitado Decreto 52/2021.

Finalmente, cabe apuntar que el Decreto 52/2021 no contiene previsión alguna respecto del mencionado plazo excepcional de treinta días del artículo 16.2 del meritado Reglamento, por lo que ha de entenderse, en nuestra opinión, que dicho plazo permanece incólume y podría invocarse, con preferencia a los plazos reducidos del Decreto 52/2021, cuando concurren los requisitos de aplicabilidad allí previstos.

#### **V. Instrucción 1/2019, de 7 de mayo, sobre Criterios de actuación de los Letrados de la Comunidad de Madrid.**

El dictado de la Instrucción 1/2019, hoy vigente, fue corolario lógico del Reglamento de la Abogacía General en la medida en que la previa Instrucción 1/2010 no se acomodaba en su totalidad al Reglamento.

El listado de Claves A se reduce considerablemente (Regla 7ª.1), si bien se establece una cláusula de cierre de amplio alcance ("*todos los demás asuntos en que, en atención a la cuantía económica, complejidad técnica, trascendencia jurídica o social de aquel, así*

*lo disponga el Abogado General”*)<sup>14</sup>. La detección de los asuntos Claves A corresponde al Letrado Jefe, quien deberá comunicarlo a la Subdirección General de lo Consultivo (Regla 7<sup>a</sup>.2), sin perjuicio de que el Abogado General pueda tener conocimiento previo de esos asuntos por otros medios, como ya hemos apuntado, a través de sus relaciones interorgánicas.

El tratamiento de las Claves A es similar al establecido en la Instrucción 1/2010, requiriéndose la conformidad expresa del Abogado General, aunque difiere en dos puntos principales. No dispone expresamente las consecuencias de los eventuales desacuerdos jurídicos entre el Letrado Jefe y el Abogado General (recuérdese que en la Instrucción 1/2010, salvo en el periodo de vigencia de la Instrucción 1/2014, se establecía de manera taxativa que el Letrado debía ajustar su informe al criterio del Abogado General). Y se confiere a la Subdirección General de lo Consultivo una suerte de mediación dialéctica con el Servicio Jurídico de la Consejería cuando los criterios entre ambas unidades no son coincidentes, de modo que se intercambien los distintos enfoques jurídicos a fin de concluir cuál es el más adecuado y conforme.

La configuración de los asuntos Claves B es muy abierta (Regla 8<sup>a</sup>), correspondiéndose con aquellos que *“no sean meramente rutinarios o repetitivos, y puedan tener cierta trascendencia o relevancia, afecten a diversas Consejerías o así lo califique la Subdirección General de lo Consultivo”*. También tienen esa consideración aquellos informes que, por su trascendencia o relevancia, el Abogado General encomiende a la Subdirección General de lo Consultivo, así como los informes discrepantes. Su tratamiento, sin embargo, no es tan riguroso como el que imponía la Instrucción 1/2010, por cuanto sólo requieren la conformidad expresa del Subdirector los últimos asuntos mencionados (Regla 11<sup>a</sup>).

En definitiva, el sistema de actuación consultiva resultante del Reglamento de la Abogacía General y de la posterior Instrucción 1/2019 se configura indudablemente con dotes centralizadoras, aunque con una menor intensidad que el diseñado en la Instrucción 1/2010.

En cualquier caso, quedan sin resolver los supuestos<sup>15</sup> en los que las tesis jurídicas del Letrado y del Abogado General sean divergentes respecto de un asunto concreto, siendo precisamente estos casos en los que puede quedar resentida la independencia profesional

---

<sup>14</sup> Además de la referida cláusula de cierre, la citada Regla 7<sup>o</sup>.1 asigna Clave A a los siguientes asuntos:

*“a) Los anteproyectos de leyes y proyectos de normas reglamentarias, siempre que, en este último caso, no tengan carácter meramente organizativo.*

*Se exceptúan las disposiciones reglamentarias cuyo único objeto sea el de aprobar bases reguladoras de subvenciones.*

*b) Examen e informe en Derecho, interesado por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros, de las disposiciones o resoluciones del Estado que sean susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional”.*

<sup>15</sup> Indudablemente minoritarios, atendiendo a la experiencia acumulada durante estos años.

postulada legalmente a los Letrados de la Comunidad de Madrid, en los términos que a continuación exponemos.

## **VI. La independencia profesional de los Letrados de la Comunidad de Madrid.**

Sin perjuicio de lo que después comentaremos, deben reconocerse, como premisa, las irrefutables ventajas que confiere la existencia de un sistema de centralización de los asuntos más relevantes y complejos para el buen funcionamiento de la actuación consultiva de la Abogacía General.

Dicha centralización permite que aquellos asuntos sean analizados no sólo por un único Letrado (el receptor de la petición de informe), sino también por los Letrados integrantes de la Subdirección General de lo Consultivo, y en última instancia, por el Abogado General, lo que implica, en definitiva, una mayor garantía de seguridad y acierto en las soluciones jurídicas que se planteen, amén de coadyuvar a una adecuada coordinación en beneficio de la necesaria unidad de doctrina en el seno de la Abogacía General.

Sentado lo anterior, no podemos olvidar que el reconocimiento legal expreso de la independencia profesional de los Letrados de la Comunidad de Madrid en el ámbito consultivo es algo inédito, lo que ensalza y elogia al Legislador y Gobierno madrileño del momento y a los sucesivos, por cuanto es una nota que se ha perpetuado desde 1999, confirmándose la confianza puesta en la autonomía de criterio jurídico de la Abogacía General.

Ningún otro colectivo funcional goza de tal prerrogativa, salvo aquellos a quienes corresponde expresamente el control interno de la gestión económico-financiera del sector público<sup>16</sup>.

Estas circunstancias dificultan, sin embargo, el discernimiento sobre el verdadero contenido y alcance de dicha independencia, aunque debemos partir de la idea de que la función consultiva no es calificada normativamente como una función de control interno.

---

<sup>16</sup> En efecto, sólo a los Interventores se les reconoce normativamente esa independencia. Así, el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su artículo 3.1 señala que “*la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus funciones de control interno se regirá por los principios de independencia, ejercicio desconcentrado y procedimiento contradictorio*”; su artículo 3.2 dispone que “*el control interno de la Intervención General de la Comunidad de Madrid se ejercerá con plena autonomía respecto de las autoridades cuya gestión sea objeto del control. A tales efectos, los funcionarios que realicen el mismo tendrán independencia funcional y jerárquica respecto de los titulares de las entidades cuya gestión controlen*”; y su artículo 31.2 reitera que “*el control financiero, que será ejercido con plena autonomía e independencia respecto de las autoridades y entidades cuya gestión se controle, se realizará por la Intervención General de la Comunidad de Madrid a través de sus servicios, Intervenciones Delegadas y los funcionarios que aquélla designe, de conformidad con lo previsto en la Ley 9/1990, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en el presente Decreto y demás disposiciones reglamentarias*”.

Este matiz resulta importante, porque, en efecto, la función consultiva no es en rigor una función de control, sino una función de asesoramiento jurídico<sup>17</sup>. Corrobora esta idea la caracterización de los informes jurídicos como no vinculantes. Si se hubiese querido configurar aquella como una función de control, hubiera sido necesario dotar a los informes jurídicos de esa importante cualidad de vincular la actuación administrativa o normativa de manera determinante.

Se trata de una función de asesoramiento, como decimos, en la que, a nuestro juicio, el Letrado ha de valorar todas las soluciones jurídicas posibles a las cuestiones que se susciten en cada asunto, incidiendo en el estudio de aquellas que se ajusten en mayor medida al sentido pretendido por el instrumento o consulta objeto de análisis. Sólo si la solución jurídica es única según su recto criterio –descartando las demás por carecer de ninguna base jurídica– deberá el Letrado ser unívoco en su argumentación y conclusión. En esos contornos debe comprenderse la independencia profesional, y no en otros más amplios<sup>18</sup>.

Incluso reconociendo esos estrechos parámetros de la independencia profesional del Letrado, ésta parece atemperar el deber de obediencia que pesa sobre todo funcionario público respecto de las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores<sup>19</sup>. El Letrado, como cualquier funcionario, está sujeto, en principio y con carácter general, a esas instrucciones y órdenes de cualquier índole relacionados con su puesto de trabajo u organización, pero no puede vincularle en esas situaciones puntuales en las que las soluciones jurídicas planteadas por el Letrado y Abogado General son de todo punto divergentes e incompatibles.

Será en ese pequeño rescoldo de situaciones críticas donde adquiera su auténtico valor y virtualidad la independencia profesional, permitiendo que el Letrado no se responsabilice de un informe jurídico cuyo criterio jurídico no comparte, una vez que ha apurado intelectualmente todas las vías jurídicas posibles desde un punto de vista hermenéutico.

Siendo así, resultaría muy conveniente, incluso necesario, el establecimiento de ciertas reglas que instrumenten la garantía de la independencia profesional en los términos expuestos, pues, como ya hemos comentado, ni el Reglamento de la Abogacía General ni la Instrucción 1/2019 explicitan tal extremo.

---

<sup>17</sup> Así se define en el artículo 1.1 y 2.1 de la Ley 3/1999.

<sup>18</sup> Téngase en cuenta, aunque no resulte de aplicación por referirse a esferas de actuación distintas y por aplicarse a los limitados efectos del secreto profesional, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 14 de septiembre de 2010, asunto Akzo y Akros) en la que se fija la distinción entre abogados internos y externos, predicándose sólo de estos segundos el verdadero carácter independiente, que no de los primeros (los Letrados de las Administraciones Públicas se asimilarían más a los abogados internos que a los externos). Sobre ello: *El secreto profesional del abogado y el abogado interno*. Rodríguez Piñeiro y Bravo-Ferrer, Miguel. La Ley 13380/2011.

<sup>19</sup> Así lo expresa el artículo 54.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

A nuestro entender, y bajo la perspectiva expuesta, no resulta adecuada ni conciliable con la independencia profesional una solución como la prevista en la Instrucción 1/2010 (o la restaurada en la Instrucción 1/2015), según la cual el Letrado debía ajustar su informe al criterio del Abogado General, por lo que se hace inevitable considerar otras fórmulas<sup>20</sup>.

Si nos fijamos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal observamos en su artículo 27<sup>21</sup> una garantía de la autonomía de los Fiscales respecto del criterio de sus superiores expresado a través de órdenes o instrucciones, consistente en relevar al Fiscal de las responsabilidades derivadas del cumplimiento de la orden o instrucción (con la que se está en desacuerdo), o encomendando a otro Fiscal el despacho del asunto.

Esta última posibilidad pudiera entenderse que tiene cierto encaje en el sistema actualmente implantado en la actuación consultiva, por cuanto el artículo 7 del Reglamento permite que el Abogado General se reserve “*el conocimiento de cualquier asunto consultivo o contencioso*”, o que designe a uno o varios Letrados para el conocimiento de determinados asuntos o categorías de ellos<sup>22</sup>. También puede encomendar al Subdirector General de lo Consultivo la emisión de informes por su especial trascendencia o relevancia (art. 10.1.e). Todas estas opciones de reparto de asuntos pudieran servir de instrumento para desapoderar a los Letrados que ordinariamente tuvieran que informar un determinado asunto, pero ese desapoderamiento habría de producirse *a priori*, sin esperar a que el asunto haya sido estudiado por el Letrado a quien correspondiere en origen y que haya manifestado ya su criterio jurídico. Y esto en la práctica no es lo usual.

Las divergencias de criterio jurídico en un determinado asunto acontecen cuando el Letrado que originariamente estudia el asunto eleva su propuesta de informe, y la Subdirección y/o finalmente el Abogado General difieren del mismo. Es en esos supuestos en los que hay que buscar una solución pacífica que permita conciliar la independencia profesional del Letrado.

---

<sup>20</sup> Ya comentamos *ut supra* cómo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid demandaba, en su Dictamen 238/2018, de 24 de mayo, algún cauce para conciliar los principios de unidad de doctrina y la libertad de conciencia e independencia profesional de los Letrados de la Comunidad de Madrid.

<sup>21</sup> El artículo 27 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, dispone lo siguiente: “*Uno. El Fiscal que recibiere una orden o instrucción que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo estime improcedente, se lo hará saber así, mediante informe razonado, a su Fiscal Jefe. De proceder la orden o instrucción de éste, si no considera satisfactorias las razones alegadas, planteará la cuestión a la Junta de fiscalía y, una vez que ésta se manifieste, resolverá definitivamente reconsiderándola o ratificándola. De proceder de un superior, elevará informe a éste, el cual, de no admitir las razones alegadas, resolverá de igual manera oyendo previamente a la Junta de Fiscalía. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala. Dos. Si el superior se ratificase en sus instrucciones lo hará por escrito razonado con la expresa relevación de las responsabilidades que pudieran derivarse de su cumplimiento o bien encomendará a otro Fiscal el despacho del asunto a que se refiera*”.

<sup>22</sup> “*(...) por razones de coordinación, reparto o distribución del trabajo, o por la naturaleza o complejidad de las materias, cualquiera que sea la unidad a la que estuviese orgánicamente atribuido el conocimiento del asunto*”

Por eso, la solución, a nuestro juicio, debería girar en torno a la primera de las fórmulas previstas en el referido artículo 27 del el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, esto es, la relevación de la responsabilidad del Letrado con criterio divergente. Esta exención de la responsabilidad pasaría por liberar al Letrado de la firma del informe con cuya argumentación y conclusión está disconforme, asumiendo el Abogado General tal responsabilidad y firma, en exclusiva. Debe reconocerse, finalmente, que ésta ha sido la respuesta empleada *de facto* por el actual titular de la Abogacía General a estos supuestos, si bien resultaría aconsejable, para mantener el criterio con ánimo de permanencia, su plasmación formal en una instrucción.

Esta misma solución sería extensible a las eventuales divergencias que acontezcan entre Letrados de los distintos niveles administrativos sujetos a una relación jerárquica.

A modo de recapitulación, podemos formular las siguientes conclusiones:

1º. La existencia de un sistema centralizado de los asuntos consultivos más relevantes y complejos aporta grandes ventajas al buen desenvolvimiento de la función de asesoramiento que corresponde la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en la medida que se les dota de una triple garantía de calidad y acierto en las soluciones jurídicas planteadas, al intervenir no sólo el Letrado receptor de la petición de informe, sino también los Letrados integrantes de la Subdirección General de lo Consultivo, y en última instancia, el Abogado General. La centralización también coadyuva a la necesaria coordinación, homogeneización y unidad de doctrina en el seno de la Abogacía General.

2º. Desde un punto de vista histórico, se aprecian unos inicios de tintes claramente descentralizadores en la actuación consultiva de la Abogacía General (bajo el régimen de la Instrucción 1/1999), una fuerte centralización durante la vigencia de la Instrucción 1/2010 (salvo en el periodo que rigieron las modificaciones operadas por la Instrucción 1/2014, que establecieron una descentralización máxima), y una centralización más mesurada desde la aprobación del Reglamento de la Abogacía General y la posterior Instrucción 1/2019.

3º. La independencia profesional de los Letrados de la Comunidad de Madrid tiene un alcance limitado pues no se trata de una función de control interno, sino de asesoramiento, y ésta debe entenderse como aquella en cuya virtud el Letrado ha de valorar todas las soluciones jurídicas posibles a las cuestiones que se susciten en cada asunto, incidiendo en el estudio de aquellas que se ajusten en mayor medida al sentido pretendido por el instrumento o consulta objeto de análisis. Sólo si la solución jurídica es única según su recto criterio –descartando las demás por carecer de ninguna base jurídica- deberá el Letrado ser unívoco en su argumentación y conclusión.

4º. La independencia profesional, en los términos expuestos, exige la adopción de algún mecanismo que permita su conciliación con el sistema centralizado establecido, de suerte que en aquellas eventuales y puntuales situaciones en las que las soluciones jurídicas planteadas por el Letrado y Abogado General son de todo punto divergentes e incompatibles, se releve al Letrado de su responsabilidad en el asunto. Dicho mecanismo



pasaría por liberar al Letrado de la firma del informe con cuya argumentación y conclusión está disconforme, asumiendo el Abogado General tal responsabilidad y firma, en exclusiva. Debe reconocerse, finalmente, que ésta ha sido la respuesta empleada *de facto* por el actual titular de la Abogacía General a estos supuestos, si bien resultaría aconsejable, para mantener el criterio con ánimo de permanencia, su plasmación formal en una instrucción.

## 6.2. La nueva Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)<sup>23</sup>

### I. Introducción.

El artículo 129.2 de la Constitución Española (CE) encomienda a los poderes públicos fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas como ejemplo de las denominadas “entidades de economía social”, que combinan el fin de lucro de las entidades mercantiles con un acusado afán de servicio social a través de las actividades que desarrollan. Por su parte, el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado la competencia exclusiva en las materias de legislación mercantil (ap. 6º) y legislación laboral, sin perjuicio de la ejecución de ésta por las Comunidades Autónomas (ap. 7º).

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional. Así, en la Sentencia 291/2005, de 10 de noviembre, este Tribunal subrayaba que el artículo 129.2 de la CE no prejuzga dicho reparto competencial, pues “*no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y, en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas*” (F.3). En consecuencia, “*la normativa autonómica será (...) de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas*” (F. 4).

La Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de “*cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil*”, lo que se extiende a “*la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española*” (art. 26, ap. 1.14 y 2, del Estatuto de Autonomía).

La asunción efectiva de competencias en este ámbito tuvo lugar el 1 de septiembre de 1995<sup>24</sup>, dando pie a la promulgación de la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, y, recientemente y bajo el mismo título, a la Ley 2/2023, de 24 de febrero (en adelante, Leyes 4/1999 y 2/2023).

En lo que concierne al marco regulador de las sociedades cooperativas en el ámbito europeo, hay que mencionar el Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE) y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

<sup>23</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

<sup>24</sup> En virtud del Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.

En el ámbito estatal resulta inexcusable la cita de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en lo sucesivo, Ley 27/1999), así como la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

En este trabajo se expondrán, sin ánimo de exhaustividad, las principales novedades introducidas por la Ley 2/2023, analizando especialmente los aspectos que la separan de la anterior regulación autonómica contenida en la Ley 4/1999, y sin pretender aspirar a una exposición completa del régimen jurídico aplicable a las sociedades cooperativas en la Comunidad de Madrid, lo que excedería del marco de esta Revista Jurídica.

## **II. Principales novedades de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.**

La Ley 2/2023 persigue, a lo largo de sus 147 artículos, sistematizar el régimen jurídico de este tipo de sociedades en su ámbito territorial, así como el de las uniones, federaciones y confederaciones en las que aquéllas se integran, derogando la anterior Ley 4/1999.

Se trata de un objetivo largamente perseguido, pues la aprobación de una nueva Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid ya se contemplaba en el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el Plan Anual Normativo para el año 2018 (BOCM de 10 de mayo de 2017).

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2023 justifica su aprobación, en primer lugar, por la necesidad de adaptarse al derecho societario, que ha sufrido profundas reformas en las dos últimas décadas de vigencia de la Ley 4/1999 y, en segundo lugar, por la voluntad de *“eliminar los obstáculos existentes para el adecuado desarrollo de las cooperativas en la Comunidad de Madrid, con el objetivo de favorecer su desarrollo y competitividad en el mercado, y de dotarlas de una regulación lo más completa posible, evitando las remisiones a la normativa estatal”*.

Las novedades más significativas de esta reciente norma, cuya entrada en vigor data del 28 de abril de 2023 (Disp. Final 3<sup>a</sup>), pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

### **a) Limitación de la responsabilidad de los socios.**

Con el fin de asimilar las cooperativas con las sociedades mercantiles, el artículo 5.2 limita la responsabilidad de los socios por las deudas sociales al importe nominal de sus respectivas aportaciones al capital social, impidiendo que los estatutos de las cooperativas puedan exigir al socio una responsabilidad adicional en caso de insolvencia, o una responsabilidad ilimitada por las deudas sociales -posibilidad que se contemplaba expresamente en el artículo 5.3 de la Ley 4/1999-.

Esta innovación en el régimen jurídico de las cooperativas se pone especialmente de relieve al regular la imputación de las pérdidas económicas, pues el artículo 59.3 *in fine* de la reciente Ley dispone que *“la responsabilidad por pérdidas de los socios de la*

*cooperativa estará limitada a la aportación obligatoria al capital social suscrita por los mismos”.*

De esta manera, la Ley 2/2023 se adapta en este punto a las pautas de la Ley estatal. En efecto, la responsabilidad de los socios por las deudas de la sociedad cooperativa se regula en el artículo 15.3 de la Ley 27/1999, donde se prescribe que *“la responsabilidad del socio por las deudas sociales estará limitada a las aportaciones al capital social que hubiera suscrito, estén o no desembolsadas en su totalidad”.*

Sobre esta cuestión ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, nº 229/2009, de 14 de abril (rec. 686/2004), que *“el principio prohibitivo del enriquecimiento injusto no puede servir de pretexto para hacer que los socios respondan personalmente de las deudas sociales más allá del régimen establecido por la ley para cada tipo de sociedad. (...) el artículo 15.3 de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, limita la responsabilidad de los socios por las deudas de la cooperativa a sus aportaciones al capital social, sin extenderlas lógicamente a las que tendrían que hacer para atender cada deuda social en caso de insolvencia de la cooperativa porque, de ser así, se estaría imponiendo a los socios una responsabilidad personal ilimitada por las deudas sociales”* (F.J. 4).

#### **b) Sección de crédito.**

Los estatutos de una sociedad cooperativa pueden prever y regular la existencia y funcionamiento de secciones que desarrollen, dentro del objeto social, actividades económico-sociales específicas con autonomía de gestión, cuentas de explotación diferenciadas y patrimonio separado, sin perjuicio de la responsabilidad general y unitaria de la cooperativa.

El artículo 6.1 de la Ley 2/2023 prevé la posibilidad de crear por vía estatutaria una sección de crédito *“que pueda actuar como intermediario financiero, pero limitando sus operaciones activas y pasivas al interior de la propia cooperativa y a sus socios, asociados y trabajadores, sin perjuicio de poder rentabilizar sus excesos de tesorería en cualquiera de las formas previstas en la legislación vigente”*, advirtiendo que *“en todo caso, el volumen de las operaciones activas de la sección en ningún caso podrá superar el cincuenta por ciento de los recursos propios de la cooperativa”*. También en este punto la nueva normativa autonómica sigue a la estatal, que contiene una previsión equivalente en el artículo 5.4 de la Ley 27/1999.

Es preciso distinguir la “sección de crédito”, admisible en el seno de cualquier cooperativa con los requisitos del artículo 6.1 de la Ley 2/2023, de la categoría específica de “cooperativas financieras de crédito”, regulada en el artículo 112.1 de la misma Ley; estas cooperativas, además de atender preferentemente a las necesidades financieras, activas y pasivas, de sus socios, pueden actuar con terceros mediante el ejercicio de las actividades y servicios propios de las entidades crediticias conforme a la legislación estatal básica. Las cooperativas de crédito adoptarán la denominación de “Caja Rural” cuando su objeto principal consista en la prestación de servicios financieros en el medio rural, sin distinción de personas y entidades.

### **c) Número mínimo de socios.**

Como norma general, las cooperativas de primer grado deben estar integradas por, al menos, tres socios (art. 8.1). Sin embargo, con el objetivo de fomentar el autoempleo colectivo, el artículo 8.2 flexibiliza el régimen de las cooperativas de trabajo, de iniciativa social y de comercio ambulante, reduciendo de tres a dos el mínimo de promotores, aunque impone ciertas normas de funcionamiento mientras permanezca dicha situación y, en todo caso, las emplaza a incorporar un tercer socio en un plazo máximo de 24 meses desde la inscripción de la cooperativa, so pena de ser objeto del correspondiente expediente sancionador, previo informe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social (art. 8.4) e, incluso, de incurrir en causa legal de disolución (art. 90.d).

Se trata de una opción legislativa ya acogida en otras comunidades autónomas; en este sentido, pueden citarse la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia (arts. 7 y 7 bis, redactados por la Ley 14/2011, de 16 diciembre); la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (artículo 10, redactado por la Ley 5/2018, de 19 junio); y el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (art. 9.3).

Por otra parte, partiendo de la premisa de que cualesquiera personas, físicas y jurídicas, públicas o privadas, pueden ser socios de las cooperativas de primer grado – categoría contrapuesta a las cooperativas de segundo o ulterior grado, que constituyen la unión de dos o más cooperativas (arts. 131 a 136)-, se admite como novedad que las comunidades de bienes puedan ser socios de una cooperativa de primer grado (art. 14), posibilidad ya reconocida en la Ley estatal 27/1999 (art. 12.1).

### **d) Proceso de constitución.**

Otra novedad de la Ley 2/2023 se refiere a la obligación de designar un órgano de administración que actúe durante el proceso de constitución de la cooperativa en nombre de la misma (arts. 9.2 y 10.1), sustituyendo a los promotores-gestores de la Ley 4/1999. También se aborda la regulación del procedimiento de elección del órgano de administración de la cooperativa en los estatutos sociales y al posible desarrollo de éstos mediante un reglamento de régimen interno (art. 11).

Junto a lo anterior, se prescribe la ratificación ante Notario del acuerdo de constitución de la cooperativa en caso de no presentarse para su inscripción en el Registro en el plazo de un año desde el otorgamiento de la escritura de constitución (art. 13.1).

Y se dispone la ampliación del plazo para verificar dicha inscripción registral de la sociedad de los dos meses de la Ley 4/1999 hasta tres meses a contar desde la solicitud por los interesados, así como el reconocimiento expreso del silencio administrativo positivo en caso de transcurrir dicho plazo sin resolver (art. 13, ap. 2 y 3).

### **e) Estatuto legal del cooperativista.**

La adquisición y pérdida de la condición de socio, así como sus derechos y obligaciones se regulan en la Ley 2/2023 en términos muy similares a la normativa anterior, aunque debe destacarse el incremento del número de supuestos que pueden dar lugar a la baja voluntaria justificada de los socios, admitiendo como tales la agravación de su régimen de responsabilidad y la ampliación de su participación en la actividad cooperativizada o en el tiempo mínimo de permanencia (art. 18.4, letras g) y h).

Novedosa también es la obligación de los socios de aceptar los cargos para los que fueren elegidos y desempeñarlos hasta el final de su mandato, salvo causa justificada (art. 21.1.a). La aceptación de los cargos electivos también se configura como obligatoria en la Ley estatal 27/1999 (art. 15.2.d).

A la relación de derechos de socios que integran los órganos de la cooperativa se suma la posibilidad de dimitir por justa causa, entendiéndose como tal el transcurso más de un año desde la finalización del plazo estatutario de desempeño del cargo sin que la asamblea general haya acordado realizar elecciones para renovar los órganos sociales (art. 21.2.a). No obstante, el ejercicio de este derecho está limitado por la imposibilidad de cesar, de manera simultánea o sucesiva, la totalidad de los miembros del órgano de administración, de manera deberán permanecer en funciones, al menos, dos de ellos, al objeto de convocar la asamblea de renovación o de instar judicialmente la disolución de la cooperativa si, convocada la asamblea general, no se acuerda nombrar nuevo órgano de administración. En este último supuesto el órgano de administración permanecerá en funciones (art. 41.7).

Finalmente, en materia de disciplina social, el artículo 23 introduce la posibilidad de designar a un instructor (ya sea un socio de la cooperativa, o bien un letrado adscrito a las asociaciones de cooperativas o de reconocido prestigio en este ámbito) encargado de impulsar el procedimiento sancionador, además de asimilar la regulación del *dies a quo* del plazo de prescripción de las faltas a la Ley 27/1999, computándose este plazo “*a partir de la fecha en que se cometió la infracción*”-y no desde su conocimiento por los administradores o a los doce meses de su comisión, como disponía la Ley 4/1999-.

#### **f) Estructura orgánica.**

En la estructura de toda sociedad cooperativa se distinguen los órganos necesarios y los facultativos. Entre los primeros se incluye la asamblea general, el órgano de administración -ya sea con la forma de consejo rector o de uno o dos administradores-, y los interventores. Por el contrario, tienen carácter facultativo el comité de recursos y otras instancias colegiadas de participación.

La composición y funciones de estos órganos han experimentado retoques de diferente calado con la nueva Ley, como se expone a continuación.

En lo que se refiere a la asamblea general, se flexibiliza el régimen de convocatoria de este órgano, admitiéndose excepcionalmente, ya sea con el fin de evitar la paralización de la actividad económica de la cooperativa o con el propósito de acordar el cese de los

miembros del órgano de administración y el nombramiento de sus sustitutos, que la iniciativa para promover la convocatoria corresponda al interventor a petición de dos tercios de los socios o, en su defecto, a estos últimos (art. 29).

En esta misma línea, se rebaja de 50 a 25 socios el número mínimo de asistentes para que la asamblea general quede válidamente constituida en segunda convocatoria, manteniéndose el mínimo del diez por ciento de los socios como *quorum* alternativo. Además, se habilitan la asistencia y el ejercicio del derecho de voto de los socios en la asamblea general mediante videoconferencia (arts. 31.1 y 33.5), aceptándose su representación en las votaciones con una mera autorización escrita o cualquier otro medio que permita acreditarla fehacientemente (art. 33.2), frente al poder notarial exigido por la Ley 4/1999.

Por otra parte, la impugnación de los acuerdos de la asamblea, tal como aparece regulada en la Ley 2/2023 (art. 36) se inspira claramente en la normativa de las sociedades de capital. En particular, se busca adaptar a las sociedades cooperativas las disposiciones incluidas en los artículos 204 a 206 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, relativos a la impugnación de los acuerdos de la junta general –órgano de las sociedades de capital equivalente a la asamblea general de las cooperativas-.

En cuanto al órgano de administración de las cooperativas, se admite tanto el tradicional consejo rector como la fórmula simplificada de un administrador único o dos administradores, solidarios o mancomunados, para las cooperativas de no más de diez socios (art. 37.1).

Como novedad reseñable respecto de la Ley 4/1999, cabe destacar que se unifica la duración del mandato de este órgano en cualquiera de sus formas, fijándose en un periodo de entre dos y cuatro años (arts. 37.1 y 39.5), así como la regulación de las incompatibilidades, incapacidades y prohibiciones que afectan a sus miembros (art. 37, ap. 3 a 6) siguiendo la normativa estatal en términos casi literales (art. 41 de la Ley 27/1999).

Adicionalmente, al abordar la composición del consejo rector, se elimina el límite máximo de quince miembros y se establece la exigencia de, al menos, tres consejeros: un presidente, un vicepresidente y un secretario (art. 39.1). Las vacantes de estos cargos se regulan en términos fuertemente inspirados por la normativa estatal (art. 35, ap. 5 y 6 de la Ley 27/1999).

En la impugnación de los acuerdos del órgano de administración ha desaparecido la distinción entre actos nulos y anulables (art. 42).

En relación con los interventores, órgano de control y fiscalización de la gestión cooperativa, hay que apuntar como novedades la ampliación de la duración de este cargo hasta un periodo cuatrienal renovable, y la tipificación de tres supuestos en los que la sociedad podría prescindir de este órgano fiscalizador: (i) cuando todos los socios formen parte del órgano de administración, (ii) si éste adopta la forma de administración

simplificada –se entiende que referida a la fórmula de uno o dos administradores-, y (iii) en el caso de cooperativas de hasta diez socios (art. 44).

En línea con lo expuesto, es destacable que otras leyes autonómicas han optado por prescindir del carácter obligatorio del órgano de fiscalización. Así, por ejemplo, la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, establece que los estatutos sociales podrán prever la designación de una comisión de intervención o de control de la gestión (art. 72), mientras que en la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, sólo pueden regularlo potestativamente las cooperativas que cuenten con más de diez socios (art. 44).

### **g) Régimen económico.**

Un rasgo diferenciador de las cooperativas en relación con las tradicionales sociedades mercantiles es la variabilidad de su capital. La razón de ser de esta nota distintiva obedece a la posibilidad de un constante flujo de entrada y salida de socios, consecuencia del principio de “puerta abierta” o de libre entrada y salida de los socios, proclamado por la Alianza Cooperativa Internacional. La baja del cooperativista implica la disolución de la relación contractual socio-sociedad que, en la medida en que es parcial o limitada a esa concreta relación, supone la iniciación de un proceso de liquidación, igualmente limitada a su aportación en el capital social, y que concluirá con el reembolso de dichas aportaciones.

En función de la amplitud del derecho al reembolso de las aportaciones obligatorias de los socios, la Ley 2/2023 distingue, con una terminología novedosa, entre las aportaciones de “clase A”, con derecho a reembolso en caso de baja del socio en la cooperativa, y las aportaciones de “clase B”, cuyo reembolso en caso de baja podrá ser denegado incondicionalmente por el órgano de administración o, si así se establece en los estatutos, por la asamblea general (art. 47).

El capital social mínimo con el que puede constituirse y funcionar una cooperativa, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos, no puede ser inferior a un euro (art. 47.1), a diferencia de la normativa anterior que exigía, al menos, 1.800 euros, excepto en el caso de las cooperativas de escolares (art. 49.1 de la Ley 4/1999).

No obstante, con el fin de preservar la estabilidad y continuidad de la actividad empresarial de las cooperativas y ofrecer seguridad jurídica a terceros, se imponen legalmente ciertas precauciones mientras el capital social no alcance la cifra de 3.000 euros: en particular, el capital se destinará íntegramente al fondo obligatorio de reserva; y los socios responderán solidariamente de la diferencia entre el importe de 3.000 euros y la cifra del capital suscrito si, en caso de liquidación, el patrimonio de la sociedad fuera insuficiente para pagar las obligaciones sociales (art. 47.1).

Por otra parte, el plazo para desembolsar los títulos de participación en el capital social, cuando se trate de aportaciones dinerarias en la parte que exceda del 25% de obligado desembolso inicial, se fija novedosamente en un máximo de dos años desde la

suscripción, siempre que su importe se refiera al capital social mínimo (art. 47.8). Se exceptúa con ello el plazo general de desembolso de cinco años.

En este aspecto cabe destacar, finalmente, la posibilidad de que los estatutos prevean la captación de recursos financieros de socios o de terceros, con el carácter de subordinados y con un plazo mínimo de vencimiento de cinco años, así como la contratación de cuentas en participación cuyo régimen se ajustará a lo establecido en el Código de Comercio (art. 55).

#### **h) Reducción de cargas administrativas.**

La Ley 2/2023 modifica el régimen de intervención administrativa en la actividad de las sociedades cooperativas, mediante la sustitución de las tradicionales autorizaciones previstas en la Ley 4/1999 por un régimen menos intervencionista, que se traduce en la presentación de meras comunicaciones o declaraciones responsables ante el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, disminuyendo así considerablemente las cargas administrativas.

Ejemplos de este reemplazo de las autorizaciones administrativas por simples comunicaciones o declaraciones responsables pueden encontrarse en la regulación de la ampliación de las operaciones de la cooperativa con terceros no socios (art. 56.2), así como en la aplicación del fondo de educación y promoción del cooperativismo, en casos de fuerza mayor, a fines distintos de los previstos legalmente (art. 62.5), operaciones cuyo régimen vigente contrasta de forma radical con las disposiciones equivalentes de la Ley 4/1999 (arts. 58.2 y 64.5).

En otros supuestos la reducción de las cargas administrativas se refleja en una simplificación de la publicidad de ciertos acuerdos sociales, que ya no requieren de difusión en los diarios de mayor circulación, bastando su inserción en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Este régimen es aplicable, entre otros casos, a los acuerdos de fusión, de cesión del activo y del pasivo y de disolución de la cooperativa, así como a los anuncios de liquidación y de distribución del haber social (arts. 71.6, 80, 92.6 y 99.1).

Por otra parte, a diferencia de las previsiones de la Ley 4/1999 (art. 102.2) relativas al depósito de los libros y documentación de la sociedad extinguida en el Registro de Cooperativas para su conservación durante seis años, la Ley 2/2023 impone a los liquidadores este deber de conservación por idéntico plazo desde la fecha del asiento de cancelación de la cooperativa (art. 99.2).

#### **i) Clasificación de las cooperativas.**

La clasificación de las cooperativas se modifica en la Ley 2/2023 como consecuencia de la reordenación de algunas clases y la introducción de otras nuevas, catalogando las sociedades por categorías y, en su caso, por sectores.

Así, junto a la clásica distinción entre cooperativas de primer y de segundo grado, la Ley 2/2023 clasifica las primeras en las siguientes categorías (art. 101): cooperativas de

producción; cooperativas de consumo de bienes y servicios; cooperativas especiales y cooperativas de sectores, sin perjuicio de la libre configuración estatutaria de otras cooperativas en las que quede claramente delimitada la correspondiente actividad cooperativa y la posición jurídica de los socios que participen en ellas. A estas cooperativas de configuración estatutaria se les aplicará, por analogía, la normativa que mejor se adapte a su objeto social.

La clasificación de las cooperativas en la Ley 2/2023 es más exhaustiva que la contenida en la Ley 4/1999, aunque, en lo esencial, sigue sus pautas básicas. Veamos a continuación las novedades más significativas en este aspecto.

En las cooperativas de trabajo, incluidas en el ámbito de las cooperativas de producción (art. 102), se distinguen los socios trabajadores -cuya relación jurídica con la cooperativa es de naturaleza societaria, por lo que tienen derecho a percibir periódicamente anticipos societarios, en función de su participación en la actividad cooperativa, que no revisten la condición de salario-, y los trabajadores asalariados, ligados a la cooperativa por una relación estrictamente laboral. Se trata de una forma de organización del trabajo *“cuya finalidad no es otra que la de proveer estructuras organizativas, materiales, financieras, de gestión, o de cualquier otra clase, que permitan y faciliten la más eficaz prestación del trabajo autónomo a través de la puesta en común del esfuerzo personal y directo de los socios trabajadores que la integran”* (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) nº 549/2018, de 18 de mayo, F.J. 6º).

La Ley 2/2023 modifica la proporción máxima entre el trabajo asalariado y el trabajo societario, permitiendo que aquél ascienda al 49% del total de horas por año realizadas por los socios trabajadores –frente al 30% de la Ley 4/1999-, admitiendo incluso la elevación de este porcentaje en función de las características o necesidades objetivas de la actividad empresarial con una simple comunicación al Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (art. 103.1). En la Ley 4/1999 la superación del citado porcentaje quedaba supeditado a la obtención de pertinente autorización administrativa.

En materia de cooperativas agrarias –ubicadas también entre las cooperativas de producción-, la Ley 2/2023 (art. 106) introduce algunas novedades respecto de la Ley 4/1999 (art. 109), inspirándose en la normativa estatal (art. 93 de la Ley 27/1999). En particular, puede citarse la admisión de comunidades de bienes entre sus posibles socios y la elevación hasta el 50% del límite máximo de las actividades realizadas con terceros.

En las cooperativas de explotación comunitaria, modalidad de cooperativa agraria que gestiona una sola explotación, se permite que la proporción entre el número de horas/año de trabajo asalariado y trabajo societario se eleve al 49% (art. 107) en términos similares a las cooperativas de trabajo.

En el ámbito de las cooperativas de consumidores y usuarios, categoría encuadrada dentro de las cooperativas de consumo de bienes y servicios (art. 113), es destacable la creación de nuevas subcategorías o variantes junto a las tradicionales cooperativas de escolares. Así, se reconocen legalmente las cooperativas de consumidores de aparcamientos en suelos propios o de concesión administrativa, y las cooperativas de

viviendas en cesión de uso, en las que la sociedad retiene la propiedad de las viviendas, facilitando a los socios el uso y disfrute de las mismas en régimen de arrendamiento o mediante cualquier título admitido en derecho (art. 113.5).

De importante calado son las modificaciones introducidas por la Ley 2/2023 en el régimen aplicable a las cooperativas de viviendas, buscando, en palabras de su Exposición de Motivos, “*su mayor solvencia y viabilidad*”.

Así, cabe destacar que, solo con carácter excepcional, se permitirá que las cooperativas de viviendas enajenen o arrienden a terceros no socios hasta un 30% de las viviendas promovidas, siempre que no existan posibles socios en la lista de espera y para evitar la paralización de la promoción de viviendas en curso por falta de socios. Se requiere, a tal efecto, un acuerdo *ad hoc* de la asamblea general adoptado antes de obtener la licencia de ocupación o, en su caso, de la declaración responsable. En estos casos, la Ley 2/2023 sustituye el régimen de autorizaciones administrativas propio de la normativa anterior por otro menos intervencionista, bien de comunicación o bien de declaración responsable en función del porcentaje que alcancen dichas operaciones con terceros –hasta un 10% en el primer caso, y por encima de esta cifra, en el segundo-.

Por otra parte, la nueva Ley introduce una relación de circunstancias que permitirán calificar la baja del socio de una cooperativa de viviendas como justificada: (i) alejamiento del centro de trabajo superior a 40 Km, (ii) desempleo prolongado, (iii) enfermedad grave, (iv) aumento superior al 10% del coste de la vivienda o (v) retraso de más de 18 meses en su entrega (art. 117.5), y se elimina el plazo obligatorio de devolución de las cantidades aportadas por el socio que causa baja -plazo que la Ley 4/1999 fijaba en 18 meses en caso de baja justificada y en tres años para otros supuestos. De esta manera, la Ley 2/2023 se limita a establecer la obligación de devolver las cantidades aportadas por el socio que causa baja una vez éste sea sustituido en sus derechos y obligaciones por otro socio, o por un tercero cuya subrogación en la posición de aquel sea válida (art. 117.4).

Para el caso de que una cooperativa de viviendas desarrolle varias fases dentro de una misma promoción, o varias promociones de viviendas, la Ley 2/2023, siguiendo las pautas de la normativa estatal, limita la responsabilidad de los socios de una fase o promoción, estableciendo que no responderán de las deudas de otras fases o promociones y tampoco responderá el conjunto de la cooperativa (art. 119.4).

Finalmente, cabe destacar la sujeción a auditoría de cuentas de este tipo de cooperativas con más de veinte viviendas y locales en promoción (art. 120.a) –en la Ley 4/1999 se exigía a partir de cuarenta inmuebles-, y la obligación de elaborar unas normas en las que se desarrolle el funcionamiento y el régimen de la promoción, bien por el órgano de administración o por una empresa gestora contratada *ad hoc* (arts. 121), así como la configuración marcadamente estatutaria de los derechos de tanteo y retracto (art. 123).

Por añadidura, la Ley 2/2023 reconoce nuevas categorías: las cooperativas de generación y/o almacenamiento de energía y/o combustibles (art. 108), las cooperativas de gestión de residuos (art. 110), las cooperativas de consumidores de energía y/o combustibles (art. 114) y las cooperativas energéticas (art. 127).

Para terminar con las novedades más significativas en la clasificación de cooperativas, nos referiremos a las cooperativas mixtas, cuya regulación en la nueva Ley (art. 130) se inspira claramente en la normativa estatal (art. 107 de la Ley 27/1999). Lo que caracteriza a este tipo de cooperativas es contar con una proporción relevante de socios de capital o asociados (de entre el 35 y el 49%) como mecanismo de capitalización. El derecho de voto de los asociados en la asamblea general puede determinarse estatutariamente en función del capital aportado, de modo exclusivo o preferente. Por ello, estas cooperativas se encuadran en la clase que proceda de acuerdo con la actividad que desarrollen, añadiendo a su denominación la expresión “*mixta*”.

### **III. Conclusiones.**

La Ley 2/2023 ha llevado a cabo una actualización del régimen jurídico aplicable a las sociedades cooperativas de la Comunidad de Madrid, introduciendo abundantes novedades que persiguen adaptar su regulación al moderno derecho societario, tomando como referencias la normativa estatal y la promoción de la actividad económica y la competitividad. En este aspecto cabe destacar la limitación de la responsabilidad de cooperativista, la flexibilización en el proceso de constitución de la sociedad y en el funcionamiento de sus órganos, así como la diversificación de los medios de financiación.

El segundo vector que inspira la nueva Ley es el establecimiento de un régimen de intervención administrativa menos invasivo, basado en la presentación de meras comunicaciones o declaraciones responsables ante el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, frente al régimen de autorización administrativa previa que caracterizaba la anterior Ley 4/1999.

### 6.3. La excepción de falta de legitimación como vía para la terminación anticipada del proceso civil – *Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid)*<sup>25</sup>

La legitimación procesal consiste en el vínculo jurídico existente entre la parte del procedimiento civil que actúa como demandante o demandado y el objeto litigioso, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Se trata de una cuestión esencial en la correcta sustanciación del procedimiento, habilitante para adoptar una decisión en cuanto al fondo, pues, en el supuesto de existir un óbice en la relación jurídica que la legitimación supone, esto es, que no concurra el nexo necesario entre el sujeto procesal y el objeto del pleito, éste no ha de proseguir tomando una decisión de fondo, pues no podrá atribuirse lícitamente, bien a la parte que ha incoado el proceso, o bien a la parte frente a la que se dirige la acción.

El concepto de legitimación procesal tiene, a su vez, una doble dimensión. De forma apriorística, la jurisprudencia se ha inclinado por considerar que la falta de legitimación de la parte afecta al fondo del asunto litigioso, al suponer el cuestionamiento del nexo de la parte con el objeto, lo que implica la necesidad de resolver esta alegada excepción en sentencia. En el caso de ser apreciada, la sentencia no entrará en el fondo del asunto, desestimando la demanda al apreciar esta falta de conexión. Nos encontramos en la faceta de la legitimación procesal denominada “*ad causam*”, que precisa examinar el propio objeto para emitir el pronunciamiento sobre su concurrencia. Así, se justifica que en tal caso no sea posible anticipar la decisión, pues es en sentencia donde ha de tener lugar la valoración de los elementos objetivos del procedimiento.

No obstante, la legitimación procesal también ofrece una segunda vertiente, que no necesita que por el Juzgador se examinen en profundidad los matices del objeto litigioso, sino que resulta formalmente manifiesta la no concurrencia de dicho nexo, y lo es desde un prisma más formal que de fondo, al no verificarse la capacidad para ser parte de uno de los sujetos de la *litis*, que se encuentra desconectado del objeto procesal de una manera evidente, toda vez que la pretensión ni tan siquiera puede dirigirse contra él, desde la perspectiva de la capacidad para ser parte, esto es, *ex ante*, de forma anticipada. A esta modalidad de legitimación se la denomina “*ad processum*”.

Por ello, es siempre necesario realizar un examen previo de la concurrencia de la unión de los sujetos intervinientes en el proceso civil con su objeto para la mejor defensa de los intereses de la Comunidad de Madrid, pues de ser debidamente alegada y apreciada la excepción de falta de legitimación, ya sea activa (del demandante) o pasiva (del demandado), podrá obtenerse una resolución favorable para los intereses de la Administración regional madrileña de forma eficiente y anticipada, evitando incluso un improcedente pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Atendiendo a la casuística, por su carácter ilustrativo, pueden referirse dos supuestos en los que la Abogacía General de la Comunidad de Madrid ha obtenido sendos

---

<sup>25</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Departamento de Derecho Civil y Penal en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

pronunciamientos favorables anticipados, sin entrar en el fondo, al haberse acogido la excepción de falta de legitimación.

En primer lugar, dentro del Procedimiento Ordinario 273/2019, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 4 de Aranjuez, seguido, entre otros, contra un alto cargo y un empleado público de la Comunidad de Madrid, respecto de quienes se asumió su asistencia letrada, en una demanda de responsabilidad civil extracontractual contra la dirección de un centro educativo privado por un presunto supuesto de acoso escolar, resultando que los codemandados, en tanto que encargados de la inspección educativa, habrían emitido informes al respecto de esos hechos, pero sin haber intervenido en ellos. El Juzgado, previa invocación por parte del Letrado de la Comunidad de Madrid, apreció la excepción de falta de legitimación, en este caso “*ad processum*” de los codemandados asistidos, y los excluyó anticipadamente del procedimiento, que continuó solo con la dirección del centro privado, tras la audiencia previa, en virtud de Auto de 12 de febrero de 2021, y de acuerdo con la siguiente argumentación jurídica (fundamento de derecho segundo):

*“Si bien la opinión mayoritaria de la jurisprudencia entiende que la legitimación no es una cuestión procesal sino que afecta a la cuestión de fondo, entiende este órgano judicial que cuando, como en el presente caso, se invoca una falta de legitimación pasiva “ad processum” puede ser planteada y resuelta en el acto de audiencia previa. Tal posibilidad es contemplada por distintas resoluciones judiciales, al amparo tanto de la antigua LEC, de modo que en la práctica se decidía sobre la misma en la comparecencia del art. 680 de la anterior Ley Procesal Civil, cuando se debía a falta de legitimación ad processum y mucho más cuando de la documentación presentada no había duda de que no existía legitimación respecto de alguna de las partes (también en orden a apreciar la legitimación ad causam), cuando la titularidad del bien por ejemplo había pasado a otra persona distinta que la demandada, siendo tal relación de titularidad la que posibilitaba ser actor o demandado, (entre otras STS de 07.03.90, sobre todo se admite en la comparecencia citada cuando la falta de legitimación era manifiesta, STS de 18.03.93) como en la jurisprudencia relativa a la actual LEC. En este sentido, la sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante, sec. 6ª, S 30-6-2015, nº 133/2015, rec. 133/2015 indica: “En el acto de la audiencia previa, la juzgadora de instancia avanzó que aceptaba preventivamente, la excepción de falta de legitimación pasiva del codemandado D. Landelino (albacea, contador partidor)”. Y en igual sentido la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva, sec. 1ª, S 31-5-2005, nº 86/2005, rec. 144/2005 indica: “al interponer la demanda no era titular del bien que sirve de base al proceso, por lo tanto no tiene legitimación para soportar la acción ejercitada”.*

*Pues bien, partiendo de tales consideraciones, debe ser estimada la falta de legitimación pasiva de los demandados.*

*Ciertamente la acción que se ejercita en el presente procedimiento es una acción de responsabilidad respecto del centro docente basada en el artículo 1903 C.C., el cual instaura en su apartado quinto la responsabilidad de los titulares de los centros docentes que no sean de enseñanza superior por los daños que causen sus alumnos menores de edad cuando se encuentren bajo la vigilancia del personal escolar.*

*Acción que se dirige también respecto de los docentes que según la demandante estuvieron en contacto con la menor y no actuaron con la debida diligencia en lo relativo a su obligación de velar por la convivencia y el bienestar del alumno, y que encuentra su base legal en el artículo 1902 y 1904 del Código Civil. Incluso puede discutirse si la responsabilidad del centro docente pudiera tener naturaleza contractual a tenor del artículo 1258 C.C.*

*Ahora bien, el problema se plantea en relación con los demandados (...), en cuyo caso entiende este órgano judicial, carecerían de legitimación ad processum al no existir un título contractual o legal de imputación de la responsabilidad que se reclama a través de la acción que se ejercita en el seno del presente procedimiento civil.*

*El Artículo 151 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece:*

*“Funciones de la inspección educativa:*

*Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:*

- a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.*
- b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.*
- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.*
- d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.*
- e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.*
- f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.*
- g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.*
- h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación”.*

*De este modo, no se deduce, derivada de la intervención a que está obligada la Inspección de Educación (y de sus responsables), la existencia de un título de imputación para la reclamación civil derivada de responsabilidad por un supuesto de acoso escolar dirigida contra el centro educativo y sus docentes, al no existir*

*ningún vínculo contractual o disposición legal que permita fundamentar la relación jurídica necesaria para la acción que se ejercita.*

*Todo ello sin perjuicio de poder, en su caso, ejercitar acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (que son los exclusivamente competentes para conocer de estas demandas en virtud del artículo 9.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) En definitiva, ha de prosperar la excepción de falta de legitimación pasiva ad processum invocada por el Letrado de la Comunidad de Madrid, al carecer los demandados de la titularidad del objeto litigioso o de la relación jurídica de la que surge la pretensión.”*

En segundo lugar, en el seno del Procedimiento Ordinario 1201/2022, del Juzgado de Primera Instancia nº 60 de Madrid, seguido contra la Agencia de Vivienda Social a instancia de una mercantil, en reclamación de cantidad, el Juzgado estimó la excepción de falta de legitimación de la demandante para reclamar a la Agencia de Vivienda Social el importe, a instancia del Letrado de la Comunidad de Madrid, apreciándola en este caso como un supuesto de falta de legitimación “*ad causam*” y resolviendo en sentencia, pero sin entrar en el fondo. La razón jurídica de diferir la sentencia el pronunciamiento sobre esta excepción, por considerarla “*ad causam*”, se encuentra en la necesidad de entrar en el objeto de la reclamación, esto es, en la documentación aportada y en propio nexo contractual del que nacería la obligación de pago, para descartarla. En el caso concreto, la demandante fue cesionaria de los créditos de otra mercantil, pero no de todos, siendo así que el que concretamente reclamaba de la Agencia de Vivienda Social era de fecha anterior a la dispuesta en la escritura de cesión para su efectividad, por lo que ésta quedó fuera de su propiedad, careciendo, por ello, de legitimación para reclamarla. Así lo expresa la Sentencia nº 269/2023, de 17 de mayo (fundamentos de derecho 6 a 9):

*“6. Pues bien en el presente caso la parte actora, que es quien tiene la carga de la prueba por aplicación del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no ha aportado prueba alguna que acredite la existencia de un contrato que haya unido a la entidad bancaria citada con la parte demandada. Como señala la SAP, Civil sección 8 del 24 de febrero de 2022 (...) al resolver un caso análogo: Olvida la recurrente que la legitimación, hoy expresamente regulada en el artículo 10 LEC, exige, como resulta del tenor literal del precepto, que quien comparezca como parte sea titular de la relación jurídico material objeto del proceso, siendo doctrina jurisprudencial reiterada, como se pone de manifiesto en las sentencias de 16 de mayo de 2003, 30 de mayo de 2002, y las que en ellas se cita, como las de 17 de julio y 29 de octubre de 1992, 20 de octubre de 1993, 1 de febrero de 1994, 13 de noviembre de 1995, 30 de enero de 1996 y 26 de abril de 2001, que la falta de legitimación pasiva "ad causam" puede ser examinada de oficio por el Tribunal por ser presupuesto de la relación jurídico procesal y como cuestión ligada indisolublemente al interés que la parte demandada tiene a ejercitar su defensa y a la tutela efectiva de tal interés (artículo 24. 1 de la Constitución).*

*7. Se debe tener en cuenta que lo pactado en la escritura de compra es lógico. Ya que se trata de un derecho de crédito que nació mucho antes de que la parte actora*

*formara parte del contrato y que no supuso ningún gasto para la parte actora. Pero es que no se debe olvidar que de seguir la tesis de la parte actora la consecuencia es que se extraería del concurso de Obrum un posible derecho de crédito a favor de la concursada. Por tanto de todo lo anterior se desprende que la parte actora no tiene legitimación activa.*

*8. La consecuencia es que se debe desestimar íntegramente la demanda, sin que se pueda analizar el resto de cuestiones controvertidas, ya que para ello hubiera sido necesario que se hubiera acreditado la existencia de la legitimación de la parte actora.*

*9. Decisión. Se debe desestimar íntegramente la demanda (con imposición de costas a la demandante).”*

En conclusión, una correcta y eficiente praxis procesal determina la necesidad de realizar un examen cuidadoso y anticipado de la relación existente entre las partes y el objeto del procedimiento, pues de advertir la falta de relación jurídica entre ellos, podrá obtenerse una mejor defensa de la Administración en los procedimientos civiles, evitando la prolongación de la causa, mediante la exclusión de la Comunidad de Madrid en aquellos casos en los que frente a ella se ejerciten acciones civiles por quienes no tienen derecho a efectuar dicha reclamación, o bien la pretensión sea ajena a cualquier tipo de obligación de la Comunidad de Madrid que la vincule al objeto del procedimiento.