Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Memoria del año 2015

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2015

Que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia eleva a la Asamblea y al Gobierno regionales, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo

EDITA
Consejo Jurídico de la Región de Murcia
c/ Alejandro Seiquer 14. 30011 Murcia
E-mail: cjrm@carm.es
Web: www.consejojuridicomurcia.es

DISEÑO Y MAQUETACIÓN
Consejo Jurídico de la Región de Murica
Unidad de Archivo y Biblioteca

Depósito Legal: MU 515-2007

Págs.

I. INTRODUCCIÓN 9

II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico 13
2. Dotación funcionarial en el año 2015 13
3. Prevención de riesgos laborales 14
4. Sede del Consejo Jurídico 14
5. Informática y comunicaciones 14
6. Archivo y Biblioteca 15
7. Gestión Presupuestaria 17
8. Actividad institucional 18
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2014 20
10. Publicación de Dictámenes 26

.

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas y de Dictámenes 29
2. Acuerdos de suspensión de trámite 30
3 Procedencia de las consultas 31
4 Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre …… 33
5 Votos particulares y audiencias solicitadas …….. 33
6 Clasificación de los dictámenes 34
7 Decisiones recaídas en expedientes consultados 38
8 Índice numérico de dictámenes 39

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. Sobre las consultas al Consejo ……. 67
   - 1.1. Urgencia ……... 67
   - 1.2. Consultas facultativas …… 67
   - 1.3. Momento de formular la consulta …… 67
   - 1.4. Conformación del expediente ……... 68
   - 1.5. Aportes documentales al expediente con posterioridad a la solicitud de dictamen al Consejo …… 68
   - 1.6. Órgano asesorado y potestades …….. 68
   - 1.7.. Sobre comunicación al Consejo de las decisiones recaídas en los asuntos consultados y las incidencias que pongan fin anticipado al procedimiento …….. 69
2. Sobre la potestad normativa …… 71
   - 2.1. Sobre los anteproyectos de Ley …….. 71
     - 2.1.1. Los Presupuestos Generales en el contexto del sistema de estabilidad presupuestaria …….. 71
     - 2.1.2. Sobre la transparencia, el buen gobierno y el estatuto del cargo público …… 74

2.1.3. Anteproyecto de Ley de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia (Dictamen 55/2015) ….. 76

2.1.4. Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Dictamen 71/2015) ……. 77

2.2. Sobre los proyectos de reglamentos ……... 78

2.2.1. Preceptividad y urgencia del dictamen …… 78

2.2.2. Procedimiento de elaboración …… 78

2.2.3. Titularidad de la potestad reglamentaria. Habilitación …… 81

2.2.4. El alcance de la potestad reglamentaria del Consejero de Hacienda y Administración Pública. …….. 83

2.2.5. Límites materiales de la potestad reglamentaria …… 84

2.2.6. Organización administrativa …… 87

2.2.7. Títulos competenciales …… 88

3. Sobre la actividad de contratación …….. 91

3.1. Calificación de contratos …… 91

3.2. Modificación de contratos …… 91

3.3. Resolución de contratos …… 92

3.4. Interpretación de los contratos …… 95

4. Sobre la revisión de oficio …… 97

4.1. Regulación en la nueva Ley 39/2015, de de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas …… 97

4.2. Artículo 62.1,a) de la Ley 30/1992 ……... 98

4.3. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio (art. 62.1,b), de la Ley 30/1992) ……. 99

4.4. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 62.1,e), de la Ley 30/1992 y 217.1,e), LGT) …….. 99

4.5. Los actos administrativos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1,f), de la Ley 30/1992) …… 101

4.6. Revisión de oficio y urbanismo …… 101

4.7. La revisión de oficio de las disposiciones de carácter general ……... 103

4.8. Aspectos procedimientales ……... 104

4.8.1. Preceptividad del dictamen del Consejo Jurídico …… 104

4.8.2. Caducidad del procedimiento …… 105

4.8.3. Motivación de la declaración, o no, de la nulidad de pleno derecho …….. 105

4.9. Límites a la revisión de oficio (art. 106 de la Ley 30/1992) …… 105

5. Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración 107
5.1. Ámbito sanitario 107
5.1.1 Seriedad y congruencia de las reclamaciones. Calificación de los escritos 107
5.1.2. Prescripción de la acción y daños continuados 108
5.1.3. Legitimación y representación 110
5.1.4. Prueba de la actuación sanitaria 111
5.1.5. Imputabilidad del daño 113
5.2. Obras y servicios públicos 114
5.3. Responsabilidad por acto administrativo 118
5.4. Responsabilidad en el ámbito de la educación no universitaria 120
5.5. Elementos generales 122
6. Control por la Intervención General, incidente de gastos con omisión de fiscalización previa y resolución de reparos 129
7. Sobre servicios y actividades de las corporaciones locales 131
7.1. Servicio de abastecimiento de agua potable e interpretación de claúsunas contractuales (Dictamen 73/2015) 131
7.2. Funcionarización del personal laboral (Dictámenes 136/2015 y 210/2015) 131

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La presente Memoria, correspondiente al año 2015, ha sido elaborada para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 45.2 de su Reglamento de Organización y funcionamiento.

La Memoria arranca con una Introducción a la que siguen tres partes: la primera señala la composición del Consejo, sus medios y los sucesos más relevantes del ejercicio; la segunda recoge la actividad propiamente consultiva desarrollada por el Consejo durante el año 2015; y la tercera contiene las observaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos regionales que se derivan de los temas consultados.

II. ASPECTOS GENERALES

II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico

El Consejo Jurídico está integrado por:

D. Antonio Gómez Fayrén, Presidente.
D. Mariano García Canales
D. Manuel Martínez Ripoll
D. Luis Alberto Gálvez Muñoz
D. José A. Cobacho Gómez

El 21 de octubre de 2015 el Presidente del Consejo Jurídico, en cumplimiento de lo que establece el artículo 4.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, remitió al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad autónoma y a la Excma. Sra. Presidenta de la Asamblea regional sendos oficios comunicando que el día 25 de febrero del año 2016 expirarían los mandatos de los miembros de este Consejo Jurídico D. Manuel Martínez Ripoll, designado por el Consejo de Gobierno, D. José Antonio Cobacho Gómez y D. Antonio Gómez Fayrén, designados por la Asamblea Regional. La expiración se produce por el transcurso del período de seis años previsto en el artículo 4.3 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a contar desde sus tomas de posesión ocurridas el 25 de febrero de 2010.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.5 f) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el 19 de febrero de 2015 fue designado miembro del Consejo de la Transparencia el Excmo. Sr. D. José Antonio Cobacho Gómez.

2. Dotación funcionarial en el año 2015

Letrado-Secretario General: D. Manuel M.ª Contreras Ortiz
Letrada: D.ª Concepción Cobacho Gómez
Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.
Letrada: D.ª Carmen Caturla Carratalá.
Letrado: D. Rafael Morales Illán.
Letrado: D. Carlos M. Montaner Salas
Documentalista: D.ª Ascensión Soler Madrid.
Jefa de Sección de Coord. Administrativa: D.ª Pilar Ortiz López.
Técnico de Prevención de Riesgos Laborales: D. Antonio F. Gallego Sánchez.
Secretaria del Presidente: D.ª Josefa Encarna Catalán Espasa.
Auxiliar de Secretaría del Presidente: D.ª Josefa Muñoz Valverde.
Auxiliar Especialista: D.ª Juana María Martínez Arias.
Auxiliar Administrativo: D.ª María José Rizo Alarcón.
Ordenanza: D.ª Ana Ruiz Franco.
Ordenanza: D. Jesús Garrido Marín.

Permanece en servicios especiales el Letrado D. Eduardo Garro Gutiérrez.

3. Prevención de riesgos laborales.

Continúa en fase de estudio y redacción el documento *Plan de Emergencia y Evacuación* del edificio que alberga la sede del Consejo Jurídico por parte de la Dirección General de Patrimonio, tal y como preceptúa la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración Pública de la Región de Murcia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de julio de 2010 (BORM nº 174, de 30 de julio de 2010).

Siguiendo las recomendaciones del Servicio de Prevención Coordinador, dentro de la Campaña de Vacunación de la Gripe Estacional 2015-2016, el personal del centro fue citado para la vacunación el 27 de octubre de 2015, siendo la participación de un 27%.

Se mantiene la difusión a través de la Intranet "Plaza Pública" de normativa, novedades, recomendaciones, así como congresos, jornadas y actos sobre Salud Laboral que se realizan en todo el ámbito de la geografía nacional. Se continúa actualizando la documentación existente en dicha intranet. Cumpliendo de esta forma con la promoción de la prevención de riesgos laborales en la empresa.

Continúa la labor de asesoramiento a los trabajadores que soliciten información relativa a las condiciones de trabajo y a la prevención de riesgos en su puesto de trabajo, así como en el ámbito global del centro.

Además, se vigila con las pertinentes actividades de control el cumplimiento de las medidas de prevención establecidas, con la colaboración de los técnicos de las empresas externas que llevan a cabo el mantenimiento preventivo de las instalaciones del centro, detectando y corrigiendo los fallos y anomalías que puedan acontecer, evitando o, en su caso, minimizando así posibles riesgos.

4. Sede del Consejo Jurídico.

Durante el año 2015 se han desarrollado sin incidencias relevantes los trabajos de mantenimiento y conservación del edificio ubicado en la calle Alejandro Seiquer, número 14, de Murcia.

5. Informática y comunicaciones.

Este año se ha continuado con el proceso de renovación de los equipos obsoletos adquiriendo nueve ordenadores modelo HP Prodesk 600 G1TWR y pantallas HP EliteDisplay E20. Se han adquirido nuevas licencias para los puestos instalados.

Los sistemas han funcionado con normalidad sin incidencias destacables más allá del mantenimiento propio de los mismos.

6. Archivo y Biblioteca.

La Unidad de Archivo-Biblioteca es la encargada de gestionar la organización y conservación de los expedientes generados por la actividad propia de la institución. Dichos expedientes se conservan tanto en formato papel como digitalizados.

Durante el ejercicio 2015, han sido transferidos al Archivo General de la CARM un total de 115 cajas o unidades de archivo, correspondientes a la serie “Expedientes de consulta” generados durante los años 2003, 2004 y 2005, lo que ha sido posible, también, gracias a la valiosa colaboración del citado Archivo.

Para la búsqueda y consulta de los dictámenes emitidos, disponemos de dos bases de datos, una de uso interno y otra externa de acceso público vía web, donde se vuelcan los dictámenes una vez han sido procesados y eliminada la información sensible en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales. Hasta diciembre de 2015 suman un total de 4027 dictámenes, los cuales pueden ser consultados a texto completo.

Sobre el rendimiento de la base de datos de dictámenes de acceso público durante 2015, podemos extraer las siguientes cifras y conclusiones:

- Nº total de sesiones ……. 4.028 (+48,74 %)
- Nº de páginas visitadas …...15.483 (+20,09%)
- Nº usuarios ……..……2.109 (+41%)
    - Nuevos usuarios……..49,9 %
    - Usuarios recurrentes ……..50,1%)

Al igual que en los últimos años, las restricciones presupuestarias siguen incidiendo negativamente en el crecimiento del fondo bibliográfico de la Biblioteca, en cuanto a la adquisición de monografías de forma significativa. Sí se han renovado las suscripciones a las revistas así como el mantenimiento del sistema de gestión bibliotecaria Absys Express v. 7.5.

El recuento de registros bibliográficos correspondientes a documentos catalogados hasta la fecha asciende a un total de 4.201, distribuidos de la siguiente manera:

- Monografías……1.842
- Seriadas ..……83
- Asientos analíticos ….2.243
- Archivos de ordenador …32

Seguimos destacando la incorporación a nuestro catálogo de bibliografía publicada en abierto, mediante la búsqueda y recuperación de fuentes a tal efecto.

Desde la Biblioteca se gestionan las peticiones de información y búsqueda bibliográfica, así como la obtención de artículos de revistas a través de otros servicios externos. También monografías mediante préstamo interbibliotecario, principalmente procedentes de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia

También se atienden las solicitudes externas de otros servicios de documentación de la CARM, a través del servicio de Hemeroteca visible en la web

www.carm.es cumpliendo con el compromiso de compartir recursos documentales dentro de la propia Administración.

Para la consulta de legislación y jurisprudencia, el Consejo dispone de acceso a las bases de datos “Aranzadi Vision” y “El Derecho”, esta última bajo licencia corporativa de la CARM.

Semanalmente se distribuye un dossier sobre la Función Consultiva con las noticias más destacadas publicadas en Internet en relación al Consejo de Estado y el resto de órganos consultivos autonómicos. También se distribuyen mediante correo electrónico alertas sobre actualidad legislativa y otras cuestiones de interés.

En cuanto a la publicación de contenidos en la web institucional del Consejo (www.consejojuridicomurcia.es) alojada en el portal www.carm.es, a lo largo de este año 2015 se ha introducido la información sujeta a publicidad activa en cumplimiento de la Ley 39/2013, de 29 de noviembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 12/2014 de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Las tareas relativas a la publicación anual de la *Memoria del Consejo* son asimismo gestionadas desde esta Unidad.

Por último señalar que se continúa colaborando en el “Seminario de Cooperación en Gestión de la Información”, comunidad de prácticas de la Escuela de Formación e Innovación de la CARM.

7. Gestión Presupuestaria.

Por la Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015,.se aprobó el estado de gastos para el Consejo Jurídico, resultando de ello los siguientes créditos definitivos por capítulos:

Capítulo I. Gastos de Personal	683.068 euros
Capítulo II. Gastos corrientes	261.016 euros
TOTAL	**944.084 euros**

El total consignado supuso una reducción de un 3,73% respecto al ejercicio 2014.

Los porcentajes de ejecución por Capítulos han sido los siguientes:

Capítulo I. Gastos de Personal	99,64%
Capítulo II. Gastos corrientes	96,80%

Para el ejercicio del año 2016, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 1/2016, de 5 de febrero, asciende a un total de 949.023 euros distribuidos de la manera siguiente:

Capítulo I. Gastos de Personal	704.280 euros
Capítulo II. Gastos corrientes	244.743 euros
TOTAL	**949.023 euros**

Respecto al ejercicio 2015 se ha aumentado el capítulo I en 21.212 euros (+ 3,01%), disminuyendo el capítulo II en 16.273 euros (- 6,23%).

8. Actividad institucional.

Atendiendo a las invitaciones recibidas el Consejo estuvo representado por su Presidente en los actos institucionales siguientes:

- Toma de posesión del Excmo. Sr. D. Miguel Pascual del Riquelme Herrero como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, el 4 de marzo.

- Acto Institucional celebrado en Archena con motivo del Día de la Región, el 9 de junio.

- Constitución de la Asamblea Regional en su IX Legislatura, el 15 de junio.

- Debate de Investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma, el 29 de junio.

- Toma de posesión del Presidente Electo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el 3 de julio en la Asamblea Regional.

- Acto de Apertura del Año Judicial, celebrado en la Sala del Juzgado Togado Militar Territorial de Cartagena, el 15 de octubre.

- Acto conmemorativo del XXXVII Aniversario de la Constitución Española, organizado por la Delegación del Gobierno en la Región de Murcia, el 3 de diciembre.

Igualmente, el Consejo estuvo representado por su Presidente en los siguientes actos académicos y universitarios:

- Apertura de Curso de las Academias de la Región de Murcia, el 5 de febrero.

-Inauguración de los actos conmemorativos del Centenario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, el 23 de marzo.

- Solemne Acto de Apertura del Curso 2015-2016 de las Universidades Españolas que, bajo la presidencia de S.M. el Rey, tuvo lugar el 30 de septiembre en el Salón de actos de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia, Campus de Espinardo.

- Acto Oficial de Apertura Del Curso Académico 2015-2016 de la Universidad Católica San Antonio, de Murcia, el 11 de noviembre.

El Presidente del Consejo Jurídico delegó en el Consejero Sr. Martínez Ripoll la representación del Consejo en el acto de Investidura como doctor Honoris Causa de la Universidad Católica San Antonio, de Murcia, del Prof. Joaquín Barraquer Moner, que tuvo lugar el 18 de septiembre.

El Presidente, los Consejeros y el Letrado-Secretario General asistieron al acto que en recuerdo de D. Antonio Reverte Navarro, Catedrático de Derecho Civil y expresidente del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, se celebró el 20 de febrero en Aula de cultura de Cajamurcia.

El 1 de septiembre visitó la sede del Consejo la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades acompañada por la Secretaria General, la Directora General de Familia y Políticas Sociales, el Director General del Instituto Murciano de Acción Social y la Directora General de Personas con Discapacidad de este último. La reunión tuvo por objeto presentar a los nuevos titulares de altos cargos e informar sobre el programa normativo que pretende desarrollar la Consejería.

El día 5 de octubre y en la Sala de Sesiones de su sede, el Consejo Jurídico se reunió con el Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región, a solicitud de éste, con el fin de intercambiar puntos de vista que faciliten la mejora de sus respectivas actividades.

El Letrado-Secretario General, la Letrada Sra. Caturla y los Letrados Sres. Morales y Montaner asistieron los días 18 y 19 de junio, en Granada, a las IV Jornadas de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos, convocadas por el Consejo Consultivo de Andalucía con los siguientes temas de debate:

- Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Función consultiva y transparencia: novedades legislativas.
- Pautas de estilo en la función consultiva.
- Valoración de los días de incapacidad temporal (días impeditivos y no impeditivos) en los supuestos de error de diagnóstico y pérdida de oportunidad.
- El dictamen emitido fuera de plazo: consecuencias en el caso de los dictámenes preceptivos y vinculantes.

9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2014

D. Antonio Gómez Fayrén durante el acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2014

La *Memoria de Actividades del año 2014* fue presentada en sesión extraordinaria de 24 de marzo de 2015. El acto fue presidido por el Presidente de la Comunidad Autónoma, y al mismo asistieron diversas autoridades y representantes de las distintas administraciones y corporaciones.

Tras la lectura de la Memoria por el Sr. Letrado-Secretario General, fue aprobada unánimemente por el Consejo Jurídico para su posterior elevación a la Asamblea y Gobierno regionales.

A continuación, el Presidente del Consejo Jurídico, Sr. Gómez Fayrén, pronunció estas palabras:

"Excelentísimo. Señor Presidente de la Comunidad Autónoma, Excelentísimo. Señor Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades, Señoras y Señores

Comparece el Consejo Jurídico ante los representantes de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma para dar cuenta de su actividad en el año 2014, la cual, como ha quedado reflejado en el resumen al que dio lectura el Letrado-Secretario General, presenta resultados cuantitativos y cualitativos de especial importancia. Así, debo destacar que el número de dictámenes es el mayor de la historia del Consejo, todo ello dentro de una tendencia de varios años de crecimiento continuo de la actividad consultiva en la Región de Murcia.

Es éste un dato a considerar y del que podrían inferirse distintas reflexiones. La principal, que la actividad político-administrativa autonómica se desarrolla con evidente energía, que se hace sentir en las diversas ramas de actividad, destacando, por el número de dictámenes, educación, servicios sociales, sanidad, obras públicas y hacienda: y en todas ellas, y esto sería el núcleo de la reflexión, con la presencia de la Función Consultiva del Consejo Jurídico. A través de los numerosos procedimientos examinados y de los diferentes proyectos normativos estudiados, es un hecho altamente significativo el entrecruzamiento del Consejo con algunos de los principales asuntos de las distintas instituciones y administraciones de la Región de Murcia.

Significa ello que el Consejo es hoy una realidad material, que obedece a un impulso sentido históricamente: como ha puesto de relieve la doctrina, la existencia de una administración consultiva es una necesidad que brota de la conveniencia de oír el parecer de ciertos cuerpos competentes en los arduos asuntos del gobierno y de la administración, y es una función que, con uno u otro nombre, para todos los sectores de la Administración o solo para sectores determinados, ha sido desempeñada en todos los tiempos y en todos los pueblos.

Del contenido de la Memoria que se acaba de aprobar, cabe hacer una mención especial a los Dictámenes y las observaciones relacionadas con la producción normativa. Existe una notable contribución de la Función Consultiva a la formación del ordenamiento jurídico en general, y a mejorar su calidad, su integridad y su armonía como aproximación al principio constitucional de seguridad jurídica, porque, argumentalmente, en un Estado de Derecho no cabe la posibilidad de vivir "sine lege certa, sine iure certo". Hay que conceder atención a la proyección masiva que tiene la potestad normativa -y, por tanto, la Función Consultiva que se ejerce respecto de ella- sobre los derechos de los ciudadanos, por lo cual debiera existir una especial preocupación de quienes tienen las facultades de iniciativa y proposición para depurar el contenido de las normas desde todos los puntos de vista: técnico, jurídico y literario, con el fin de reducir el riesgo de error. Con esa misma preocupación por la calidad de las normas, el Consejo Jurídico ha venido insistiendo a través de sus Dictámenes de 2014 en la necesidad de que los trámites del procedimiento de elaboración tengan contenido material, y no se limiten a realizar declaraciones formales y retóricas carentes de los apoyos argumentales necesarios.

No se debe olvidar que el Ordenamiento Jurídico es la esencia de una organización pública, ya que sin él tal organización carecería de controles eficaces, y los ciudadanos de garantías. Ello es motivo suficiente para que todas las disposiciones legislativas y reglamentarias estén bien concebidas, sean adecuadas a las necesidades y se apliquen de manera apropiada.

Con ocasión de ello, el Consejo Jurídico deja patente, también, la enorme importancia que para el Derecho Público tiene el principio de legalidad, su cabal comprensión y su pormenorización en las diferentes facetas de la vida pública. Ya hemos manifestado en otras ocasiones que las categorías de legalidad y democracia están tan interrelacionadas que dependen intrínsecamente la una de la otra, de tal forma que aquélla es un componente indispensable en la vida de toda sociedad democrática. En un estado de derecho, el imperio de la ley demanda la subordinación a ella de todos los poderes del Estado para asegurar que no se ejerzan de forma arbitraria, condicionándolos a conveniencias carentes de legitimidad.

Por tanto, todas las tareas públicas que tienen por objeto las normas jurídicas que van a conformar la legalidad merecen el máximo cuidado: la elaboración de la norma, para que sea clara y acertada; la trasmisión del conocimiento de dicha norma, para que alcance a todos los interesados; y la traslación al caso concreto de los preceptos aplicables, que debe ser ponderada en sus propios términos, teniendo en cuenta los diversos criterios de interpretación.

Un segundo grupo de Dictámenes a los que cabe reconocer una especial relevancia desde el punto de vista de la proyección sobre la vida ciudadana, son los que se refieren a la contratación administrativa, que han tratado temas ya recurrentes respecto a la resolución de los contratos, pero también temas nuevos o que, sin serlo en sentido estricto, sí que presentan perfiles de novedad. Es el caso de los Dictámenes que tratan sobre el equilibrio financiero del contrato en la concesión de obra pública, el cual ha de ser restablecido cuando se altere por causas imputables a la Administración y también cuando por cualquier otra causa no imputable al contratista y acreditada su diligencia, se ponga en peligro la viabilidad de la concesión. O los referidos a la ampliación del plazo concesional, al margen de lo previsto en el contrato, como mecanismo de reequilibrio financiero para compensar al contratista por las nuevas obras e inversiones a realizar en aquél, derivadas de la potestad del órgano de contratación para la modificación del objeto del contrato. O también las modificaciones contractuales que tratan de introducir diversas alteraciones de las características del servicio, que puede acordar el ente público en lícito ejercicio de su ius variandi contractual, en la medida en que responden a un motivo de interés público, como es la necesidad de reducir el volumen de las obligaciones económicas contractuales ante la sobrevenida situación económica y la necesidad de adoptar medidas de sostenibilidad presupuestaria y de reducción del déficit público. También los referidos a la calificación de un contrato administrativo, problema que no puede resolverse con la simple denominación que se le haya otorgado, sino que exige un examen completo y detallado de su objeto y del contenido de las obligaciones de las partes, examen que debe realizarse a la luz del Derecho comunitario.

También quisiera resaltar con unas breves palabras la relevancia de la Función Consultiva. La posibilidad de ser aconsejado es, en todos los órdenes de la vida, conveniente y cautelar, por eso, la Función Consultiva, como se ha dicho, echa sus raíces en la misma naturaleza humana, ya que el ser humano tiene tendencia a consultar para ganar en seguridad y por sentido de la responsabilidad. Hay situaciones vitales muy complejas en que no basta con la prudencia humana común, y se hace necesario el consejo de otro que nos sugiere cómo obrar en el caso concreto. Y si ello es así, también lo es en relación con el quehacer diario del Gobierno, de la Administración, y de los distintos ámbitos de la vida institucional.

En la clásica distinción entre potestas y auctoritas, el Consejo se ubica en esta última, y adquiere efectividad y relevancia en la medida en que sus sugerencias, observaciones y objeciones, son tenidas en cuenta y atendidas. Ya los juristas romanos distinguieron los efectos característicos del consejo y los del mandato, pues en el Digesto se dice que "nemo ex consilio obligatur", es decir, que si algo caracteriza al consejo es precisamente que no obliga, a diferencia del mandato, y ello se explica, entre otras razones, porque el consejo no es un acto de voluntad, sino de entendimiento.

Advierte Hobbes en su Leviatán que la capacidad de aconsejar procede de la experiencia y del prolongado estudio. Nadie se presume que pueda ser un buen consejero salvo en aquellos asuntos en los que no solamente está muy versado, sino sobre los cuales, además, ha meditado largamente.

Ahora bien, el acto de gobierno, especialmente el que tiene carácter normativo, tiene mayores posibilidades de acierto si se usa de la prudencia política para atender bien los consejos de la autoridad. Esa prudencia en el ejercicio de la potestad tiene su correlato en la prudencia de la autoridad, que consiste en saber aconsejar bien a la potestad, indicándole lo que resulta posible y más conveniente en cada caso. Así, la distinción entre auctoritas y potestas ayuda a comprender la esencia de la función consultiva. El Consejo Jurídico no participa de ninguna de las potestades típicas -legislativa, ejecutiva y judicial- pero aspira a transmitir autoridad. Es decir, el Consejo Jurídico ejerce una función de afianzamiento jurídico de las instituciones autonómicas como garantía del Estado de Derecho, y la ejerce con la única fuerza de la que dispone, que no es otra cosa que la auctoritas dimanante de su competencia técnica y de su imparcialidad en el juicio.

Este es un día apropiado para hacer llegar una felicitación muy especial a los que están cumpliendo su misión profesional dentro del Consejo, a sus empleados. Con su trabajo contribuyen a la construcción de una Comunidad Autónoma más moderna, y más comprometida con los valores de justicia e igualdad.

Por otra parte, el simbolismo que encierra un acto como este resulta una ocasión propicia para formular proyectos que permitan continuar con el futuro próspero que todos anhelamos. Me permito por ello invocar el espíritu de concordia y entendimiento que nos une a todos para expresar la voluntad del Consejo Jurídico de seguir contribuyendo a la calidad de vida de las instituciones y de los ciudadanos de la Región de Murcia.

Agradecemos a todos ustedes su asistencia acompañando al Consejo en este relevante momento de su actividad.

Y para finalizar, quiero agradecer muy especialmente al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma su presencia en este acto, así como el apoyo y comprensión hacia el Consejo Jurídico que siempre han estado presentes en este tiempo."

A continuación, D. Alberto Garre López, presidente de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

"Excelentísimo Señor Presidente del Consejo Jurídico, Señores Consejeros, Autoridades, Señoras y Señores

La lectura de la memoria del Consejo Jurídico en 2014, aprobada hace tan sólo unos minutos, nos aporta una prolija relación de la amplia actividad desarrollada el pasado año por este importante organismo, como también permite entrever que las instituciones públicas de nuestra Comunidad han permanecido plenamente activas en dicho período de tiempo.

Como bien saben todos ustedes, existe una amplia demanda social que nos exige nuevos planteamientos, nuevas formas de actuación para afrontar el futuro, no sólo como un proceso de recuperación económica, sino como un marco en el que vuelva a existir la confianza plena de las personas en las instituciones.

Desde el convencimiento en las virtudes que aporta un modelo democrático de entendimiento y trabajo en común, nuestro esfuerzo ha de dirigirse –y así lo entendí desde el mismo momento en que asumí la presidencia de la Comunidad Autónoma- a restablecer los vínculos que deben unir a ciudadanos y Administración. A trabajar sin descanso por lograr unos objetivos que no respondían tan sólo a una voluntad política, ni siquiera a la convicción de que debíamos actuar de esta manera, sino a que este propósito sólo sería posible desde la participación de todos, desde la plena implicación de la sociedad en las tareas de gobierno.

Ese trabajo supone un pleno compromiso en el que seguimos trabajando cada día; una dedicación absoluta por cumplir los objetivos marcados, como son la creación de empleo, la recuperación de la economía de las familias y mantenimiento de las políticas educativas, sanitarias y sociales y el rigor legal y la transparencia en la actividad política. Por devolver a nuestra Región a un crecimiento que no sólo ha de afectar a los distintos sectores de nuestra economía, sino a cada uno de ese millón y medio de murcianos que nos exige, con todo derecho, que cumplamos con ellos, y que la desafección entre los ciudadanos y la política se convierta en confianza entre el pueblo y sus representantes.

Esa tarea, en la que llevamos embarcados casi un año en el Ejecutivo que presido, ha conllevado una importante sucesión de nuevas normas que han debido elaborarse para lograr los objetivos planteados, a las que no ha sido ajeno el Consejo Jurídico.

Normas de rango legal, como también toda una serie de órdenes o resoluciones destinadas a cumplir con nuestra obligación desde el rigor y la plena adecuación de cada paso que hemos emprendido a un ordenamiento jurídico que es garante de legalidad, de corrección y de transparencia, que el sistema democrático impone a los poderes públicos y, sin embargo, se ha visto deteriorado hasta el punto de que el propio Papa Francisco hable de la corrupción que apesta.

Para mi Gobierno, actuar con honradez, a partir de unos principios éticos irrenunciables y la nitidez más absoluta, ha sido algo consustancial a nuestra forma de ejercer y entender la política. Pero de nada serviría este proceder si no contásemos con órganos de control. Con la total garantía para el ciudadano de saber que, además de actuar con las puertas abiertas y desde una total transparencia, existen organismos de la solvencia y el buen hacer de este Consejo Jurídico, para ratificar las elecciones legislativas o corregirlas y perfeccionarlas.

Su labor de vigilancia, definida por una profesionalidad y una equidad ejemplares en la defensa del ordenamiento jurídico constituye, en el tiempo presente, una garantía plena de tranquilidad para la labor del Ejecutivo, que no sólo no tiene problema alguno en estar sometido al control y la vigilancia del Consejo, sino que se siente plenamente confiado al contar con ello. Una confianza que debe extenderse al ciudadano, y para ello es necesario divulgar la gran labor que esta institución viene

desarrollando año tras año; una misión para la que pueden contar con nuestro absoluto respaldo.

La existencia de este Consejo Jurídico ha supuesto, además, un refuerzo importante en nuestro desarrollo como Autonomía.

El modelo autonómico impulsado en España por la Constitución vigente desde 1978 ha supuesto más ventajas que inconvenientes. Ha propiciado un gobierno cercano, en el que las decisiones que se adoptaban requerían de un conocimiento pleno de la realidad que sólo es posible alcanzar cuando se comparten plenamente las mismas sensaciones que aquellos a las que tus decisiones van dirigidas.

La creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia en 1997 posibilitó que esos mismos parámetros de conocimiento y cercanía se aplicaran también en los órganos de control, donde, sin disminuir ni un ápice el rigor jurídico, se produjo la misma sintonía en el conocimiento de la realidad, auspiciando así que el conjunto de las instituciones de la Región buscaran siempre el dictamen del Consejo, fuera éste o no obligado, y que se tuviera como referente claro el tratar de actuar de acuerdo a lo dispuesto por aquel.

Transcurridas ya casi dos décadas, podemos hablar con total rotundidad del éxito que ha supuesto para la Región el Consejo Jurídico, y el referente que ha de suponer en futuras actuaciones de control, de asesoramiento y de participación, cuestiones que demanda la sociedad y que debemos saber escuchar.

Es el momento de renovar ideas y estructuras. Tal y como afirmaba Su Majestad el Rey en su discurso de proclamación, un momento de mirar "hacia adelante, hacia el futuro; hacia la España que debemos seguir construyendo todos juntos".

Hemos atravesado un tiempo ciertamente complicado, el de una crisis económica que sólo ha podido comenzar a remontarse con la participación de todos, con el esfuerzo y el sacrificio de una sociedad que ansía dejar atrás de una vez esos duros momentos.

Desde el Consejo Jurídico no se ha sido ajeno a ello y, al igual que el resto de organismos e instituciones públicas, ha debido redoblarse el esfuerzo y la dedicación de todos para lograr unos resultados con los que estamos plenamente comprometidos.

Mi agradecimiento y admiración por este excelente trabajo desarrollado, así como todo mi ánimo y mi respaldo para que sigan actuando de similar manera. Para que continúen siendo el mejor garante de que nuestra Región es capaz de seguir mirando adelante, de seguir planteando nuevos y ambiciosos objetivos. De que todo siga yendo mejor para un millón y medio de murcianos.

Muchas gracias."

10. Publicación de Dictámenes.

El Consejo publica a través de la web www.consejojuridicomurcia.es los dictámenes emitidos durante el año, cumpliendo así lo previsto en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la Ley 12/2014 de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Pantalla de inicio del buscador de dictámenes

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

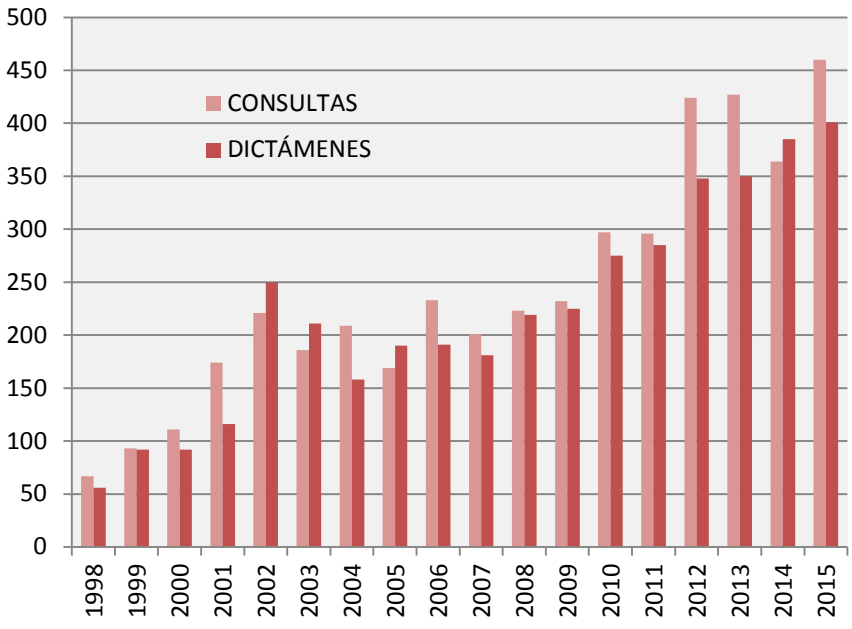
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas y de Dictámenes.

Durante el año 2015 fueron emitidos **401 dictámenes**, **16 más** que el año anterior, siendo la cantidad más alta de dictámenes aprobados en un año, como queda reflejado en las sucesivas Memorias.

Ingresaron en el Consejo **460 expedientes** con solicitud de dictamen, **96 más** que el año anterior en números absolutos, lo que supone un **26 por ciento** de incremento. En conscuencia también es el año que registra mayor número de entradas.

AÑO	CONSULTAS	DICTÁMENES
1998	67	56
1999	93	92
2000	111	92
2001	174	116
2002	221	250
2003	186	211
2004	209	158
2005	169	190
2006	233	191
2007	201	181
2008	223	219
2009	232	225
2010	297	275
2011	296	285
2012	424	348
2013	427	350
2014	364	385
2015	460	401



Gráf. 1. Evolución consultas recibidas y dictámenes emitidos desde 1998

2. Acuerdos de suspensión de trámite.

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 15 solicitudes de dictamen para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Por tanto, el número total de dictámenes más acuerdos es de 416.

3. Procedencia de las consultas

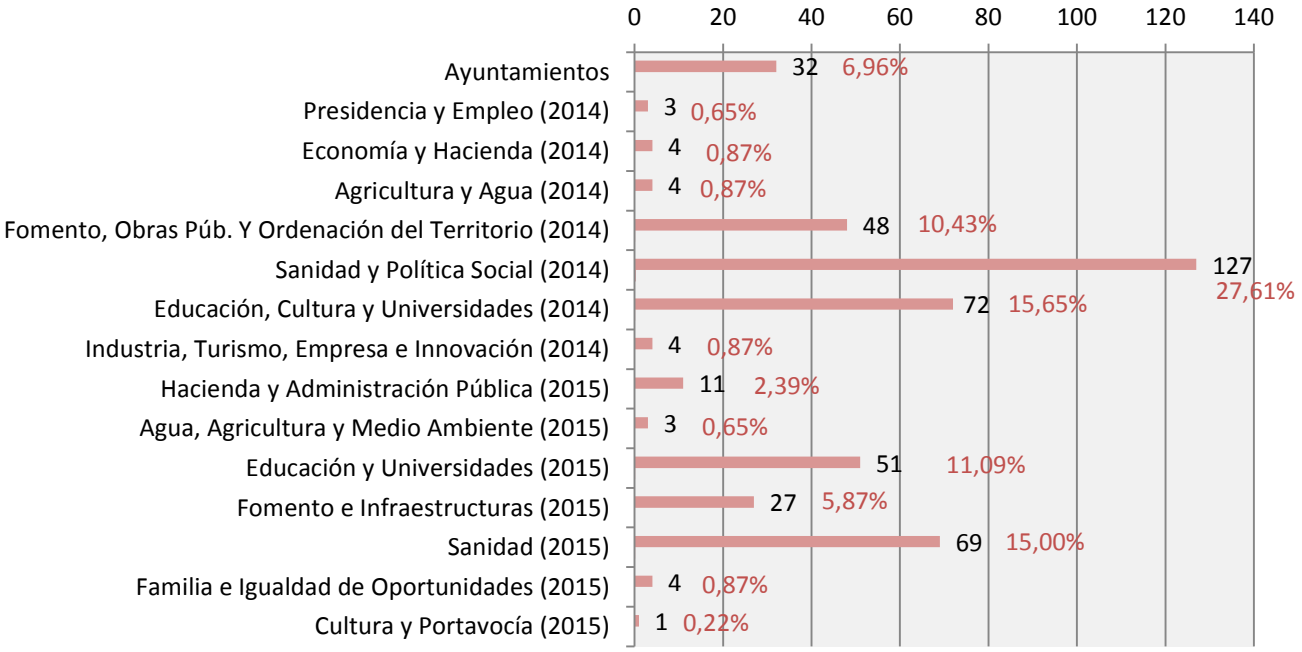
De los 460 expedientes de consulta recibidos, la mayoría proceden, igual que en años anteriores, de la Administración autonómica, que envió 428. Por otra parte tuvieron entrada 32 expedientes procedentes de Corporaciones Locales.

Gobierno y Administración Regional	**428**
[(1)]Consejería de Presidencia y Empleo .	3
Consejería de Economía y Hacienda .	
Consejería de Agricultura, y Agua .	4
Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio	48
Consejería de Sanidad y Política Social	127
Consejería de Educación, Cultura y Universidades	72
Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación	4
[(2)]Consejería de Hacienda y Administración Pública	11
Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente	3
Consejería de Educación y Universidades	51
Consejería de Fomento e Infraestructuras	27
Consejería de Sanidad	69
Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.	4
Consejería de Cultura y Portavocía	1
Corporaciones Locales	**32**
Ayuntamiento de Águilas .	1
Ayuntamiento de Albudeite	1
Ayuntamiento de Blanca	1
Ayuntamiento de Bullas	1
Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz.	1
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Lorquí	1
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de Mula	2
Ayuntamiento de Murcia	17
Ayuntamieno de Puerto Lumbreras	3
Ayuntamiento de San Javier	1
TOTAL	**460**

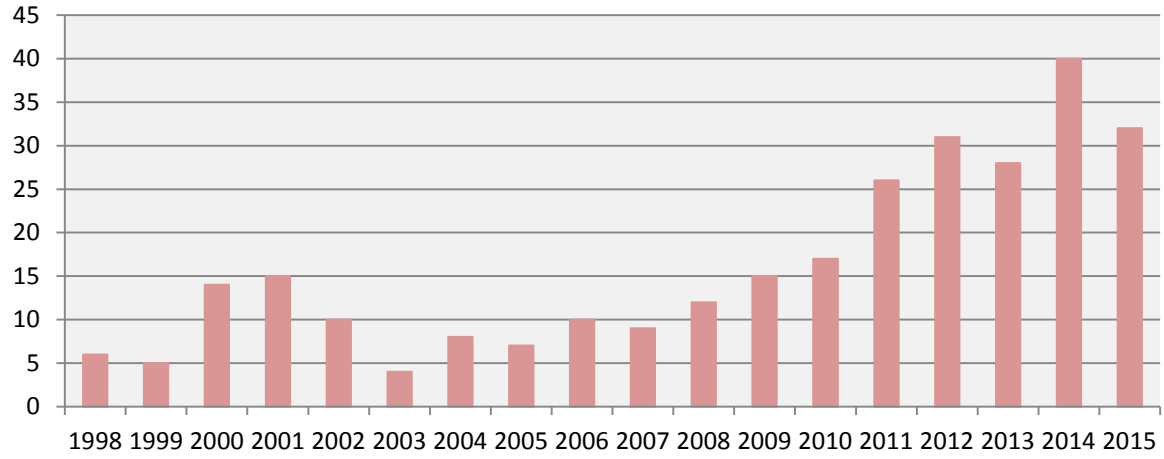
(1) Decreto de la Presidencia nº 4/2014, de 23 de abril de reorganización de la Administración Regional.

(2) Decreto de la Presidencia n.º 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional.

Las consultas se formularon en 6 ocasiones con carácter facultativo, siendo las restantes de carácter preceptivo.



Gráf. 2. Distribución de las consultas según la procedencia de las mismas atendiendo a la denominación del organismo de procedencia



Gráf. 3.Evolución consultas procedentes de las corporaciones locales de la Región.

4. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 223 expedientes, de los cuales 5 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta.

5. Votos particulares y audiencias solicitadas.

Todos los dictámenes fueron emitidos por unanimidad, sin que se registraran votos particulares.

No fue solicitada audiencia en expediente alguno.

6. Clasificación de los Dictámenes

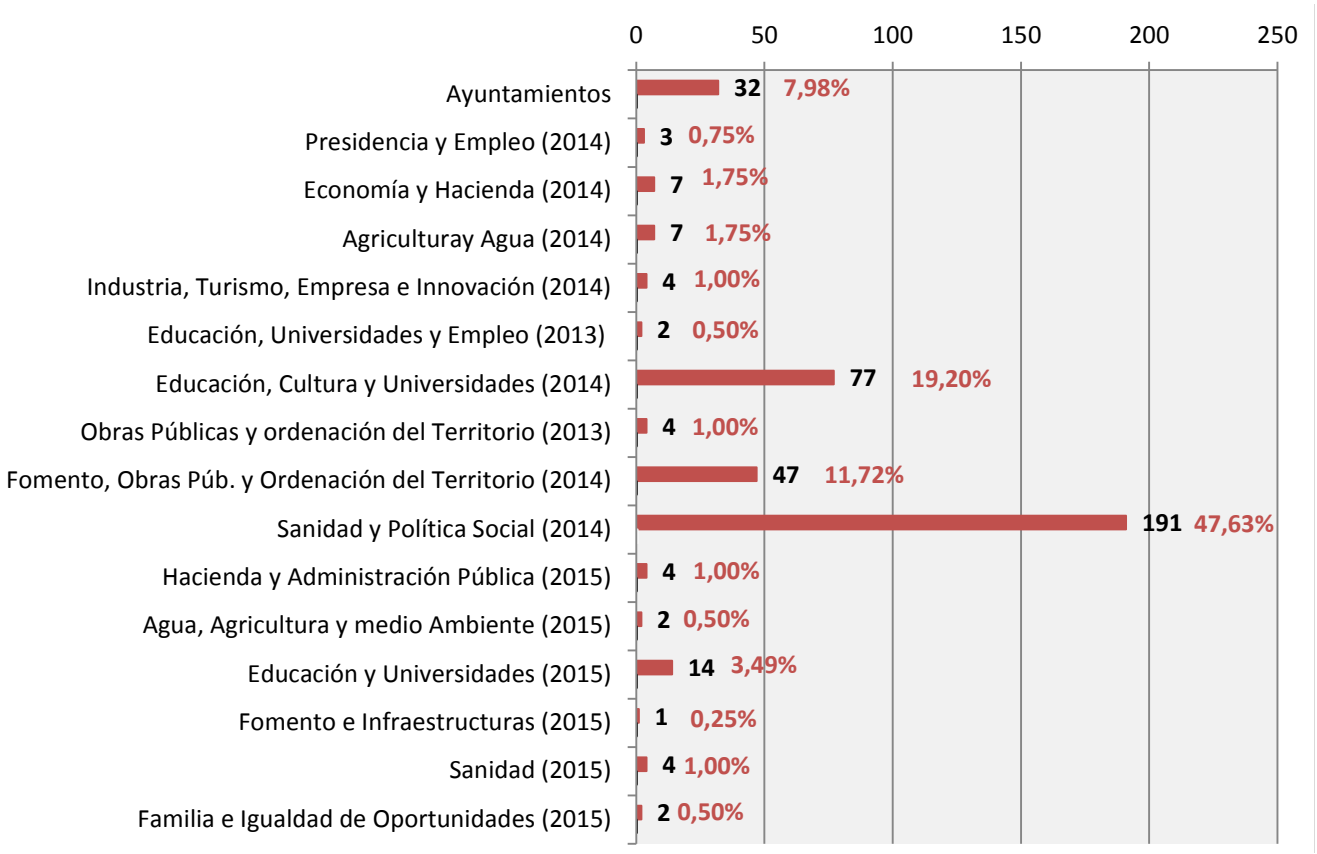
6.1. Por la procedencia de la consulta

Gobierno y Administración Regional	**369**
[(1)]Consejería de Presidencia y Empleo	3
Economía y Hacienda	7
Consejería de Agricultura y Agua	7
Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación	4
Consejería de Educación, Cultura y Universidades	77
Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio	47
Consejería de Sanidad y Política Social	191
_____	
[(2)]Consejería de Hacienda y Administración Pública	4
Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente	2
Consejería de Educación y Universidades	14
Consejería de Fomento e Infraestructuras	1
Consejería de Sanidad	4
Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades	2
_____	
[(3)]Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	4
Consejería de Educación, Universidades y Empleo	2
Corporaciones locales	**32**
Ayuntamiento de Águilas	3
Ayuntamiento de Albudeite	2
Ayuntamiento de Bullas	1
Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	1
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Jumilla	2
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de Mula	2
Ayuntamiento de Murcia	12
Ayuntamiento de Puerto Lumbreras	3
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	1
Ayuntamiento de Totana	1
Ayuntamiento de Villanueva del Río Segura	1
TOTAL	**401**

(1) Decreto de la Presidencia nº 4/2014, de 23 de abril de reorganización de la Administración Regional.

(2) Decreto de la Presidencia nº 18/2015, de 4 de julio de reorganización de la Administración Regional.

(3) Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma nº 13/2013, de 23 de julio de reorganización de la Administración Regional.



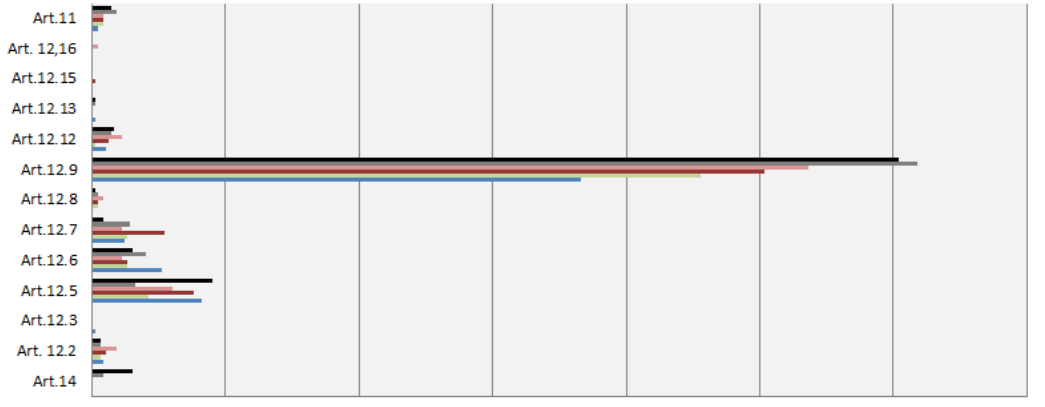
Gráf. 4. Distribución de los dictámenes emitidos según la denominación del organismo consultante

6.2. Por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo

Art. 11. **Dictámenes facultativos**	**7**

Art. 12. **Dictámenes preceptivos**	**395**
12.1 Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía	-
12.2 Anteproyectos de Ley	3
13.3 Proyectos de Decretos Legislativos	-
12.4 Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico	-
12.5 Proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado	45
12.6 Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes	15
12.7 Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	5
12.8 Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas (600.000 euros)	1
12.9 Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	302
12.10 Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito	-
12.11 Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional	-
12.12 Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos	8
12.13 Propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno	1
12.14 Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno	-
12.15 Pliegos generales para contratación y para concesiones	-
12.16 Alteración, creación y supresión de municipios	-
12.17 Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo	-

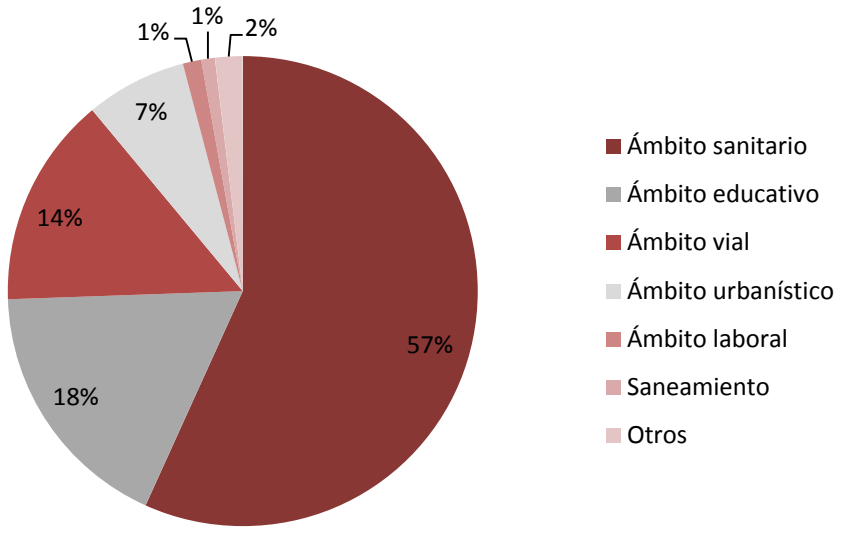
Art. 14. **Consultas por los ayuntamientos***	
Responsabilidades patrimoniales de cuantía igual o superior a 50.000 euros	15
TOTAL	**401**



	Art.14	Art. 12.2	Art.12.3	Art.12.5	Art.12.6	Art.12.7	Art.12.8	Art.12.9	Art.12.12	Art.12.13	Art.12.15	Art. 12,16	Art.11
2015	15	3		45	15	4	1	302	8	1			7
2014	4	3		16	20	14	2	309	7	1			9
2013		9		30	11	11	4	268	11			2	4
2012		5		38	13	27	2	252	6		1		4
2011		3		21	13	13	2	228	1				4
2010		4	1	41	26	12		183	5	1			2

Gráf. 5. Dictámenes emitidos por títulos competenciales en los últimos 5 años

Respecto a los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos, podemos agrupar los asuntos tratados de la siguiente manera:



Gráf. 6. Distribución dictámenes sobre responsabilidad patrimonial

*Artículo 14. Consultas por los ayuntamientos. Igualmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, la consulta será preceptiva para los ayuntamientos en todos los casos exigidos por la legislación a la que hayan de sujetarse.

7. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia durante el año 2015 de 280 decisiones recaídas en expedientes consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de la Región de Murcia o porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

De acuerdo con el Consejo Jurídico	278
Oído el Consejo Jurídico	2

DICTAMEN	ASUNTO
16/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de audífono en centro hospitalario, siendo la afectada su madre x.
124/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

TOTAL	**280**

8. Índice numérico de dictámenes

01/15	Proyecto de Decreto de adaptación de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales a la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
02/15	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x y contra las liquidaciones correspondientes al expediente de gestión tributaria generado por el devengo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
03/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
04/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
05/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
06/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
07/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, debida a accidente de circulación.
08/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un centro sanitario.
09/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
10/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
11/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los perjuicios económicos sufridos en la demora de adjudicación de vacantes tras solicitar su reingreso.
12/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
13/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
14/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
15/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
16/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de audífono en centro hospitalario, siendo la afectada su madre x.

17/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
18/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
19/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
20/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
21/15	Revisión de oficio del proyecto de reparcelación de la Urbanización Calarreona, aprobado definitivamente el 16 de mayo de 2005.
22/15	Revisión de oficio de licencia municipal de obras para la construcción de garaje, piscina y cerramiento de parcela en la Urbanización Calarreona, otorgada a x.
23/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
24/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
25/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
26/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
27/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por la incorrecta expedición del Título de Familia Numerosa Categoría Especial.
28/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
29/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
30/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
31/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
32/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente en recinto hospitalario.
33/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.

34/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
35/15	Resolución del contrato para la gestión del servicio público de realización de procedimientos de diagnóstico por imagen, Lote 1 RNM Murcia, suscrito con --, en el expediente del SMS nº 132/08.
36/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el abono parcial de honorarios, por la defensa jurídica llevada a cabo tras la querella presentada por los padres de unos alumnos.
37/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
38/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
39/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
40/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
41/15	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.
42/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un centro hospitalario.
43/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
44/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
45/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una vivienda de su propiedad.
46/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la denegación de ayuda para vivienda.
47/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
48/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
49/15	Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
50/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.

51/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
52/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
53/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
54/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la caída de ramas de un árbol.
55/15	Anteproyecto de Ley de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia.
56/15	Anteproyecto de Ley del Buen Gobierno y del Estatuto del Cargo Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
57/15	Proyecto de Decreto por el que se regula el Informe de Evaluación de los Edificios en la Región de Murcia y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios de la Región de Murcia.
58/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
59/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
60/15	Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
61/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
62/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
63/15	Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se modifica la Orden de 27 de junio de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen los precios públicos por la prestación de los servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia, y del sistema de servicios sociales con financiación pública en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
64/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
65/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
66/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

67/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
68/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
69/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
70/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
71/15	Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.
72/15	Proyecto de Decreto por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras.
73/15	Consulta facultativa procedente del Ayuntamiento de Albudeite, relativa al contrato suscrito con la mercantil --.
74/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
75/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
76/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la expropiación de una finca de su propiedad.
77/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
78/15	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial y Programa de Actuación del Sector URSR-13 del Plan General Municipal de Ordenación de Puerto Lumbreras.
79/15	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector URSR-11 del Plan General Municipal de Ordenación de Puerto Lumbreras.
80/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
81/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
82/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
83/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios .

84/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
85/15	Revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho en materia sancionadora.
86/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil -- como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo propiedad de su representada por la caída de una palmera en el recinto de un Centro Hospitalario.
87/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
88/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
89/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
90/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la pérdida de prótesis dental en centro hospitalario.
91/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
92/15	Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía, perteneciente a la familia profesional artística de comunicación gráfica y audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la CARM.
93/15	Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Animación, perteneciente a la familia profesional artística de comunicación gráfica y audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la CARM.
94/15	Resolución del contrato para la gestión del servicio público de terapias respiratorias domiciliarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Lote 1, Hospital Virgen de la Arrixaca, Lote 3, Hospital Reina Sofía, Lote 6, Hospital Rafael Méndez, Lote 7, Hospital Comarcal del Noroeste y Lote 8, Hospital Virgen del Castillo de Yecla) suscrito con --.
95/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en el lugar de trabajo.
96/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
97/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
98/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

99/15	Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Ilustración, perteneciente a la familia profesional artística de comunicación gráfica y audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la CARM.
100/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior en Iluminación, Captación y Tratamiento de Imagen en el ámbito de la CARM.
101/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
102/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios de la Consejería consultante.
103/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
104/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
105/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Animación Sociocultural y Turística en el ámbito de la CARM.
106/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
107/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
108/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, z,... , como consecuencia de los daños sufridos por la caída del techado del aparcamiento de la Facultad de Medicina.
109/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
110/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
111/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la sustracción de su mochila en la Facultad de Química de la Universidad de Murcia.
112/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
113/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería en el ámbito de la CARM.
114/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.

115/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
116/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, por el accidente escolar sufrido por su hija.
117/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
118/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, en nombre propio y en representación de su hija, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
119/15	Consulta facultativa relativa a la devolución de la fianza a la sociedad --, para garantizar la ejecución de Convenio Urbanístico para la promoción turística de los Parajes El Pinico y Las Cañadas.
120/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Integración Social en el ámbito de la CARM.
121/15	Revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho en procedimiento sancionador por infracción urbanística a x.
122/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Vídeo Disc-Jockey y Sonido en el ámbito de la CARM.
123/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
124/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
125/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
126/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
127/15	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la resolución municipal 1016/2010, de 13 de octubre, dictada en materia de disciplina urbanística por la comisión de una infracción urbanística.
128/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Aprovechamiento y Conservación del Medio Natural en el ámbito de la CARM.
129/15	Responsabilidad patrimonial instada por x como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
130/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

131/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
132/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Obras de Interior, Decoración y Rehabilitación en el ámbito de la CARM.
133/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por su no contratación por la Universidad de Murcia, que contrató a otro aspirante.
134/15	Consulta facultativa relativa a la modificación del artículo 13.2 de la Ley 6/1999, de 26 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia.
135/15	Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 12 de noviembre de 2002, por la que se regula la selección del personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud.
136/15	Consulta facultativa relativa a la procedencia de incluir al personal laboral indefinido en un proceso de funcionarización.
137/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
138/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Operaciones de Laboratorio en el ámbito de la CARM.
139/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Mantenimiento Electromecánico en el ámbito de la CARM.
140/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
141/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
142/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
143/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el mal estado de un asiento de la sala de espera de un centro hospitalario.
144/15	Revisión de oficio de la Orden de 19 de mayo de 2014, de designación a --, como gestor aeroportuario.
145/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Realización de Proyectos Audiovisuales y Espectáculos, en el ámbito de la CARM.

146/15	Reconocimiento de obligaciones o gastos con omisión de fiscalización previa del proyecto de acondicionamiento de caminos rurales en los términos municipales de Ceutí, Archena y Ulea de la Región de Murcia, año 2014.
147/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
148/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo propiedad de su asegurado.
149/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
150/15	Modificación y prórroga de contrato de servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Murcia, adjudicada a la empresa --.
151/15	Revisión de oficio instada por x, contra la Orden de 9 de febrero de 2012, del Consejero de Educación, Formación y Empleo, por la que se resuelve el recurso de alzada formulado contra la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Calidad Educativa, de 14 de diciembre de 2010, por la que se publican las puntuaciones definitivas, así como las listas de seleccionados del procedimiento selectivo para acceso al Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria convocado por Orden de 1 de diciembre de 2009.
152/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
153/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
154/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
155/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
156/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
157/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la pérdida de un audífono en la Residencia de Personas Mayores de San Basilio.
158/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
159/15	Proyecto de Decreto por el que se autorizan otros sistemas de firma electrónica distintos de la firma electrónica avanzada o reconocida en el marco de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

160/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente en el Campus de Espinardo de la Universidad de Murcia en instalaciones de la Depuradora Norte.
161/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
162/15	Responsabilidad patrimonial instada por x ante la Universidad Politécnica de Cartagena, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
163/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
164/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios municipales.
165/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
166/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Asesoría Personal y Corporativa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
167/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Diseño y Amueblamiento, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
168/15	Responsabilidad patrimonial instada por x por los daños sufridos a consecuencia de concentración parcelaria.
169/15	Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 17 de mayo de 2007, de la Consejería de Sanidad, por la que se crean los precios públicos a aplicar por el Servicio Murciano de Salud, por la prestación de servicios sanitarios y por el suministro de productos hemoderivados.
170/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Preimpresión Digital, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
171/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
172/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
173/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por error en los planos urbanísticos.

174/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
175/15	Resolución de discrepancia entre la Intervención General y la Consejería de Agricultura y Agua en relación con una ayuda FEAGA de la línea 05020812, beneficiario --, "Plan de consumo de fruta en las escuelas".
176/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Ganadería y Asistencia en Sanidad Animal, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
177/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos ante la imposibilidad de realizar prácticas en empresa.
178/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vivienda por avería en la red de alcantarillado.
179/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
180/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
181/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
182/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
183/15	Resolución de contrato formalizado con la mercantil -- (--) para suministro consistente en el arrendamiento mediante renting, con opción de compra, de cuatro barredoras para el servicio de limpieza viaria en el Término Municipal de Mazarrón.
184/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
185/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
186/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
187/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y sus hijos, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
188/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
189/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.

190/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
191/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondientes a la contratación de "Reserva y ocupación de 120 plazas residenciales para la Atención de Personas con Discapacidad Intelectual en el municipio de Lorca".
192/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa del proyecto de acceso y ejecución de puente sobre rambla del canal de Lorca en Cañadas del Romero, en Término Municipal de Mazarrón.
193/15	Interpretación de contrato de la concesión del servicio de agua y alcantarillado en el Término Municipal de Albudeite.
194/15	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.
195/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios de la Oficina de la Dependencia.
196/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por robo en centro escolar.
197/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
198/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de una plancha del pelo en centro hospitalario.
199/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
200/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
201/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
202/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
203/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
204/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
205/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el error producido en el cálculo de una prestación vinculada al Servicio de Atención a la Dependencia .

206/15	Responsabilidad patrimonial instada inicialmente por x (posteriormente se subrogó en su posición su marido, x), como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
207/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
208/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior Paisajismo y Medio Rural, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
209/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Impresión Gráfica, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
210/15	Consulta facultativa relativa al proceso de funcionarización del personal laboral del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz y sus Bases reguladoras.
211/15	responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vivienda por la instalación de un reductor de velocidad.
212/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
213/15	Revisión de oficio del Reglamento Especial de Honores y Distinciones del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras.
214/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, en representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
215/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública .
216/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
217/15	Resolución del contrato de diversos lotes del suministro de lencería, calzado y vestuario, con destino a diversos centros dependientes del Servicio Murciano de Salud.
218/15	Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios de gestión y funcionamiento del Sistema de Información sobre Enfermedades Raras de la Región de Murcia.
219/15	Responsabilidad patrimonial instada por D.ª Raquel Fernández Balsalobre, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
220/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia del anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

221/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
222/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios municipales.
223/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
224/15	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x y otros, en relación con expediente remitido por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.
225/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
226/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
227/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
228/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
229/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil -- y por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
230/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el robo de distintos objetos en un centro hospitalario.
231/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
232/15	Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
233/15	Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del Bachillerato en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
234/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
235/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por acoso laboral y por la incoación de expedientes disciplinarios.
236/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de unas gafas en un centro hospitalario.

237/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
238/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
239/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
240/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la comunidad de propietarios --, debida al incumplimiento del Ayuntamiento de Murcia de su obligación legal de vigilar y controlar el correcto planeamiento, proyecto y adecuada ejecución material de determinadas estructuras integradas en las obras de urbanización correspondientes al Proyecto de Urbanización U.A. ZU-SR-GT3 "Los Cañares", en Gea y Truyols.
241/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la Comunidad de Propietarios --, relativa a la falta de vigilancia y control de la ejecución de determinadas infraestructuras y dotaciones eléctricas de la Urbanización.
242/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
243/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
244/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
245/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería de Agricultura y Agua.
246/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
247/15	Revisión de oficio incoado por el pleno del Ayuntamiento de Mula a instancia de la mercantil --.
248/15	Proyecto de Orden por la que se adoptan medidas de tutela de los Consejos Reguladores de la Región de Murcia.
249/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
250/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
251/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por sustracción de dinero durante estancia por ingreso de urgencias en centro hospitalario.

252/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
253/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
254/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
255/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
256/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de audífono en centro hospitalario.
257/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso de la Consejería en resolver su expediente.
258/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
259/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
260/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
261/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
262/15	Sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
263/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
264/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por el mal funcionamiento de las Administraciones Local, Autonómica y Estatal en las obras ejecutadas en el municipio de Los Alcázares.
265/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
266/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
267/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
268/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

269/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
270/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por la inundación en una obra de su asegurada.
271/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por la realización de las obras de construcción de un paseo peatonal y un aparcamiento subterráneo.
272/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
273/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
274/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el robo de un bolso mientras realizaba una salida con su clase.
275/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
276/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños ocasionados a un vehículo de su propiedad.
277/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
278/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
279/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
280/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
281/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
282/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
283/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
284/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
285/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

286/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
287/15	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Educación y Control Ambiental en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
288/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
289/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
290/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
291/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
292/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
293/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una finca de su propiedad.
294/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
295/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
296/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
297/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
298/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
299/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por dilación en la tramitación de la concesión de la licencia de obras.
300/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
301/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
302/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

303/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
304/15	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico en Estética Integral y Bienestar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
305/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, sobre accidente escolar de su hijo.
306/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
307/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar .
308/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
309/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por las obras del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.
310/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
311/15	Proyecto de Decreto por el que se ordena y regula la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
312/15	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al Título de Técnico en Peluquería y Cosmética Capilar en el ámbito de la CARM.
313/15	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al Título de Técnico en Estética y Belleza en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
314/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
315/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
316/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de unas gafas en centro hospitalario.
317/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
318/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en vía pública.
319/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.

320/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por sustracción de bicicleta en centro educativo.
321/15	Consulta facultativa sobre la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2016.
322/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a expediente de ayudas a la agrupación de productores en los sectores de ovino y caprino (Agronor) correspondiente a la convocatoria de 2012.
323/15	Proyecto de Decreto por el que se regulan y atribuyen las funciones en materia de igualdad de mujeres y hombres a las consejerías y organismos autónomos de la Administración Regional .
324/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
325/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
326/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un error en proceso selectivo.
327/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en un centro sanitario.
328/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en Centro Hospitalario.
329/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
330/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
331/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por robo en centro hospitalario.
332/15	Proyecto de Orden por la que se regula el sistema de localización y seguimiento de embarcaciones pesqueras (TETRAPES) en aguas de la Región de Murcia.
333/15	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Actividades Comerciales en el ámbito de la CARM.
334/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
335/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un móvil de su propiedad.

336/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en recinto escolar.
337/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
338/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
339/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
340/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en su condición de administrador de --, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
341/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
342/15	Revisión de oficio por acto nulo instado por x, en nombre y representación de la mercantil --, en su condición de administradora concursal de la mercantil -- contra una resolución de la Dirección General de Trabajo, por la que se le impone una sanción.
343/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en la explotación agrícola-ganadera de su propiedad.
344/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
345/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario.
346/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por inundaciones en una explotación ganadera.
347/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
348/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
349/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
350/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
351/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

352/15	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Mantenimiento Electrónico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
353/15	Proyecto de Decreto por el que se regula la planificación, estructura y organización de la Formación Permanente del Profesorado en la Región de Murcia.
354/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a la contratación del servicio de teleasistencia domiciliaria para personas mayores en situación de dependencia.
355/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
356/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
357/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
358/15	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos en edificios de su propiedad.
359/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un local de su propiedad.
360/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
361/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil -- como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo propiedad de su asegurado.
362/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al Convenio firmado con la Fundación INCYDE el día 17 de febrero de 2015.
363/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
364/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente en recinto hospitalario.
365/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en vía pública.
366/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
367/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

368/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
369/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
370/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
371/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil -- como consecuencia de los daños ocasionados por la inspección técnica desfavorable emitida por la Estación Oficial de ITV 3001 de Alcantarilla, respecto de un autobús de la referida empresa.
372/15	Revisión de oficio incoado por el pleno del Ayuntamiento de Mula a instancia de la mercantil --.
373/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería de Fomento e Infraestructuras.
374/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
375/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a la contratación de reserva y ocupación de 120 plazas residenciales para la atención de personas con discapacidad intelectual en el municipio de Lorca.
376/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
377/15	Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento que regirá las convocatorias de concurso de méritos para la constitución de bolsas de trabajo de promoción interna temporal de carácter permanente en los cuerpos, escalas y opciones de la Administración Pública Regional.
378/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
379/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la Junta de Compensación de la Unidad de Ejecución del Sector Nueva Condomina y de la Entidad de Conservación del citado Sector, como consecuencia de los daños sufridos por los gastos asumidos por el mantenimiento de servicios públicos.
380/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la apertura de expedientes sancionadores.
381/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
382/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

383/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
384/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
385/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
386/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
387/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
388/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
389/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
390/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
391/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo x, debida a accidente escolar.
392/15	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente, al pago por importe de 70.204,23 euros a --, por el servicio de cocina y comedor en las Escuelas Infantiles Pajarito (Águilas), La Gaviota (Cartagena), Los Dolores (Cartagena), Virgen de las Maravillas (Cehegín), Eliosol (Lorca), Infante Juan Manuel (Murcia), Los Rosales (Murcia) y Guadalupe (Murcia).
393/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
394/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
395/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por la dilación en la tramitación de la concesión de la licencia de obras.
396/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
397/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su patrimonio por el impago anticipado de la subvención convenida.
398/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro sanitario.

399/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por su cese como personal interino de la Administración regional.
400/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo x, debida a accidente escolar.
401/15	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. SOBRE LAS CONSULTAS AL CONSEJO.

1.1. Urgencia.

Para el debido cumplimiento de lo que establece con carácter básico el artículo 54.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), la aplicación de la urgencia debe ser siempre motivada y, por otra parte, debe afectar a todo el procedimiento, no sólo a particulares trámites (Dictamen 71/2015)[4].

1.2. Consultas facultativas.

La consulta facultativa no puede trastornar el sentido de la intervención del Consejo Jurídico, tal como está previsto en el ordenamiento. Por ello, en los casos en que está prevista la consulta preceptiva, no debe formularse en el mismo procedimiento o al margen del mismo una consulta facultativa. Así, no procede recabar el Dictamen del Consejo con carácter potestativo cuando se inician los trabajos de elaboración de un proyecto de ley, ya que en la instrucción del procedimiento a que se refiere el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, será preceptivo el Dictamen de este Consejo Jurídico, a tenor de lo que dispone el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), siendo el momento procedimental adecuado para la emisión del mismo, igual que en todos los anteproyectos de Ley, cuando se haya ultimado el procedimiento de elaboración y se vaya a elevar al Consejo de Gobierno para su aprobación y remisión a la Asamblea Regional (Dictamen 22/2015 y 134/2015; en el mismo sentido para un procedimiento de interpretación contractual el Dictamen 73/2015).

1.3. Momento de formular la consulta.

Debe ser cuando se haya tramitado el procedimiento. Así, por ejemplo, en el del artículo 102 (LPAC), (art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), con todos los trámites que legalmente deben integrarlo (Título VI de la primera Ley), en el que deben constar, como mínimo, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para la declaración con designación del órgano que instruye, los informes pertinentes sobre el contenido de la acción de nulidad, la práctica de la prueba solicitada en el escrito por el que se ejercita la acción de nulidad, la audiencia a los interesados, y la propuesta de resolución del órgano que instruye y que se somete a Dictamen.

[4] Siempre que se cita un dictamen sin mayor especificación corresponden al Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

1.4. Conformación del expediente.

Ha de ponerse de manifiesto que, conforme a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, el expediente ha de estar foliado, y numerados los diversos documentos que lo integran, porque si no se dificulta su manejo y cita, y a veces su comprensión. Del mismo modo, es necesario el índice de documentos exigido por el artículo 46.2 del Reglamento citado, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (Dictamen 135/2015).

1.5. Aportes documentales al expediente con posterioridad a la solicitud de Dictamen al Consejo.

Sucede en ocasiones que el Consejo solicita a los órganos consultantes que realicen una nueva instrucción, o bien de oficio se produce una nueva unión de documentos al expediente a consecuencia de actos de los interesados, como alegaciones o informes periciales. No se debe dar mero traslado al Consejo de ello, sino que, para su debida incorporación al procedimiento, deben ir acompañadas de la valoración por parte del órgano instructor, cuya propuesta es la que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo y, en su caso, ha de ser modificada. En tal sentido cabe recordar que este Consejo Jurídico viene manteniendo el carácter antirrigorista que debe presidir la interpretación de los preceptos que establecen el momento en el que se puede presentar prueba por parte de los interesados (por todos, Dictamen 63/2004). Igualmente el Consejo de Estado, en Dictamen 44.069, de 13 de mayo de 1982, sostiene la posibilidad de proponer prueba en cualquier momento del procedimiento antes de su terminación. En su correspondencia, tales escritos de alegaciones o informes periciales, presentados por los reclamantes, han de ser objeto de consideración por los servicios técnicos de la Administración que correspondan y por el órgano instructor en su propuesta de resolución en los términos que procediera, de conformidad con lo previsto en los artículos 76.3 y 92, apartados 2 y 4 de la LPAC.

1.6. Órgano asesorado y sus potestades.

De conformidad con el artículo 11 LCJ, éste emitirá dictamen en cuantos asuntos sea consultado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno, los Consejeros, la Asamblea Regional y los Ayuntamientos de la Región a través de sus Alcaldes. En consecuencia, el mencionado artículo 11 atribuye a las autoridades citadas la potestad de activar el proceso de la función consultiva del Consejo Jurídico con el fin de obtener una opinión de éste sobre asuntos en los que no está prevista por el ordenamiento la consulta preceptiva. Desde esta perspectiva el Consejo Jurídico, en cuanto órgano consultivo que sustituye al Consejo de Estado, es una institución de la Comunidad Autónoma, posición desde la cual, como se ha visto, puede ser consultado por las autoridades citadas, razón por la que el artículo 1.1 LCJ se refiere a él como el "superior" órgano consultivo. Este carácter hace que, además, esté vedada la intervención posterior de cualquier otro órgano, como expresa el artículo 2.4 LCJ.

El órgano al que se asesora es el que va a adoptar la resolución definitiva en el procedimiento en el que se produce la consulta, el cual conserva su potestad de adoptar la decisión que considere más conveniente, ya que, como es conocido, el Dictamen tiene carácter vinculante en contadísimas ocasiones. En el caso concreto de los ayuntamientos cuando consultan, la facultad de actuar "de acuerdo" con el Consejo

Jurídico, o de disentir consignando entonces la fórmula “oído el Consejo Jurídico”, corresponde al Alcalde o al órgano que en cada caso la tenga atribuida, Pleno o Junta de Gobierno, razón por la cual resulta un exceso competencial doble que el Secretario de la corporación, tras el Dictamen del Consejo Jurídico, emita un informe asumiendo tal Dictamen, como ocurre en la resolución comunicada en el Dictamen 183/2015. Carece el Secretario de competencia jurídica para emitir informe con posterioridad al Dictamen, y de competencia política para ejercitar una competencia que corresponde, en este caso, a la Junta de Gobierno Local, cual es la de asumir o no dicho Dictamen.

1.7. Sobre comunicación al Consejo de las decisiones recaídas en los asuntos consultados y las incidencias que pongan fin anticipado al procedimiento.

A) El artículo 3.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico aprobado por Decreto 15/98, de 2 de abril (RCJ), ha establecido el deber de las autoridades consultantes de comunicar la resolución o disposición objeto de consulta, una vez adoptada o publicada.

El precepto no constituye una innovación del régimen jurídico de las consultas, puesto que ya se encontraba recogido en el artículo 7.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Estado (R.O. 1.674/1980, de 18 de julio), y los reglamentos de otros Consejos Consultivos autonómicos también han incluido una previsión semejante.

El Consejo Jurídico quiere recordar la importancia de comunicar las resoluciones o disposiciones adoptadas con posterioridad al dictamen, no solo por la carga que pesa sobre los consultantes de cumplir con un precepto en vigor cuya eficacia no cabe desconocer, sino también porque a través del conocimiento de las decisiones adoptadas el Consejo Jurídico puede realizar una labor de reflexión sobre sus dictámenes, que no es posible de otro modo.

B) Se debe recordar a las Consejerías y Ayuntamientos la necesidad de poner en conocimiento de este Consejo Jurídico aquellas resoluciones judiciales que se adopten en procedimientos pendientes de Dictamen para evitar descoordinación administrativa. Después de pronunciamientos judiciales de lo Contencioso Administrativo no procede ya la emisión del Dictamen, puesto que, como señalamos en anteriores ocasiones, la resolución expresa de un procedimiento, adoptada en fecha posterior a la de la sentencia declarativa recaída a virtud de la impugnación de su desestimación por silencio administrativo, es contraria a Derecho, entre otras razones, porque, como ha destacado la jurisprudencia, el mandato constitucional del artículo 118 CE, que proclama la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, rige también para las Administraciones Públicas, de forma que, dictada la sentencia, lo que corresponde a la Administración es una actuación de cumplimiento y ejecución de la misma en sus propios términos (Dictamen núm. 67/2009), sin que tenga ya razón de ser la actividad consultiva.

En estos casos, produciéndose la finalización anticipada del procedimiento a consecuencia de quedar vedado el ejercicio de la potestad administrativa para resolverlo, no basta con que se dé al Consejo traslado de la decisión judicial, es necesario que por el órgano competente se dicte resolución motivada archivando el

expediente, cuyo traslado al Consejo Jurídico servirá para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 3.3 del mencionado Reglamento de Organización y Funcionamiento.

2. SOBRE LA POTESTAD NORMATIVA.

2.1. Sobre los anteproyectos de ley.

2.1.1. Los Presupuestos Generales en el contexto del sistema de estabilidad presupuestaria.

La constitucionalidad del sistema de estabilidad presupuestaria desde el punto de vista del reparto territorial de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, como en las sentencias 134/2011, de 20 de julio, 186/2011, de 23 de noviembre, 157/2011, de 18 de octubre, y 215/2014, de 18 de diciembre.

El presupuesto, tal como está conceptual y normativamente concebido, es el centro del ciclo presupuestario que, en la estructura que deriva de las normas vigentes (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y Decreto legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia), consta de cuatro fases, elaboración, aprobación, ejecución y control, con tres determinaciones previas, que son la fijación del escenario presupuestario plurianual (art. 29 LOESP), el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 16 LOESP), y el límite de gasto no financiero (art. 30 LOESP), determinaciones que constituyen un *prius* para el Proyecto de Ley de Presupuestos.

Por primera vez se planteó la cuestión relativa a determinar si, a pesar de la alteración del curso ordinario de las previsiones normativas que supone la inexistencia de un límite de gasto no financiero aprobado formalmente, puede el Consejo de Gobierno aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos y remitirlo a la Asamblea para su debate, tema que fue objeto del Dictamen 321/2015.

El marco normativo de la controversia tiene una perspectiva europea con antecedentes más lejanos que los que puedan resultar de la última crisis económica. Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea mediante el Acta de Adhesión de 12 de junio de 1985, la estabilidad presupuestaria se ha erigido en un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros. Basta con acudir al artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), para constatar cómo ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría “la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos”. Dicha previsión pasó al art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar “déficits públicos excesivos” (apartado 1º), cuyos valores de referencia se fijaban en el “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo” (apartado 2º), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Posteriormente, mediante Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el *“Six Pack”*) compuesta por diversos Reglamentos y

Directivas, entre los que destacó la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. El siguiente paso se produjo el 2 de marzo de 2012 con la firma de veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea del "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza" (también conocido como "Pacto Fiscal") que, sin derogar el "Pacto de Estabilidad y Crecimiento", promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional. Después se adoptaron dos nuevas normas con la finalidad de reforzar el denominado "aspecto preventivo" de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

El compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional, previsto en el "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza", unido a la grave situación de crisis económica y financiera, condujo a fortalecer el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante su incorporación al texto de la Constitución, concretamente, a su artículo 135, tras la reforma operada con fecha de 27 de septiembre de 2011.

Dicho artículo 135 CE sería posteriormente desarrollado, en primer lugar, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOESP) y por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por tanto, la LOESP es consecuencia directa de la modificación del artículo 135 CE, que estableció con rango constitucional el citado principio de estabilidad presupuestaria y arbitró medidas para su operatividad. Así, en los números 1 y 2 dispone que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, entendido "como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas" (Exp. Mot. LOESP). La exposición de motivos de la Reforma constitucional califica la estabilidad presupuestaria como un "valor" que estima verdaderamente estructural y, en cualquier caso, se convierte en un principio rector de la actuación del sector público.

Aunque se ha achacado a dicho artículo 135 CE suponer una limitación a la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza en el artículo 156, ha de observarse que es a ellas a las que corresponde fijar el límite de gasto no financiero (techo de gasto) y el límite de déficit

público estructural correspondiente a sus Presupuestos, y que la autonomía política y financiera ha de hacerse compatible dentro de la CE y en el contexto de la unidad de la Nación española. Y por esa razón, la autonomía financiera ha de conciliarse con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, como resulta de una amplia doctrina constitucional que tiene reflejo en la antes citada STC 134/2011, de 20 de julio, según la cual "La limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13ª) y su establecimiento está encaminada a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario", a lo que añade que "la imposición de topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE con el alcance previsto en el art. 2.1.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual exige a las CC.AA. la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ.2º; 103/1997, FJ1º)".

Con el delimitado y sólido marco constitucional así expuesto, el Dictamen citado indicó que las tres determinaciones previas del Presupuesto, que son la fijación del escenario presupuestario plurianual (art. 29 LOESP), el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 16 LOESP), y el límite de gasto no financiero (art. 30 LOESP), son un mandato al Consejo de Gobierno -que tiene asignada la competencia para aprobar el proyecto de ley de presupuestos- dirigido a que el volumen de gasto público consignado en el mismo no supere la cuantía que resulte en función de ellas, de acuerdo con el objetivo constitucional final de lograr la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

Se argumentó que la obligación competencial del Consejo de Gobierno de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y remitirlo a la Asamblea Regional es irrenunciable, estando formulada tal competencia en términos de imperatividad, excluyente de otra elección discrecional. Ello no sólo por la oportunidad de remitirlo o no, sino también por el contenido mismo, que ha de ajustarse a las determinaciones previas antes señaladas, que son la fijación del escenario presupuestario plurianual (art. 29 LOESP), el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 16 LOESP), y el límite de gasto no financiero (art. 30 LOESP).

Se aprecia por tanto que, a pesar de la carencia de un límite de gasto no financiero, formalmente aprobado por el órgano competente, persiste la obligación del Consejo de Gobierno de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos y formularlo de acuerdo con las cifras que resultan del cálculo del límite de gasto tal como se regula en la LOESP, obligación que no puede considerarse desplazada siempre y cuando, se reitera, su cumplimiento se ajuste a tal cifra, aspecto sobre cuyo cumplimiento el Consejo Jurídico no se pronuncia por quedar fuera de su competencia. Y en ese marco, la tramitación parlamentaria proporciona a través de los artículos 154.3 y 156 e) del Reglamento de la Asamblea Regional, una aprobación implícita del límite de gasto no financiero, al tratarse de acuerdos de Pleno materialmente equivalentes al referido en la disposición adicional primera de la Ley 5/2012.

Con posterioridad al citado dictamen 321/2015, la Asamblea Regional informó el 19 de noviembre de 2015, a través de la Secretaría General, que el mandato legal reflejado en el artículo 2.4 de la LCJ, veda a los Servicios Jurídicos de la Cámara el pronunciamiento sobre el asunto dictaminado por el Consejo Jurídico, sin perjuicio de lo cual realiza observaciones tendentes a facilitar la posterior tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, recordando que la previsión introducida por la Disposición adicional primera de la Ley 5/2012 de 29 de junio, relativa a la aprobación por la Cámara del límite de gasto no financiero, es un exigencia impuesta por la legislación en materia de estabilidad presupuestaria que se instrumenta a través de un acuerdo del Consejo de Gobierno, que se ha de remitir a la Asamblea Regional para su aprobación. Añade que *"la doctrina ha razonado sobre la naturaleza jurídica de este acuerdo que establece el límite de gasto, y puede decirse que su exigencia, representa un intento de imponer al Parlamento una disciplina y restricción a su facultad de enmienda y aprobación del Presupuesto, aunque también implica un mayor control sobre el volumen y evolución de los gastos. De cara a precisar el valor jurídico que encierran estos actos de intervención gubernamental y parlamentaria que se han introducido en el ordenamiento autonómico a través de la citada Ley 5/2012, de 29 de junio, fácilmente puede concluirse que su exigencia representa un intento de condicionar a la Asamblea Regional imponiendo, como antes se decía, una previa disciplina a la consideración del Presupuesto. La adopción de este acuerdo relativo al límite de gasto no encierra ninguna iniciativa legislativa, por lo que la Cámara al aprobarlo o no, no está aprobando ni rechazando norma legal alguna. Y es que una vez, en su caso, aprobado este acuerdo por la Asamblea, ésta no se encuentra vinculada a la hora de la aprobación del Presupuesto, hasta que en el correspondiente debate parlamentario, quede fijada la cuantía global de los estados (ingresos y gastos) de los Presupuestos, así como de las Secciones y Organismos Autónomos"*.

2.1.2. Sobre la Transparencia, el Buen Gobierno y el Estatuto del Cargo Público.

El Dictamen 56/2015 trató sobre el Anteproyecto de Ley del Buen Gobierno y del Estatuto del Cargo Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que no llegó a ver la luz, decayendo con el fin de la legislatura pasada. Realmente era una prolongación de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 12/2014), cuya Disposición final primera estableció que en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, el Consejo de Gobierno impulsará la tramitación de un proyecto de ley que desarrolle los aspectos relativos al buen gobierno derivados de la legislación básica estatal y regule el régimen de los altos cargos al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y asimilados a los mismos.

No obstante, de tal Dictamen se derivan unas consideraciones jurídicas de interés general sobre las que conviene llamar la atención:

A) La competencia estatutaria en la que ha de incardinarse el Anteproyecto, en la mayor parte de su contenido, no es la definida en el artículo 10.Uno,1 sino en el artículo 52 EAMU; y, finalmente, los artículos 67 a 71 encontrarían cobijo bajo la competencia del artículo 10.Uno.29 EAMU (Consideración tercera, I).

B) Aunque sean conceptos o ideas fuertemente interrelacionados, transparencia y buen gobierno se distinguen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de una manera nítida: la primera comprende las medidas de publicidad activa, mientras que el buen gobierno consiste en establecer las obligaciones que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Es decir, el buen gobierno supone incidir en el estatuto jurídico de los responsables públicos, materia que se inserta, desde el punto de vista sustantivo, en uno de los elementos del órgano, el elemento subjetivo y, desde este punto de vista, al referirse a un elemento del órgano, se está refiriendo a la organización (Consideración tercera, II y Cuarta, III).

C) La regulación que se hace de una manera directa del Presidente, el cual es titular de un órgano institucional de la Comunidad Autónoma requiere tener presente lo que establecen los artículos 31.5 y 32.4 EAMU, según los cuales la Ley que regule el estatuto personal del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno debe aprobarse con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea Regional. Los artículos 10 y 35 de la Ley 6/2004, en cuanto se refieren a las incompatibilidades del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno, suponen regulación de su estatuto personal, materia a la que afectan los Títulos II, III y IV del Anteproyecto, los cuales, en lo que a ellos respecta, debe ser aprobado por tal mayoría cualificada (Consideración cuarta, I).

D) El ámbito de aplicación del Anteproyecto plantea otros problemas en su interrelación con la Ley 12/2014, artículos 5 y 14, y es la mención que el primero hace a las “corporaciones de derecho público regionales en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo”, susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación normativa. Igual respecto al Consejo Económico y social y el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, para ajustar al conjunto del ordenamiento la realidad normativa regional sobre transparencia y buen gobierno en relación con la posición institucional de los órganos consultivos.

E) A la vista de cómo se define en el básico artículo 25.2 de la Ley 19/2013 su ámbito de aplicación y de la competencia del artículo 11.9 EAMU, queda por determinar la aplicación de las reglas de buen gobierno a las Corporaciones Locales. Semejante precisión cabe hacer respecto al gobierno de las Universidades Públicas de la Región.

F) La introducción del concepto de cargo público como delimitador del ámbito de aplicación del Anteproyecto es un factor distorsionante del ordenamiento jurídico-administrativo (Consideración cuarta, V).

G) Dada la vocación de la norma de expandirse por todos los ámbitos de la actuación administrativa puede plantear problemas de conflicto y solapamiento con las diferentes regulaciones sectoriales o institucionales (Consideración quinta).

H) Los valores y principios constitucionales que informan la normativa en materia de incompatibilidades de los funcionarios públicos y de los altos cargos son sustancialmente comunes, ya que las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienden también a garantizar su objetividad de actuación así como su eficacia, procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo.

2.1.3. Anteproyecto de Ley de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia (Dictamen 55/2015).

Las más relevantes observaciones fueron las que a continuación se exponen.

A) Competencia material que se ejercita. No existe ni en la Constitución española ni en el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia una competencia específica que cubra por sí sola la materia acerca de la protección y defensa de los animales de compañía. Ello podría llevar a entender que en ese caso el Estado debiera ser al titular de dicha competencia. No obstante, y con la pretensión de salvaguardar la actuación de las Comunidades Autónomas en este campo se ha realizado una interpretación extensiva del título relativo al "medio ambiente". Éste ha sido el planteamiento asumido, por ejemplo, por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen núm. 16/2003, de 29 de enero, y el que propugnan varios autores. No obstante, parece cuestionable efectuar una interpretación de esa naturaleza sin que el propio título "medio ambiente" no quede desvirtuado. Con mayor claridad puede, sin embargo, reconocerse la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Sanidad e Higiene. Del mismo modo, en aspectos concretos, la regulación examinada queda amparada por los competencias en materia de agricultura y ganadería, ferias y mercados interiores, y asociaciones.

B) Consideraciones en materia de Derecho Civil.

1) El artículo 6 establece la responsabilidad del poseedor de un animal de compañía por los daños, perjuicios y molestias que causare, en virtud de lo que se establece en el artículo 1905 del Código Civil. De acuerdo con este precepto, el poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare por lo que resulta evidente que la obligación recae como deudor en quien tiene la posesión de hecho o inmediata sobre el animal o interés en su utilización, pero no en quien sea el propietario (aunque resulta evidente que en la mayoría de ocasiones coincidirán poseedor y propietario). A pesar de ello, en el citado precepto se establece la responsabilidad subsidiaria del propietario, lo que no parece acomodarse a la previsión civil a la que se ha hecho referencia.

2) Se establece un plazo de garantía mínimo de catorce días en las ventas por si los animales tuviesen lesiones ocultas o padeciesen enfermedades en incubación. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el artículo 1.496 del Código Civil reconoce un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción de saneamiento de cuarenta días, cuyo cómputo se inicia desde el momento de la entrega el animal al comprador, salvo que en la localidad respectiva se hallen establecidos por el uso mayores o menores plazos. En atención a lo señalado, el comprador puede ejercitar la acción redhibitoria –en cuyo caso debe devolver el animal en el mismo estado en el que le fue vendido- o la estimatoria o "quanti minoris" y pedir una rebaja proporcional del precio.

3) Las previsiones que se contienen en este Anteproyecto acerca del régimen de identificación de los animales de compañía (art. 14) resultan claramente deficientes e incompletas, hasta el punto de que en realidad se produce una remisión en blanco al reglamento en este ámbito. De este modo, esta norma no vendría a constituir un desarrollo de la regulación establecida en la ley, sino que ella misma gozaría de una capacidad de innovación plena en el ordenamiento.

C) En relación con el ejercicio de la función inspectora.

Cualquier limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio que no obedezca a la propia voluntad de su titular necesita ser autorizada por medio de una resolución judicial en la que se aprecie la concurrencia de fines o de intereses legítimos. Y se requiere asimismo que ese pronunciamiento previo en los supuestos de entradas comunes, que se dirijan a la averiguación de un hecho punible, y en los casos de las entradas administrativas, en las que la Administración pública necesita el concurso del Juez para su potestad de autotutela.

2.1.4 Anteproyecto de Ley Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Dictamen 71/2015).

A) Competencia estatutaria. El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a ésta competencia respecto a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación para el desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (art. 11.10). La peculiaridad de la distribución competencial en la materia consiste en que el Estado carece de un título específico, por lo que su competencia para fijar la legislación básica se deriva, principalmente, de la relativa al establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE), al ser las Cámaras corporaciones de derecho público que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen; esta situación ha quedado expresamente fijada ya en los nuevos Estatutos de Autonomía (así, por ejemplo, art. 79.3 del de Andalucía). Es por ello que la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se ha dictado, en su mayor parte, al amparo de dicho título competencial, aunque también de otros, como el del 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respecto al Capítulo V de la Ley) y el del 149.1.6ª (legislación procesal), todo ello según su Disposición final primera. A pesar de que el título competencial citado permite al Estado establecer la regulación básica de la organización de todas las administraciones públicas, la jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto que la extensión e intensidad que pueden tener esas bases, con relación a las instituciones estudiadas, es menor que cuando se refieren a administraciones públicas en sentido estricto (SSTC 22/1999, FJ 2. º; 206/2001, FJ 4.º; 31/2010, FJ 71.º STC 206/2001, FF.JJ. 4.º y 7.º), no obstante lo cual, la STC 31/2010 reiteró el sometimiento a la competencia estatal derivada del artículo 149.1,18ª.

B) Se prevé la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones de suspensión y disolución de los órganos de gobierno de las Cámaras dictadas por la Consejería. Entiende el Consejo Jurídico que en la medida en que tales actos son verdaderos actos administrativos dictados por un órgano de la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas y sometidos al Derecho Administrativo, su régimen de impugnación ha de ser el general de tales resoluciones que, en la medida en que pongan fin a la vía administrativa (son actos dictados por el Consejero), podrán ser recurridos potestativamente en reposición o directamente ante la jurisdicción contenciosa ex artículo 116 LPAC, sin necesidad de previsión expresa en el Anteproyecto.

2.2. Sobre los Proyectos de Reglamentos.

2.2.1. Preceptividad y urgencia del Dictamen.

- El artículo 12.5 LCJ somete a dictamen preceptivo todo proyecto de reglamento o disposición de carácter general que constituye desarrollo legislativo de legislación básica del Estado, expresión que ha de interpretarse en un sentido material y no formal, de modo que tengan cabida en el precepto no únicamente aquellos proyectos que persigan el desarrollo reglamentario de normas con rango formal de Ley, sino que el dato esencial lo constituye el carácter básico de la regulación objeto de desarrollo, la cual si bien de ordinario tiene su sede en disposiciones legales, en ocasiones también se materializa en normas estatales de rango inferior, posibilidad ésta plenamente admitida y reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional. En consecuencia, será preceptivo nuestro Dictamen cuando el Proyecto reglamentario persiga el desarrollo de normas materialmente básicas contenidas en disposiciones estatales, sean éstas de rango legal o reglamentario. Los reglamentos ejecutivos, o de desarrollo o aplicación de ley son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por la ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

Ahora bien, la distinción entre reglamentos que sean de desarrollo o ejecución de Ley, y los que no, es una cuestión todavía hoy sometida a un intenso debate doctrinal, sin que de manera abstracta puedan darse criterios que sirvan para resolver inequívocamente todos los supuestos que la amplia gama de normas reglamentarias ofrece. Partiendo de la doctrina jurisprudencial que caracteriza a los de desarrollo o ejecución de ley como los que son complemento indispensable para la misma a fin de concretar y poner en práctica los mandatos en ella contenidos, puede sostenerse que el sometido a consulta no es un caso típico de tal naturaleza y, aunque resulte dudoso que ciertos preceptos del Proyecto puedan considerarse un desarrollo reglamentario en términos estrictos de legislación estatal, lo cierto es que al menos una parte del contenido del Proyecto sí lo es, por lo que cabe calificar este Dictamen como preceptivo (Dictamen 72/2015).

- El artículo 60.1 del RCJ, es redacción tomada del 10.5, párrafo primero, LCJ. Por ello, tras la modificación operada en el precepto legal por el artículo 9 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario, el plazo de diez días naturales a que se refiere el indicado artículo 10.5 LCJ y, por extensión, el 60.1 RCJ, únicamente será exigible respecto de los expedientes remitidos por el Consejo de Gobierno en los que se haga constar la urgencia del Dictamen (Dictamen 82/2015).

2.2.2. Procedimiento de elaboración.

- Si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, únicamente regula el

procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria "en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia", permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten (Dictamen 135/2015).

- De conformidad con el artículo 53.3, letra b) de la Ley 6/2004, la decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados deberá ser motivada por el órgano que acuerde dicho trámite (Dictamen 159/2015).

- En el procedimiento de elaboración del proyecto de orden se han emitido las memorias e informes a los que se ha hecho mención desde una perspectiva meramente formal, sin que quepa por esa razón considerar que se ha cumplimentado el trámite en la forma preceptuada por la Ley 6/2004 (Dictamen 248/2015).

- En puridad, de acuerdo con lo que se establece en la Ley 6/2004, no debiera abrirse la iniciativa reglamentaria a la participación de las personas afectadas (ni aún a la información pública prevista en el artículo 53.4 Ley 6/2004) hasta que el anteproyecto propuesto por el órgano directivo del departamento competente por razón de la materia haya sido sometido al informe de la Vicesecretaría de la Consejería y, una vez que se hayan introducido en él los cambios pertinentes, quede convertido en proyecto de reglamento y pierda de ese modo su condición previa de anteproyecto (Dictamen 248/2015).

- Conforme al artículo 53 de la Ley 6/2004 no resulta adecuado que esta clase de procedimientos normativos comiencen formalmente con la remisión de un borrador de proyecto de Decreto a las entidades interesadas en la materia, remisión que en este caso fue realizada por la Dirección General correspondiente. A la vista de lo establecido en el citado precepto legal, el procedimiento ha de comenzar con la elaboración de una memoria justificativa de la legalidad y oportunidad de la correspondiente iniciativa normativa, junto a un informe sobre su repercusión económica e impacto por razón de género, documentos que, unidos al correspondiente borrador de proyecto, han de elevarse a la Secretaria General de la Consejería para que ésta decida sobre su tramitación; y sólo tras la emisión de los informes antes referidos ha de remitirse, en su caso, el correspondiente proyecto a las entidades que se consideren interesadas en la materia a fin de que efectúen alegaciones al respecto. Lo contrario supone, por un lado, desconocer la competencia de la correspondiente Secretaría General para decidir la tramitación de proyectos normativos, según el correspondiente Decreto de estructura orgánica de la Consejería; y, por otro, alterar el orden lógico de los trámites previstos en el citado precepto legal (Dictamen 57/2015).

- Relevancia tiene el hecho de que en el expediente no se incluya ningún estudio sobre el coste aproximado que pudiera tener la elaboración de los Informes de Evaluación del Edificio, IEE (aun por referencia orientativa al número de viviendas u otras magnitudes del edificio que hubieran de considerarse al efecto). En el Acuerdo nº

20/2014, de 6 de octubre, este Consejo Jurídico solicitó dicho estudio a la Consejería consultante porque se consideraba un relevante elemento para que se pudiese evaluar la conveniencia de alguno de los plazos máximos previstos en el proyecto para la presentación del IEE, singularmente, en aquellos casos en que se prevé establecer un plazo inferior al de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (plazo que, según luego se dirá, es el aplicable, salvo regulación más exigente de las CCAA, para los edificios que a la entrada en vigor de dicha ley tuvieran más de 50 años, es decir, para los edificios respecto de los que en el proyecto se prevé un límite temporal máximo de presentación del IEE inferior al 28 de junio de 2018). Lo mismo cabe decir en relación con otros supuestos en que el proyecto pretende extender la obligatoriedad del IEE más allá de lo exigido en dicha ley estatal, como se prevé en el proyectado artículo 3.1, b) y c) en relación con el 4.

- De conformidad con el artículo 53.3,d) de la Ley 6/2004, elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen, y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. En el presente caso el órgano impulsor de la norma justifica no haber sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Regional de Servicios Sociales de la Región de Murcia, así como a los Consejos Asesores Regionales de Personas Mayores y de Personas con Discapacidad, en el hecho de que a dichos Órganos consultivos ya les fue sometido lo que, en su día, constituyó el Proyecto del actual Decreto 126/2010, en cuyas previsiones relativas a la fijación de dicha capacidad económica se determinaba ya el montante de los precios públicos, entendiendo que la modificación que se pretende introducir en la Orden de 27 de junio de 2011, no afecta a aquellas disposiciones. El argumento, que ya fue utilizado cuando se tramitó el Proyecto de la citada Orden, encontraba su razón de ser en aquel momento (así lo admitió este Consejo Jurídico en su Dictamen 128/2011), sin embargo ahora resulta que las sucesivas modificaciones operadas en el citado Decreto, que constituyen la base de las modificaciones de la Orden que ahora se pretenden aprobar, no consta que fuesen sometidas a la consideración de aquellos órganos consultivos, de donde resulta que una regulación con tan alta incidencia sobre los beneficiarios del SAAD no ha sido sometida, ni directa ni indirectamente, a la consideración de sus destinatarios. Resulta conveniente citar aquí la STS, Sala 3ª, de 6 de marzo de 2006, en la que el Alto Tribunal recuerda que *"tras la Constitución, art. 105 a) CE, el trámite de audiencia está consagrado como una de las garantías básicas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos a través de las organizaciones reconocidas por la Ley. Constituye por tanto un requisito esencial para la validez del resultado del procedimiento que tiene por objeto no solo que los interesados hagan valer la defensa de los derechos e intereses que corresponda, sino también facilitar el acierto en la elaboración de la disposición que concierna a la vista de las propuestas de modificación del texto inicialmente propuesto (SSTS 13 de noviembre de 2000 y 15 de julio de 2003. Justamente tal obligatoriedad en el trámite de audiencia conlleva que su incumplimiento acarree la nulidad de la disposición en cuestión"* (Dictamen 63/2015).

- Una extendida corriente jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha venido anulando la previsión contenida en las relaciones de puestos de trabajo sobre la elección de la libre designación como sistema de provisión cuando no se ha efectuado una previa justificación suficiente de las razones que amparan acudir a dicho sistema excepcional frente al ordinario. Por todas, la STS, 3ª, de 21 de mayo de 2012, señala que la jurisprudencia exige *"una motivación específica, una justificación concreta de las razones por las que, a partir de los cometidos propios del puesto de trabajo, se dan los requisitos legalmente establecidos para que se provea por este procedimiento de libre designación. Justificación que es necesaria desde el momento en que el Estatuto Básico del Empleado Público no altera la consideración que merecen el concurso y la libre designación como mecanismos de provisión de puestos de trabajo. El concurso, dice el artículo 79.1 de ese texto legal, es la regla, el modo normal de proveerlos, mientras que la libre designación es la excepción. Como toda excepción a la regla ha de ser interpretada estrictamente y la Administración, cuando quiera servirse de ella por entender que el puesto de trabajo es de especial responsabilidad o de confianza, deberá justificarlo (…)"* (Dictamen 353/2015).

- Ha de recordarse aquí la doctrina de este Consejo Jurídico, sobradamente conocida por la Consejería consultante, acerca del rechazo que merece esta concepción meramente formalista de cumplimentación de trámites que impide a los referidos informes cumplir de forma material la relevante función que tienen encomendada en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales y que ha sido puesta de manifiesto en numerosos dictámenes, algunos de ellos emitidos con ocasión de consultas efectuadas por el indicado Departamento (por todos, el 232/2013) (Dictamen 1/2015).

2.2.3. Titularidad de la potestad reglamentaria. Habilitación.

- La Ley 6/2004 limita la potestad reglamentaria de los Consejeros, pues éstos sólo podrán hacer uso de ella "cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento" (artículo 52.1, Ley 6/2004). Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio "específicamente" reclama "fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria" (por todos, Dictamen 17/1998) (Dictamen 135/2015).

- La competencia de los consejeros en el ejercicio de la potestad reglamentaria puede calificarse de derivada y concreta frente a la atribución originaria y genérica de esa facultad que corresponde al Consejo de Gobierno. Se habla de potestad derivada ya que tan sólo se puede actuar en virtud de una habilitación legal previa y específica, y se califica de concreta ya que debe ejercerse para abordar la regulación de la materia precisa y determinada que señala la ley. Así pues, el campo de actuación reglamentaria de los consejeros se corresponde con el que, de manera estrictamente limitada, le abre la ley que la autoriza (Dictamen 248/2015).

- Constituye una exigencia implícita de la habilitación normativa que el precepto de la ley en el que se contenga haga referencia expresa, no sólo al hecho de la

atribución reglamentaria en favor del consejero -lo que resulta, además de evidente, absolutamente ineludible, como se ha expuesto-, sino al ámbito material concreto sobre el que puede extenderse la competencia reglamentaria del consejero, que debe encontrase claramente delimitado o definido. De igual modo, nada impediría que se impusiese un marco temporal concreto (un plazo o término determinado) para que se produjese la emanación de las disposiciones reglamentarias de desarrollo o ejecución de la ley. No resultaría admisible que una habilitación de este tipo se confiriese sobre la base o el amparo de unos conceptos materiales poco claros o de contenido laxo o indefinido. Por esa razón, y en atención al principio de que la potestad reglamentaria originaria reside en todo caso en el Consejo de Gobierno, las cláusulas en las que se encuentre conferida la habilitación deben interpretarse siempre en sentido estricto y restrictivo, sin que resulte lícito efectuar una interpretación extensiva, y en exceso dilatada en el tiempo, que pueda desnaturalizar o llevar más a allá de sus propios términos la delegación reglamentaria autorizada por el legislador (Dictamen 248/2015).

- Debe traerse a colación, como elemento interpretativo del marco normativo vigente, la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece con carácter básico en su artículo 129.4, tercer párrafo, que *"las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o al Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante".* Esta prescripción legal, dicho en apretada síntesis, responde al criterio doctrinal que pretende evitar que, con la reiterada y no suficientemente justificada habilitación legal directa a la potestad reglamentaria de los Ministros o los Consejeros autonómicos, queden con ello defraudados, en la práctica, los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran a los respectivos Gobiernos estatal y autonómicos como los titulares naturales o normales de la correspondiente potestad normativa.

- Dada la primacía de la norma comunitaria, la competencia normativa del Consejero de Agricultura sólo puede ser residual y se limita a las situaciones no contempladas por el régimen comunitario y a los casos en que éste les reconoce competencia de manera explícita (STJUE, de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania, 48/85). El Tribunal Constitucional, por su parte, en la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, dice, con referencia a los Reglamentos comunitarios de ayudas a la agricultura y ganadería, que el margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y por lo general se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, que resultan necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas dentro de los diferentes Estados miembros; agregando que sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas (Dictamen 175/2015).

2.2.4. El alcance de la potestad reglamentaria del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

- Como ya señalamos en nuestro Dictamen 106/2007, sobre el Proyecto de Orden que posteriormente aprobaría el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el artículo 12.2, letra j) del Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia (TRLFP), en redacción dada por la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios del año 2006, habilita expresamente al Consejero de Hacienda y Administración Pública para ejercer la potestad reglamentaria en materia de provisión de puestos. Por su parte, el artículo 52.6 TRLFP, establece que, reglamentariamente, se determinarán otros supuestos de desempeño provisional de los puestos de trabajo; debiendo añadir que la Disposición Final TRLFP remite al Consejo de Gobierno la elaboración de los reglamentos necesarios para el desarrollo y aplicación de la Ley, en consonancia con su artículo 11.2, letra b), que le atribuye la competencia para aprobar los proyectos de ley y los reglamentos en materia de Función Pública. El rigor con el que este Consejo Jurídico comprueba, en todo proyecto de desarrollo reglamentario que se somete a su consideración, la existencia de la debida conexión con el texto legal habilitante, de modo que en cualquier caso quede garantizado que su contenido se está desenvolviendo dentro de los límites de la facultad reglamentaria conferida por la ley, debe extremarse en este supuesto, pues el destinatario de la habilitación legal no es el depositario de la potestad reglamentaria originaria, el Consejo de Gobierno, sino el Consejero competente en materia de Función Pública. Esta circunstancia tiene evidentes repercusiones en el alcance de la regulación reglamentaria que, al amparo de la referida habilitación, puede dictarse. En efecto, la Ley 6/2004 limita la potestad reglamentaria de los Consejeros, pues éstos sólo podrán hacer uso de ella “cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento” (artículo 52.1, Ley 6/2004). Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio “específicamente” reclama “fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria” (por todos, Dictamen 17/1998). En el supuesto sometido a consulta, es cierto que existe una habilitación legal para ejercer la potestad reglamentaria en materia de provisión de puestos de trabajo, si bien en rigor ésta no reúne el requisito de ser específica, porque delimita el objeto sobre el que el Consejero queda facultado para dictar la regulación ejecutiva de la Ley, por referencia a un concepto, el de la provisión de los puestos de trabajo, de perfiles no siempre bien definidos. Lo expuesto tiene relevancia respecto a la actividad normativa que el Consejero puede llevar a cabo en ejercicio de la citada habilitación, pues ésta tiene una doble dimensión: una positiva, en tanto que permite el desempeño de la potestad reglamentaria; y otra negativa, en tanto que límite material del contenido normativo. Debe precisarse, además, que la llamada expresa contenida en el artículo 52.7 TRLFP para que el Consejero realice los procedimientos de gestión necesarios para la aplicación de lo dispuesto en dicho apartado, en ningún caso podría interpretarse como habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria, conforme a lo ya expuesto acerca de los requisitos de especificidad y concreción que han de rodear tal habilitación. Antes al contrario, la previsión habría de entenderse referida a

las actuaciones ejecutivas que permitieran hacer efectiva la promoción interna temporal de los funcionarios de carrera. Siendo ello así, la única habilitación legal al Consejero para el ejercicio de la potestad reglamentaria que podría amparar el dictado de la futura Orden es la contenida en el artículo 12.2., letra j) TRLFP, para regular la provisión de puestos de trabajo, de modo que cualquier previsión normativa que no pueda ser reconducida al concepto "provisión de puestos de trabajo" debe calificarse como un exceso en la habilitación.

2.2.5. Límites materiales de la potestad reglamentaria.

- Para un posible margen de colaboración entre Ley y Reglamento la primera debe abordar la regulación de los aspectos esenciales del régimen de tutela con el grado de detalle que estime conveniente el legislador, mientras que el segundo (siempre que la ley no haya agotado la definición de dicho régimen) sólo debe regular los aspectos complementarios o accesorios. De ese modo, resulta ineludible que la ley contenga, como poco, un diseño elemental de las relaciones entre la Administración y aquellos entes que de ella dependan. Constituye un requisito esencial e indefectible que ese tipo de norma asuma la regulación básica, mínima e indispensable de dichos elementos. Sin esa definición primaria de las técnicas de fiscalización, control o intervención necesarias, el reglamento acometería sin presupuesto habilitador la regulación ex novo de esta materia y llevaría a efecto una operación de innovación del ordenamiento jurídico que no le está permitida. En ese supuesto, la función de tutela administrativa vendría diseñada in totum por el reglamento y no desarrollada limitadamente por él, lo que, como decimos, no resulta procedente (Dictamen 248/2015).

- El Decreto-Ley 4/2014 ha suprimido, como se ha explicado, la reserva que se contenía en la Ley 7/2004 con respecto al establecimiento y regulación esencial de los órganos directivos de los organismos públicos. Una vez suprimida esta exigencia, nada impide que la regulación que pueda establecerse en el futuro sobre esa materia pueda efectuarse, en su caso, de manera plena y completa en los estatutos de esos entes instrumentales, desde el momento que ésta ha quedado "deslegalizada". Sin embargo, ello no quiere decir que a partir de ahora se pueda acometer por la vía de los estatutos el establecimiento y la regulación detallada y completa del régimen de los órganos directivos de los organismos públicos, en la medida en que ella se encuentre regulada en la actualidad en previsiones legales que no han sido derogadas y que siguen desplegando sus efectos. Y es que la modificación de la Ley 7/2004 y, por tanto, del marco general de creación de los organismos públicos, que se ha efectuado por medio del Decreto-Ley 4/2014 no ha supuesto, por sí misma, la derogación de la previsión legal que, acerca de esa cuestión, se contiene en la propia ley de creación de la Agencia, que continúa plenamente en vigor. Así, debe insistirse en el hecho de que el artículo 31 de la Ley 14/2012, de 27 de dicembre, de medidas tributarias , administrativas y de reordenación del sector público regional, es el que establece que los órganos directivos del organismo autónomo son sólo dos, la Presidencia y la Dirección, y que mientras este precepto se encuentre vigente impide que, tal y como se pretende, los estatutos del organismo puedan acometer el establecimiento de otros órganos directivos, en este caso, la Subdirección General de Tributos y la Secretaría General Técnica. Si así se entendiera, pudiéramos llegar a encontrarnos con dos normas distintas como son la Ley de creación de la Agencia Tributaria y sus estatutos

que contuvieran disposiciones dispares acerca de la estructura organizativa del organismo. Y ello produciría una discrepancia insalvable entre los términos en los que se aborda la regulación acerca de esa cuestión en una y en otra norma. Por ese motivo, la regulación que se contiene en el apartado 3 del artículo 4 y en los artículos 5 y 6 de los estatutos entra en contradicción manifiesta con lo que se dispone en el mencionado precepto legal y pudiera incurrir, de ese modo, en vicio de ilegalidad y se recomienda su supresión (Dictamen 41/2015).

- Atendido el contenido disciplinario de una buena parte del Proyecto, la cuestión que surge de manera inmediata es la suficiencia de su rango normativo, a la luz de la reserva de Ley contenida en el artículo 25.1 CE en materia sancionadora, luego recogida en el ámbito de las sanciones administrativas por los artículos 127 y 129 de la LPAC. Teniendo en cuenta lo señalado en el Dictamen 116/2005, y lo dicho por el Consejo de Estado, en Dictamen 2250/1994, sobre el Proyecto del que a la postre sería Real Decreto 732/1995, se concluye que , atendida, pues, la naturaleza educativa más que sancionadora, de las medidas previstas en el Proyecto sometido a consulta, ningún reparo cabría hacer a que el Consejo de Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene atribuida por el artículo 32.1 EAMU, procediera a desarrollar las previsiones de la LOCE y la LOPEG en materia de derechos y deberes de los alumnos y padres, y de normas de convivencia en los centros docentes. Así lo han hecho el resto de Administraciones educativas que han regulado tales materias en sus respectivos ámbitos, en todas las cuales el rango de las correspondientes normas es reglamentario (Decreto 246/1991, de 23 de diciembre, de la Generalidad valenciana; Decreto 85/1999, de 6 de abril, de la Junta de Andalucía; Decreto 292/1995, de 3 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Canarias; y Decreto 136/2002, de 25 de julio, de la Comunidad de Madrid), sin norma legal propia habilitante, más allá de las leyes estatales. Si bien la doctrina mantenida por los referidos órganos consultivos resuelve el incumplimiento, al menos parcial, de la reserva formal de ley exigida por el artículo 25.1 CE, lo cierto es que materialmente la regulación es disciplinaria y al esquema clásico de ésta responde, mediante la tipificación y graduación de las conductas que pueden ser corregidas, la determinación de circunstancias agravantes y atenuantes, el establecimiento de las medidas correctoras que corresponde imponer ante cada tipo de incumplimiento o infracción de las normas y la definición de un procedimiento en el que quedan reflejados no sólo los principios del procedimiento sancionador sino, incluso, la terminología propia de ésta (pliego de cargos). Por ello, atendiendo tanto a las peculiares características de las relaciones existentes entre los alumnos y el centro docente como a la finalidad no sólo educativa, sino, más aún, de garantía del correcto desenvolvimiento de la actividad docente, que presentan las medidas correctoras previstas en el Proyecto, la advertida relativización del principio de reserva de ley podría encontrar su fundamento en la institución de las relaciones especiales de sujeción, una de cuyas modalidades clásicas es la de los estudiantes. En efecto, de conformidad con una primera doctrina constitucional, la relación de supremacía especial que une a los alumnos con la administración educativa permite limitar el alcance de la reserva de ley, que pierde parte de su fundamentación material (SSTC 2/1987 y 69/1989). Siendo plenamente aplicable el principio de legalidad y de reserva de ley en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, este principio no se aplicará aquí en los mismos términos que en el Derecho Penal o Sancionador Administrativo General, sino que admite una adaptación en atención a la intensidad de la relación Administración-ciudadano. Se trata, como ha

puesto de relieve la doctrina científica, de lograr un equilibrio prudente entre dos intereses contrapuestos, el de la Administración orientada hacia la eficacia de su organización y de los servicios públicos, y el del individuo que se siente protegido en sus derechos fundamentales, pues no es lícito sacrificar los derechos fundamentales a las relaciones de sujeción especial, pero tampoco el que las garantías de estos derechos imposibiliten la función de tales relaciones. Ambos necesitan una integración ponderada que les proporcione una eficacia óptima. En consonancia con esta idea, el Auto del Tribunal Constitucional 382/1996 dice que "nada obsta, sin embargo, como sucede con la generalidad de los derechos fundamentales, a que esta faceta del derecho a la educación pueda ser lícitamente limitada a fin de salvaguardar otros derechos o bienes de naturaleza constitucional. De ahí que el legislador orgánico, al objeto de tutelar el pacífico disfrute del derecho a la instrucción del conjunto del alumnado, haya establecido como un deber básico de los alumnos "el respeto a las normas de convivencia dentro del centro docente" (art. 6.2 LODE)" -hoy 2.4, c) LOCE-.

Desde esta perspectiva, la intensidad de la relación que une al alumno con el centro docente, que supone su inserción en la propia organización de éste, como medida necesaria para posibilitar la eficacia de la actividad que en ellos se lleva a cabo y permitir que el sistema educativo alcance sus objetivos, tolera una adaptación del principio de legalidad, que queda aquí reducido a la mera previsión legal de la existencia de unas medidas disciplinarias y al encargo que la LOCE efectúa a las Administraciones educativas para su establecimiento. El Consejo Jurídico no desconoce que dicha tesis es frontera con una cuasi desaparición del principio de legalidad en la materia -*"no se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo"* (STC 61/1990)-, pero el propio legislador orgánico estatal no ha considerado preciso realizar una tipificación de las infracciones ni establecer las sanciones correspondientes, dejando de manera consciente a la normación reglamentaria esta labor, según un modelo que se remonta a tiempos preconstitucionales (Decreto de 8 de septiembre de 1954, de disciplina académica) y que ninguna de las numerosas leyes orgánicas que, con posterioridad a la Constitución, han venido desarrollando su artículo 27 ha considerado necesario corregir. Esta ausencia de previsión legal de los mínimos elementos esenciales del régimen disciplinario aplicable en el seno de los centros docentes, junto a la acreditada necesidad de su existencia para garantizar el normal desenvolvimiento de su actividad, obligan a admitir la referida relativización del principio de legalidad, advirtiendo, eso sí, que la minoración de garantías que de ello pudiera derivar para los alumnos se compensa con la doctrina constitucional que, de manera invariable, establece la prohibición de que las medidas correctoras o disciplinarias puedan atentar contra derechos fundamentales de los alumnos, singularmente el derecho a la educación y a la integridad física y moral , que quedan configurados como límite infranqueable para el ejercicio de las potestades disciplinarias (Autos del Tribunal Constitucional 382/1996 y 333/1997). Asimismo, la naturaleza disciplinaria de buena parte de la regulación proyectada la somete a las normas y principios que, en materia de ejercicio de la potestad sancionadora, contiene el Título IX de la LPAC, cuyo artículo 127.3 únicamente excluye de su ámbito la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes se encuentren vinculados a ellas por una relación contractual". Los apuntados caracteres de las normas disciplinarias en el ámbito educativo no universitario, tales como los de insertarse en relaciones de sujeción especial y la finalidad educativa y recuperadora de las medidas correctivas que permiten relativizar

las exigencias del principio de legalidad sancionadora, continúan siendo reconocidas por la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (STS de 16 de diciembre de 2009) y por los Tribunales Superiores de Justicia (vgr. STSJ Valencia 900/2012, de 19 de octubre). En consecuencia, el rango reglamentario de la norma proyectada resulta adecuado para la regulación de la materia que constituye su objeto (Dictamen 49/2015).

- Nulidad de reglamento por infracción del derecho comunitario. Como ha declarado el TS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 13 julio 2004, el principio de primacía del Derecho comunitario implica su prevalencia sobre el derecho interno en caso de conflicto, y en Derecho español esta operatividad comporta la nulidad de las disposiciones de carácter general que se opongan al ordenamiento comunitario. Es principio tradicional en nuestro Derecho el que establece la nulidad radical de las disposiciones administrativas contrarias a las normas con fuerza de Ley o de rango superior, como prescriben los artículos 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 62. 2 LPAC, para el cual los reglamentos ilegales son nulos de pleno derecho. Esta circunstancia supone que si estas disposiciones administrativas contravienen o vulneran lo establecido por la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, son nulas, y por tanto, inexistentes, debiendo devolverse las cosas al estado anterior al dictado del reglamento ilegal. Para su impugnación no existe límite temporal alguno, ya que no pueden ser convalidados por el transcurso del tiempo. Esta conclusión, como se ha dicho, es aplicable también cuando el reglamento interno se opone a un Reglamento comunitario (STSJ Navarra 303/2006 de 2 mayo y STS, Sala tercera, de 13 julio 2004).

2.2.6. Organización administrativa.

- El criterio material establecido por la Ley 7/2004, importado de la LOFAGE, para la diferenciación de los ámbitos propios de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales puede complementarse con los utilizados por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), para distinguir el sector público administrativo del sector público empresarial. Así, en el artículo 3, dicha Ley incardina en el primero a aquellas entidades cuya "actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro" o "que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios". Luego, a contrario sensu, el sector público empresarial, en el que se integran las entidades públicas empresariales, estaría compuesto por aquellas entidades cuya actividad principal consiste en la producción de bienes y servicios en régimen de mercado o que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales. Sin embargo, no se ha justificado en el expediente que los servicios asumidos por la entidad se presten en régimen de mercado ni que se generen por ellos ingresos comerciales que constituyan la principal fuente de financiación de la entidad (Dictamen 1/2015).

2.2.7. Títulos competenciales.

- La selección del personal estatutario temporal, en la medida en que su relación de empleo con la Administración regional reviste naturaleza funcionarial, si bien que especial, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Estatuto Marco del Personal de los Servicios de Salud (EM), aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuyos preceptos constituyen las bases del régimen jurídico del personal estatutario de los Servicios de Salud que conforman el sistema Nacional de Salud (Disposición final primera), está amparada normativamente en por los artículos 51 y 52 EAMU, que le atribuyen la creación y estructuración de su propia Administración (Dictamen 135/2015).

- La materia concernida por la futura disposición (Decreto por el que se autorizan otros sistemas de firma electrónica) es la del procedimiento de producción de los actos administrativos, que se contempla en el artículo 105,c) CE y que, en lo que se refiere al procedimiento administrativo común, tiene reservado el Estado, ex artículo 149.1,18ª CE, dejando a salvo la regulación de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, que corresponde a cada una de ellas (art. 10.Uno,29, EAMU). carece de normas que regulen las instituciones estatutarias de autogobierno, lo que excluye que pueda residenciarse la competencia ejercida para su aprobación en el artículo 10.Uno,1 EAMU (Dictamen 159/2015).

- La redacción original de nuestro Estatuto de Autonomía atribuyó a nuestra Comunidad Autónoma, en el artículo 12.1.d), la función ejecutiva en materia de "Denominaciones de origen en colaboración con el Estado". Esta redacción se mantuvo cuando se llevó cabo la reforma del Estatuto en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1994, de 24 marzo 1994, de Reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, si bien el precepto pasó a recogerse entonces en el artículo 12.Uno.3. Aunque con una terminología que ya no se corresponde con la utilizada en la regulación vigente, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye, en la actualidad (artículo 10.Uno.33), a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia". Esta nueva redacción fue dada de acuerdo con lo que se estableció en la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma estatutaria. No puede dejar de desconocerse que esa alusión inicial al régimen de colaboración con el Estado ha incidido notablemente en el marco de distribución de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas, hasta el punto de que dichas competencias se articulan dentro de "una verdadera escala competencial", en palabras utilizadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1995, de 6 de julio. Ello permite considerar que esa atribución exclusiva de competencia se realiza, en todo caso, en colaboración con el Estado, de manera que en esta materia se pueden producir actuaciones que *"deben ser realizadas bilateralmente en régimen de cooperación específica",* y que "*lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias",* sin que ello suponga una confusión con las competencias compartidas ni con las concurrentes, ni que el Estado se reserve ninguna competencia de coordinación (sentencias del Tribunal Constitucional 11/1986, de 28 de enero; 186/1988, de 17 de octubre, y 209/1989, de 15 de diciembre, entre otras).

- Si bien es el título competencial del artículo 16 EAMU el que de modo más específico ampara la regulación que el Proyecto establece en relación con la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa, también incide en la regulación propuesta el título relativo a la función pública (arts. 149.1.18ª CE y 52 del Estatuto de Autonomía), pues se establecen normas materialmente incardinables en el régimen del personal al servicio de la Administración. Cabe recordar que, con anterioridad a la creación del Cuerpo de Inspectores de Educación por la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes no universitarios, fue en el seno de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, donde se estableció un sistema de acceso a los puestos de la inspección, suprimiéndose los antiguos cuerpos de inspectores e integrándolos en el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (Disposición adicional decimoquinta, apartado 7).

- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia suficiente para normar acerca del reconocimiento de efecto acreditativo de competencias lingüísticas en los procedimientos que gestione a los certificados, títulos y diplomas al amparo del artículo 16 del EAMU, que le atribuye la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen (Dictamen 72/2015).

- La Comunidad Autónoma puede desarrollar el régimen jurídico aplicable al Informe de Evaluación del Edificio (IEE), considerando que éste se configura esencialmente como un instrumento que suministra información a las Administraciones públicas, especialmente a la municipal para facilitarle el ejercicio de sus facultades a la hora de velar por el cumplimiento de los deberes legales de conservación de los edificios, tal y como dicho deber se delimita con carácter general en el artículo 9.1, y 9.2, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS). Por su parte, el artículo 92.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSMU), establece que “los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana”. Su artículo 225.1 añade que “los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, en exigencia de los deberes señalados en el art. 92 de esta Ley, la ejecución de las obras necesarias para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, con indicación del plazo de realización”, tipificándose como infracción grave el incumplimiento de tales órdenes de ejecución (art. 237.2,k). Visto el indicado marco normativo, y examinado el proyecto objeto de Dictamen, puede decirse que, en general, responde adecuadamente a aquél, sin perjuicio de la necesidad de introducir algunas modificaciones en el texto, dirigidas tanto a precisar el alcance del IEE tal y como es configurado en la ley 8/2013 como su relación con las competencias municipales y autonómicas (Dictamen 57/2015).

- En función de lo establecido por el artículo 16.1 del EAMU y por la Disposición final sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material suficiente para desarrollar el régimen de la formación permanente del profesorado, tanto en sus aspectos básicos como en los que carecen de dicho carácter (Dictamen 353/2015).

- La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de los distintos ciclos formativos de la Formación Profesional inicial en el sistema educativo deriva del artículo 16 del EAMU, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, en su Anexo prevé, entre las funciones que se traspasan, la aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado. Junto a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos (art. 8.2 Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistea educativo RDFP) y se amplíen los contenidos de los títulos de Formación Profesional (art. 10.2 LOCFP), considerando que, en todo caso, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo, establecido por el Gobierno, se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido (8.2 RDFP). La citada distribución competencial encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30ª) y en la jurisprudencia constitucional (STC 184/2012 y 212/2012) (Dictamen 312/2015).

3. SOBRE LA ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN

3.1. Calificación de contratos.

-La calificación de un contrato no puede resolverse con la simple denominación que se le haya otorgado, sino que exige un examen completo y detallado de su objeto y del contenido de las obligaciones de las partes, examen que debe realizarse a la luz del Derecho comunitario, pues, como ha señalado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), es irrelevante a efectos de la aplicación de las Directivas la calificación del contrato según el derecho interno (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, Informe 2/2011, que cita a la STJUE de 15 de octubre de 2009, Asunto Acoset SpA). Así pues, la solución jurídica no puede realizarse desde la óptica exclusiva de la legislación nacional, ni de los precedentes administrativos. Es necesario que la respuesta jurídica se formule respetando las categorías del Derecho comunitario y, en especial, la jurisprudencia del TJUE al aplicarlo (Dictamen 150/2015).

- Conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial y consultiva, la determinación de la naturaleza de un concreto negocio jurídico público, ya sea contrato, convenio o cualquier otro de características análogas, no depende de la denominación otorgada al mismo por las partes intervinientes, sino de su real contenido (por todas, STS, 3ª, de 14 de abril de 1990). Del mismo modo, el Consejo de Estado tiene declarado que la calificación de los contratos celebrados por la Administración debe dilucidarse a la vista de los términos y estructura de cada acuerdo de voluntades, afirmando que la naturaleza jurídica de una relación contractual es indisponible para las partes, de forma que aquélla dependerá de la estructura misma de la relación, sin que necesariamente las declaraciones contenidas en el clausulado contractual comporten un cambio en la naturaleza jurídica (Dictamen Consejo de Estado 52375/1988) (Dictamen 183/2015).

3.2. Modificación de contratos.

- La normativa aplicable ha de ser interpretada necesariamente en coherencia con las Directivas comunitarias, en particular con la Directiva 2004/18/CE en relación al principio de igualdad de trato recogido en el artículo 31.4 de la misma, y con la doctrina que sobre ellas emana de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 29 de abril de 2004, Succhi di frutta), que se basan en la preeminencia de los principios de libre concurrencia, trato no discriminatorio, transparencia y proporcionalidad, y que determinaron la reforma de la normativa española rectora de las modificaciones contractuales (Dictamen 61/2014 de este Consejo Jurídico, entre otros, e Informe 1/2014, de 22 de enero, de la JCCA de Aragón) (Dictamen 150/2015).

- Señala como límite de las modificaciones el artículo 202 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) que no podrán afectar a las condiciones esenciales del contrato. La modificación no traspasa esa frontera en el sentido con el que se recoge en el precepto citado, que hay que reconducir a términos de Derecho Comunitario (Dictamen de este Consejo Jurídico 61/2014). En tal ámbito, constituye una modificación de una condición esencial, que exige una nueva

adjudicación, la ampliación del objeto del contrato para subvenir a nuevas necesidades; la introducción de términos o condiciones que, de haber figurado en el procedimiento inicial de adjudicación, habrían permitido la participación de otros licitadores además de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta diferente de la inicialmente seleccionada; o el cambio del equilibrio económico del contrato a favor del contratista en una forma no prevista en los términos del contrato inicial. Estas alteraciones de las condiciones esenciales de licitación o adjudicación se han incorporado al ordenamiento español a partir de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y hoy se encuentran recogidas en mayor o menor medida en el artículo 107.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). Se trata, en definitiva, como advierte el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, de dificultar el fraude al mercado, que es lo que primordialmente persigue la Unión (Dictamen 150/2015).

3.3. Resolución de contratos.

- En los contratos de tracto sucesivo (calificado por el PCAP como de gestión de servicio público), el cumplimiento de su plazo de duración, incluidas las prórrogas que se hubieren acordado, extingue el contrato, lo que impide acordar su resolución, sin perjuicio de que, en la fase de liquidación, se acuerde lo procedente sobre los posibles incumplimientos previos del contratista. En este sentido es reiterada la doctrina consultiva (Dictamen del Consejo de Estado nº 448/2013, de 20 de junio, que cita otros previos, o el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid nº 46/2013, de 13 de febrero) (Dictamen 35/2015).

- La cláusula 2.2 del PCAP, titulada “Plazo de ejecución”, establece lo siguiente:

2.2. “Vencido el período de vigencia del contrato o de cualquiera de sus prórrogas, o cuando se produzca cualquier otra causa de extinción del contrato, el contratista podrá ser obligado a continuar prestando el servicio, por razones de interés público, durante el tiempo necesario hasta la formalización de un nuevo contrato.”

Configura un supuesto netamente distinto al de las prórrogas; vista su redacción, se plantea la duda de si prevé, bien una prórroga excepcional o extraordinaria del contrato, con un fin exclusivamente transitorio, pero en definitiva una prórroga del mismo, en cuyo caso durante la misma dicho contrato seguiría en fase de cumplimiento, o bien si la cláusula parte de la extinción del contrato originario y, con el acto por el que la Administración decide que el contratista siga prestando el servicio hasta la formalización de un nuevo contrato, se da lugar a una nueva y singular relación jurídica, con la misma antedicha finalidad transitoria. En este segundo caso el supuesto podría guardar cierta analogía con el previsto en el artículo 35.3 LCSP, hoy TRLCSP, en el que, como se sabe, se parte de la declaración administrativa de nulidad de un contrato administrativo (es decir, ante la declaración de que no existió un válido contrato) y se prevé que, por determinadas razones de interés público, la Administración pueda ordenar, al que se tuvo como contratista, a que siga prestando el objeto del mismo en tanto se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio que implicaría la inmediata cesación de dicha prestación.

En supuestos como este se está, en todo caso, ante una relación jurídica transitoria y singular entre la Administración y la empresa prestadora del servicio, ello con independencia de que se considere tal relación como formalmente distinta a la del contrato originario, análoga en alguna medida a la prevista en el comentado artículo 35.2 LCSP, o se considere que se trata de una prórroga singular o especial del contrato, pero distinta en todo caso de las prórrogas ordinarias, previstas en nuestro caso en la cláusula 2.1, pues en esta segunda hipótesis tal "prórroga" no tendría un plazo cierto, sino que dependería del momento de formalización del nuevo contrato. Además, frente a lo que sucede en los casos de prórroga ordinaria del contrato, en los que, como se sabe, el contratista tiene, no sólo la obligación, sino también el derecho a cumplir el contrato hasta el vencimiento de aquélla (de forma que si la Administración quiere poner fin al contrato anticipadamente debe hacerlo acordando su resolución, y si lo hace mediante su desistimiento se generan para el contratista las indemnizaciones legalmente previstas), aun en el caso de calificarse el supuesto que nos ocupa como de prórroga especial o singular del contrato se estima que, por su fin exclusivamente transitorio, el contratista no tendría tal derecho (Dictamen 35/2015).

- El hecho de que un incumplimiento contractual no haya producido daños materiales efectivos no impide, "per se" y sin más consideración, la resolución del contrato, pues la gravedad del incumplimiento puede resultar de otras consideraciones distintas a la efectiva producción de daños, especialmente, como vamos a ver, en el caso de un contrato administrativo de gestión de servicios públicos, en donde la especial tutela y las prevenciones establecidas por la legislación administrativa y por la propia Administración contratante en el clausulado del contrato impiden una mimética traslación de determinados criterios o principios sentados para negocios y relaciones jurídicas sometidas al Derecho Privado, si bien es cierto que la resolución del contrato requiere, incluso en el Derecho Administrativo, un incumplimiento con la suficiente entidad que justifique tal medida. Pero la apreciación de esa entidad debe ser evaluada conforme a las peculiaridades de los contratos administrativos y, con especial énfasis, del contrato de gestión de servicios públicos, pues la importancia de sus prestaciones y la exigencia de que éstas se desarrollen con la debida continuidad y regularidad justifican el establecimiento, normativo y contractual, de prevenciones, exigencias y limitaciones que no están presentes en otra clase de contratos, como resulta, entre otros aspectos, en materia de subcontratación. Cuestión distinta es la influencia que la falta de perjuicios materiales derivados del incumplimiento del correspondiente contrato administrativo debe tener en una medida accesoria a su resolución como es la relativa a la incautación y pérdida de la garantía prestada (Dictamen 94/2015).

- El artículo 170 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), (hoy el 265 TRLCSP) establece que *"en el contrato de gestión de servicios públicos, la subcontratación sólo podrá recaer sobre prestaciones accesorias"*. Se trata de una norma especial, frente a la general establecida en su artículo 115.1 (hoy el 227.1 TRLCSP) que permite la subcontratación parcial de cualquier clase de prestación (aun esencial) objeto del contrato, salvo que éste disponga lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario; de no darse alguna de estas dos salvedades, la subcontratación se sujeta a los requisitos establecidos en el número 2 del artículo (entre ellos, a la

previa comunicación a la Administración sobre el subcontrato a celebrar, o a su autorización, en determinados casos) (Dictamen 94/2015).

- Al margen de que el PCAP de cada contrato pueda prohibir la subcontratación con el alcance que estime, si el legislador prohíbe en todo caso, mediante una norma imperativa, la subcontratación de prestaciones principales o esenciales del contrato de gestión de servicios públicos, el incumplimiento de tal prohibición puede constituir causa de resolución al amparo de lo previsto en el artículo 111, g) TRLCAP, pues tal prohibición cabe considerarla asimismo como esencial. Ahora bien, ello no significa que cualquier subcontratación relativa a una prestación principal del contrato de gestión de servicio público justifique siempre y en todo caso la resolución, sino cuando tenga una suficiente entidad, lo que depende del caso concreto. No obstante, puede decirse, por ejemplo, que no es lo mismo la subcontratación realizada para un corto lapso de tiempo y por una coyuntural insuficiencia de medios del contratista no imputable al mismo que la realizada durante un plazo notable y que no responde a motivos de estricta necesidad, sino a la conveniencia empresarial de aquél (Dictamen 94/2015).

- El mantenimiento de los bienes arrendados es parte del contenido esencial del contrato administrativo de suministros celebrado bajo la modalidad de arrendamiento con o sin opción de compra (Dictamen 183/2015).

- A tenor de lo establecido en el artículo 223,f) TRLCSP constituye causa de resolución del contrato *"el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato".* La Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 63/2011, de 17 de julio, se manifestaba del siguiente modo: *"así cabe concluir que cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares no califique una obligación contractual como esencial, su incumplimiento no podrá constituir causa que justifique la resolución potestativa por parte de la Administración pública al amparo de lo dispuesto en los artículos 223 letra f) y 224 del TRLCSP, por exigir esos preceptos, en combinación con el artículo 67.2 del Reglamento General de la LCAAPP, la calificación expresa en el pliego y en el contrato como esenciales de aquéllas obligaciones contractuales cuyo incumplimiento quiera calificarse como* causa de resolución". A pesar de esta tajante afirmación, diversos Consejos Consultivos (incluido este Consejo Jurídico), se han planteado la posibilidad de resolver aun cuando no se haya consignado expresamente en el pliego o en el contrato el carácter esencial de determinada obligación (Dictámenes 442/2011, 631/2011 y 324/2013, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid; 35/2014, del Consejo Consultivo de Andalucía; 24/2015 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; y 49/2012, de este Consejo Jurídico). En efecto, aunque no se puede obviar la obligación que la ley impone a las Administraciones de calificar sus cláusulas como esenciales cuando considere que ésta es su naturaleza, una interpretación estricta de la norma atentaría contra el interés general, puesto que impediría resolver un contrato aunque nos encontrásemos ante un incumplimiento de obligaciones esenciales no recogidas expresamente, cuando lo realmente determinante no es la calificación que el contrato dé a una determinada obligación, sino el carácter que ésta tenga o no como tal (Dictamen 183/2015 y 217/2015).

- Por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de

forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato. Al respecto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de octubre de 1999 señalaba que *"a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación"*. La medida de resolución del contrato se ha de reservar para las situaciones extremas, es decir, aquellas que supongan un notorio incumplimiento de las condiciones pactadas, pues como dice el Consejo de Estado *"resultaría notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aún mínimo, supusiera tal resolución, ya que ésta constituye un opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura"* (Dictamen de 1 de marzo de 1979) (Dictamen 183/2015).

3.4. Interpretación de los contratos.

- La facultad de interpretar los contratos no implica que el órgano de contratación pueda atribuir al contrato el alcance que estime oportuno, ni que pueda "eludir, haciendo prevalecer criterios subjetivos de interpretación, las consecuencias a que según la buena fe y el uso (...) quedan obligadas las partes desde el momento de la perfección del contrato" (STS, 3ª, de 24 de enero de 1984). En su cometido interpretativo la Administración ha de guiarse por criterios previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, a falta de disposición expresa en la normativa administrativa, ha de someterse a los criterios interpretativos establecidos en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil (CC), que resultan predicables también respecto de los contratos administrativos (art. 19.2 TRLCSP), y en la consolidada doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 8 de julio de 2009) (Dictamen 193/2015).

- Lo primero que debe determinarse es la existencia y alcance de la denominada cuestión de interpretación. Y ello por cuanto, como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen de 4 de julio de 1985, expte. 47.858), a veces *"es difícil diferenciar entre la simple aplicación del contrato administrativo y la existencia de una cuestión de interpretación en sentido estricto",* diferencia básica desde el punto de vista de la exigencia del presente Dictamen y de los efectos que de ello se derivan. Así, continúa el Consejo de Estado en el antedicho Dictamen, podría estimarse como dato indicativo de la existencia de una cuestión relativa a la interpretación de un contrato, "la oposición misma del contratista a la aplicación de alguna o algunas cláusulas del contrato, no por una simple negativa a cumplirlas, sino por discrepancias sobre el sentido y alcance de las mismas". En el mismo sentido, el Dictamen 2064/2005 (Dictamen 73/2015).

- El artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGCAP) somete la interpretación de los contratos a un procedimiento formalizado y contradictorio que consta de propuesta inicial de la Administración, audiencia de la contratista e informe del servicio competente, informes de la Asesoría Jurídica e Intervención, resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y su posterior notificación al contratista. Además, cuando con ocasión del trámite de audiencia conferido a la contratista ésta muestre su oposición a la interpretación propuesta por la Administración, con carácter previo a la resolución ha de obtenerse el Dictamen del órgano consultivo correspondiente (art. 211.3, letra a, TRLCSP), en este supuesto, el del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, cuya intervención en el

procedimiento reviste entonces carácter preceptivo. Sin embargo, la consulta que formula el Ayuntamiento a este Órgano Consultivo no se inserta en ese procedimiento interpretativo ad hoc, sino que se deriva de una actuación del concesionario que, en orden a proceder a la liquidación del canon correspondiente a uno de los ejercicios de vigencia de la concesión, realiza una actuación materialmente interpretativa del PCAP regulador del contrato con ocasión de su aplicación para hacer frente a las obligaciones económicas que aquél le impone. Ciertamente, el Ayuntamiento, al conocer la postura del concesionario en orden a la liquidación del canon correspondiente al año 2013, pudo haber incoado el procedimiento de interpretación contractual previsto en el artículo 97 RGCAP, para fijar, de modo general y *pro futuro* y con todas las garantías (audiencia del contratista y, en su caso, consulta al Consejo Jurídico) el criterio interpretativo que habría de aplicarse cada vez que fuera preciso liquidar el canon controvertido. Sin embargo, no ha sido ésta la vía elegida por el Ayuntamiento, que ha rechazado la liquidación propuesta por el concesionario, ha efectuado su propia liquidación, ha requerido su abono a la mercantil y ha desestimado el recurso formulado por aquélla, demandando la actuación del Consejo Jurídico *a posteriori*, cuando ya se ha efectuado una interpretación material del Pliego, y solicitando nuestro parecer en relación con una interpretación ya efectuada y contenida en un acto de aplicación del contrato cuya firmeza no nos consta, toda vez que aunque de la documentación remitida a este Consejo Jurídico no pueda inferirse que por el concesionario se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo en respuesta a la desestimación de su recurso de reposición, tampoco la consulta ofrece información al respecto.

Esta forma de proceder afecta no sólo al carácter de este Dictamen, que ha de considerarse como facultativo, sino también y sobre todo al ejercicio mismo de las facultades de la Administración municipal respecto del contrato, pues no podrá dictar el Ayuntamiento un acto formal interpretativo que complemente la cláusula contractual en cuestión fijando su sentido pro futuro, y que, una vez firme, sea vinculante para ambas partes del contrato, viniendo obligadas a su cumplimiento cada vez que hubiera de liquidarse el canon complementario. Desde esta perspectiva, no cabe considerar que el Ayuntamiento ejerza en el presente procedimiento su prerrogativa de interpretación unilateral del contrato en la determinación del sentido y alcance de las estipulaciones contractuales y de los derechos y obligaciones nacidos del contrato, lo que exigiría haber formulado una propuesta interpretativa de las cláusulas controvertidas y su sometimiento al concesionario, dándole la posibilidad de formular alegaciones sobre la misma, y en caso de mostrar su oposición a la interpretación propuesta por el órgano de contratación, elevar consulta al Consejo Jurídico (Dictamen 73/2015).

4. SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO

4.1. Regulación en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, aunque no sea el tipo de expediente que genera mayor cantidad de consultas, sí es de los que constituyen el núcleo de la función consultiva, estando prevista su emisión con carácter básico en el artículo 102 de la LPAC, por las causas del artículo 62. El artículo 47 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reproduce el 62 de la ya vieja Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, 13 enero, de modificación de la misma, con la única variación de que en la letra g) del párrafo 2 emplea la locución "con rango de Ley", en lugar de "rango legal", ubicándose sistemáticamente en el Capítulo III (Nulidad y anulabilidad) del Título III (De los actos administrativos). A su vez, el artículo 106 de la Ley 39/2015, titulado "Revisión de disposiciones y actos nulos", es, en lo sustancial, una reproducción del 102 LPAC, produciendo únicamente una variación material, que es la ampliación del plazo máximo para resolver, que pasa de 3 a 6 meses, según se prevé en su párrafo 5.

Por tanto, el nuevo régimen legal mantiene el sistema del anterior, por lo que deja tal cual el estado de la doctrina y jurisprudencia en lo referido a criterios de aplicación de las causas de revisión de oficio de los actos y disposiciones, cobrando así actualidad las observaciones sobre la materia reflejadas en Memorias anteriores, debiendo ahora exponer lo más importante de los Dictámenes de 2015, no sin antes recordar las líneas generales del sistema.

La revisión de oficio es una potestad de la Administración para la reconsideración por ella misma de los actos que ha dictado, actos que, como es sabido, resultan inatacables cuando no han sido recurridos o impugnados en los plazos correspondientes. Es decir, no puede ejercerse la potestad revisora más que de los actos resolutorios de un procedimiento, irrecurribles en alzada, o que, siendo recurribles, no se hubiera interpuesto el correspondiente recurso, lo que excluye de la revisión a los actos susceptibles de recurso ordinario.

Que la Administración ostente tal potestad es, en primer lugar, una manifestación del principio de autotutela que el ordenamiento le concede, y constituye una exorbitancia respecto a la posición jurídica de los particulares; en segundo lugar, puede considerarse también un reconocimiento de la denominada, en sentido material, "función jurisdiccional" de la Administración, es decir, la que le permite determinar la verdad legal en un caso controvertido. Puede decirse que constituye un auténtico privilegio ("acción de régimen privilegiado" la ha denominada algún autor).

La presunción de validez del acto administrativo ("favor acti") produce una reducción de la virtud invalidatoria de las infracciones que consagra la regla general de la anulabilidad, todo ello con el fin de no interrumpir la actuación administrativa al servicio de los intereses generales, situando en los interesados la carga de accionar frente al acto para destruir esa presunción de validez. A partir de esa regla general, el

legislador, por un lado, regula supuestos de infracciones menores que ni siquiera tienen carácter invalidante (irregularidades invalidantes) y, de otro, depura una serie de supuestos de gravedad máxima, que considera no cubiertos por ese interés general, y a los que aplica, como excepción, la sanción de nulidad absoluta, que son los referidos en este artículo 47.

4.2. Artículo 62.1, a) de la Ley 30/1992.

Los derechos a que se refiere este artículo en relación con el 53.2 CE, son los comprendidos en los artículos 14 a 29 de esta última, más la objeción de conciencia del 30.2, coincidiendo, pues, con el ámbito del recurso de amparo constitucional.

En el Dictamen 342/2015 se planteaba la revisión de oficio de una Resolución de la Dirección General de Trabajo, que imponía una multa por infracción en materia de prevención de riesgos laborales, y de la Orden de la Consejería de Educación, Universidades y Empleo resolutoria del recurso de alzada formulado por la sociedad concursada contra aquélla, al entender que se encuentran incursas en causas de nulidad, siendo la legitimación de los administradores concursales para instar la nulidad de las resoluciones impugnadas la primera cuestión que había de tratarse. En la medida en que de las resoluciones impugnadas surge y se convalida un título (sanción) del que derivará una deuda u obligación económica para el sancionado -crédito en su vertiente activa-, susceptible de integrarse como crédito concursal (SSTS, Civil, de 23 de febrero y 5 de abril de 2011) en la masa pasiva del concurso en perjuicio del resto de acreedores de la mercantil concursada, cabe reconocer a la administración concursal, como garante de la masa activa del concurso, un interés legítimo en la defensa de ésta y en consecuencia en la impugnación de aquéllas, lo que le confiere la condición de interesado ex artículo 31.1,letra a) LPAC y, en consecuencia, legitimación activa para instar su revisión de oficio.

Se invocaba como causa de nulidad la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la falta de notificación a la administración concursal de la resolución sancionadora, lo que requería como cuestión previa determinar si esa notificación era exigible conforme al ordenamiento. Se concluye que no ya que el principio de personalidad de la sanción obligaba a notificar la resolución que la impone al responsable y tal condición no correspondía a la administración concursal, sino únicamente a la empresa infractora, cuya capacidad para recibir notificaciones administrativas no se ve disminuida o limitada por la declaración del concurso.

A esa misma solución llega la regla establecida en el artículo 108.2 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en cuya virtud, *"en los supuestos de concurso, las actuaciones administrativas se entenderán con el concursado o su representante cuando el juez no hubiera acordado la suspensión de las facultades de administración y disposición. Si se hubiese acordado la suspensión de facultades, las actuaciones se entenderán con el concursado por medio de la administración concursal".*

Ni aun cuando a efectos meramente dialécticos admitiéramos que era preceptiva la notificación de la resolución sancionadora a los administradores concursales, su omisión determinaría una infracción del invocado derecho fundamental y, en consecuencia, la nulidad de la resolución sancionadora. Ha de recordarse, que el Consejo Jurídico ha venido señalando (por todos, Dictámenes 25/2008 y 345/2013) que la hipotética falta de notificación en vía administrativa del acto impugnado no lesiona el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, más en concreto, del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución, salvo cuando se esté ante procedimientos sancionadores, como ya destacó en los Dictámenes 19 y 20 de 1999. Y es que desde su Sentencia de 8 de junio de 1981, el Alto Tribunal ha sostenido que las garantías consagradas en el artículo 24 de la Constitución resultan aplicables en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, consecuencia de la identidad de naturaleza de los mismos.

En igual sentido el Dictamen número 2/2015.

4.3. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio (art. 62.1,b), de la Ley 30/1992).

Para que concurra la causa de nulidad de pleno derecho requiere el precepto que la incompetencia sea material o territorial y no jerárquica o de grado, ya que ésta es susceptible de convalidación por el órgano competente que sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado, conforme al artículo 67 (52.3 de la Ley 39/2015), siendo una causa de anulabilidad conforme al artículo 63 (48.1 de la Ley 39/2015).

El Dictamen 127/2015, tenía por objeto una acción de nulidad que se fundamenta, entre otros motivos, en la incompetencia territorial del Ayuntamiento de Cieza para sancionar, expresando el solicitante que le fue otorgada licencia municipal de obra menor por el Ayuntamiento de Mula. No se entró en el fondo del asunto al considerarse precisas determinadas aclaraciones sobre los hechos objeto de sanción, siendo necesaria también la audiencia al Ayuntamiento que concedió dicha licencia.

4.4. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (62.1,e) de la Ley 30/1992 y 217.1, e) LGT).

El Dictamen 372/2015 se refirió a la exégesis de esta causa de nulidad recalcando que se refiere a la omisión total y absoluta “del procedimiento legalmente establecido”, tal y como reza el artículo 217.1, e), LGT. En diversos Dictámenes (así en el 2/2015) ha recordado este Consejo Jurídico la constante doctrina según la cual, para que opere esta causa de nulidad, el empleo de los dos adverbios que utilizan tanto el citado precepto LGT como el artículo 62.1, letra e) LPAC, “total y absolutamente” recalca la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo (Dictamen del Consejo de Estado 670/2009). Y es que, la interpretación estricta que demanda esta causa de nulidad ha de ser puesta en relación con la función de garantía inherente a la exigencia de que el ejercicio de las potestades y competencias administrativas se actúe a través de un procedimiento, a la

vez garantía de los ciudadanos y del interés público. Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista, sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites, como que no se hayan respetado los principios o reglas esenciales que informan el procedimiento (Dictamen del Consejo de Estado 2183/2003).

Existen en el expediente objeto de tal dictamen 372/2015 unos trámites del procedimiento que nada tienen que ver con el acto anulado, lo que se equipara a la omisión total y absoluta del procedimiento porque, como destacan la doctrina y la jurisprudencia, tal irregularidad es equivalente a la inexistencia procedimental o lesión de trámite esencial. La tramitación de las actuaciones se ha seguido por un cauce distinto del establecido normativamente, ya que en el sector o materia afectadas (revisión de actos tributarios) existe un procedimiento específico por razón de la materia, como es el configurado por los artículos 217 LGT y 4 a 6 del Real Decreto 520/2005, a cuyo contenido no se ha atendido total y absolutamente, por más que se hayan instruido diversos trámites inadecuados al cumplimiento de la finalidad anulatoria de la bonificación, incurriendo en lo que la jurisprudencia ha calificado como una *"radical falta de trámites idóneos para la finalidad perseguida"* (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección séptima, de 28 de junio de 1995).

También se ha de destacar que la preterición del Dictamen del Consejo de Estado o del Consejo consultivo equivalente supone también la omisión de un trámite esencial que determina por sí la nulidad del acto, conclusión ésta con abundantes muestras en la jurisprudencia y que tiene su ratio en su función garantista (así, en tal sentido, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 14 julio 1997). La intervención del Alto Órgano Consultivo en el procedimiento de revisión de oficio supone una *"auctoritatis interpositio*" en tutela de la legalidad y del interés público, para cuidar no sólo que los actos de la Administración declarativos de derechos no incurran en tan graves vicios de ilegalidad, sino también que el ejercicio de la potestad de revisión de oficio de los mismos no sea arbitraria sino que se ajuste al ordenamiento jurídico y a los fines de interés público señalados por el mismo a la Administración. La preceptiva intervención del superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma es la principal especialidad y garantía para el ciudadano y la Administración que encierra el procedimiento administrativo de revisión de oficio, habiéndose llegado a afirmar la existencia de un derecho de los ciudadanos a la intervención del órgano consultivo en el procedimiento administrativo.

En el Dictamen 144/2015 se trató sobre un acto que implica prestaciones contractuales (y con el carácter de órgano de contratación es dictada al aludir al artículo 16,m) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional), y tiene por efecto la adjudicación de un contrato, y éste, sea cual sea su naturaleza, y en virtud de la doctrina de los actos separables, ha de adjudicarse por los trámites del procedimiento establecido en el TRLCSP, los cuales no consta que se hayan cumplido, significando ello que tal infracción del ordenamiento jurídico sea calificable de nulidad de pleno derecho, por la relación de los artículos 32,a) TRLCSP y 62.1,e), LPAC (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido).

4.5. Los actos administrativos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1,f) de la Ley 30/1992).

Lo decisivo en la interpretación del artículo 62.1,f) de la Ley 30/1992 es la trascendencia del presupuesto o requisito, fáctico o jurídico, exigido por la norma sectorial aplicable, lo que exigirá realizar un "juicio de relevancia" del mismo, tomando como elementos de dicho juicio el contexto jurídico en el que el acto se enmarca y atendiendo a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí. Ello requerirá poner en relación la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia.

Desde este enunciado general, la idea se ha concretado de manera más precisa en el examen de asuntos en particular. Así, podría decirse que el carácter esencial de estos requisitos puede coincidir con los presupuestos de hecho que deben concurrir en los sujetos para la adquisición de un derecho (Dictamen 3/1999), o, también, con los presupuestos básicos e indispensables para adquirir el derecho en cuestión (Dictamen 10/2002); igualmente puede concurrir tal esencialidad si se incumple el fin de la norma que rige al acto sujeto a revisión (Dictamen 40/2007), o en caso de que el sujeto interviniente carezca de la naturaleza jurídica necesaria (Dictamen 114/2004), o, en fin, si quien debe ser titular del derecho de propiedad no lo es (Dictamen 167/2005). Que haya de tratarse del incumplimiento de un requisito esencial para la adquisición de derechos o facultades excluye que sea admisible su aplicación en caso de incumplimiento de cualquier requisito, aunque sea exigible para la validez del acto.

En el Dictamen 144/2015 se consideró nula de pleno derecho una orden por la que se confería la cualidad de gestor aeroportuario a una mercantil que carecía de la condición de concesionaria, al apreciar que mediante el acto objeto de revisión dicha mercantil adquiere legitimación ante AESA para la tramitación del procedimiento de certificación del Aeropuerto, facultad de la que carecía, y con esa finalidad insta su emisión; además, el acto infringe directamente el ordenamiento jurídico, por cuanto es contrario, en primer lugar, al Real Decreto 862/2009, según cuyo artículo 14.1,d) es necesario que el gestor aeroportuario designado ostente título jurídico, careciendo de él la mercantil al haber dejado de ser concesionaria; y no puede la propia Orden objeto de revisión servir de título jurídico para ello porque, como el mismo precepto citado claramente expresa, el título jurídico debe ser anterior a la condición de gestor aeroportuario y habilitante de la misma.

4.6. Revisión de oficio y urbanismo.

Aparece la revisión de oficio por actuaciones municipales relacionadas con el urbanismo en diversos dictámenes, que reflejan la problemática de su aplicación. Inicialmente, en el Dictamen 21/2015 se recordaba que corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos de las Corporaciones Locales en supuestos de nulidad de pleno derecho según establece el artículo 102.1 LPAC, en relación con el 14 de la LCJ; específicamente en materia de urbanismo, el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley

del Suelo (TRLS), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

De igual modo, la aplicación de este régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), que señala: "Las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común".

Y, finalmente, el artículo 232.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (TRLSRM), establece que frente a los actos de edificación o uso del suelo amparados en licencia que de forma grave o muy grave infrinjan la normativa urbanística en vigor en el momento de su concesión, o respecto a instrumentos de ejecución ilegales, se dispondrá la revisión por el Ayuntamiento de oficio o a instancia de parte, distinguiendo que en supuestos de nulidad se procederá en los términos previstos en el artículo 102 LPAC, previo dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y en supuestos de actos anulables se procederá de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la citada Ley, procediendo a su previa declaración de lesividad.

Una de las cuestiones poco frecuentes sobre la materia fue tratada en el Dictamen 78/2015 al considerar la posible legitimación de la Administración regional para instar la revisión de oficio de un Plan Parcial y de un Programa de Actuación al amparo de lo dispuesto en el artículo 102 LPAC. En la Memoria de 2011 se destacó que la Administración Autonómica, según la STS, Sala 3º; de 29 de septiembre de 2010 (recurso de casación en interés de la ley) y en la misma línea la de 24 de marzo de 2011, ostenta legitimación en los dos apartados del artículo 102 LPAC (actos administrativos y disposiciones generales) y puede instar, como interesada, de las Administraciones que integran la Administración Local el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos y -con exclusividad- de las disposiciones generales, posibilidad no vedada por el hecho de no haber hecho uso de los medios de impugnación previstos en los artículos 65 y 66 LBRL (que permiten la impugnación de los actos de las Corporaciones Locales cuando infrinjan el ordenamiento o menoscaben las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, mediante requerimiento previo o impugnación directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Se razona que el legislador no ha excluido de los conflictos entre las Administraciones Públicas la revisión de oficio de forma expresa, como sí lo ha hecho con los recursos en vía administrativa (artículo 44.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

No obstante, se han producido otros pronunciamientos judiciales posteriores que suscitan dudas sobre la conclusión anterior, aunque no la excluyan de plano. En tal sentido, caben mencionar las SSTS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 11 de octubre de 2012 y de 11 de abril de 2013, en las que si bien se hacen eco de la ya citada sentencia del mismo Tribunal de 29 de septiembre de 2010 (omiten la posterior

de 24 de marzo de 2011) parten de la consideración de que no cabe afirmar que exista una jurisprudencia consolidada sobre esta cuestión, estimando que la sala de instancia podrá someterla a las partes y resolver luego lo que proceda.

Sobre la improcedencia de la revisión de oficio frente a actos no firmes en vía administrativa, en concreto frente a un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, trató el Dictamen 85/2015. Se señaló que la revisión de oficio es un mecanismo excepcional (Dictámenes 21 y 22 del 2015 de este Consejo Jurídico) y que el artículo 102.1 LPAC, acota dicha acción a los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa y que no hayan sido recurridos en plazo, luego si el referido expediente, que versa sobre el restablecimiento de la legalidad infringida, sólo figura iniciado en el expediente remitido a este Consejo, pero no resuelto, su impugnación no sería susceptible de abordarla mediante la revisión de oficio, sino mediante la interposición del recurso ordinario que se otorgara cuando se resuelva definitivamente o mediante su impugnación frente a la inactividad administrativa en el seno del mismo, siempre y cuando no se encontrara incurso en caducidad, en cuyo caso también habría de declararse por el órgano competente conforme a lo previsto en el artículo 42.1 de la LPAC.

A este respecto ya se señaló en nuestro Dictamen 159/2014, con referencia a los anteriores 27/2005 y 148/2010, que el artículo 107.1 de la LPAC dispone con claridad que los recursos administrativos ordinarios (alzada y reposición) pueden fundarse en *"cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63"* de la misma.

4.7. La revisión de oficio de las disposiciones de carácter general.

En el Dictamen 213/2015 se enjuiciaba la adecuación a Derecho del reglamento especial de honores y distinciones del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, aprobado por el Pleno de la Corporación el 28 de junio de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia en octubre de ese mismo año, en cuanto a la exigencia de una determinada mayoría cualificada para adoptar la decisión municipal de reconocimiento honorífico. La determinación de qué decisiones municipales han de ser adoptadas por mayoría simple y cuáles por mayoría absoluta queda al margen del ámbito de disposición del reglamento local, toda vez que el artículo 47.1 LBRL establece que, como regla general, los acuerdos de las Corporaciones Locales se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes, previendo el apartado segundo del mismo artículo, qué decisiones han de ser tomadas por mayoría absoluta, para lo cual enumera una serie de materias que, si bien no queda perfecta o cerrada en este precepto, pues el artículo 47.2, letra o) admite también la exigencia de mayoría absoluta en "las restantes materias determinadas por la Ley", sí que exige que dicha determinación sea realizada por una norma con rango de Ley.

Este artículo 47 LBRL ha sido expresamente declarado básico por la jurisprudencia constitucional. Así, la STC 159/2012, de 17 de septiembre, con cita de otras anteriores como la 66/2011 y la 331/1993, señala que su carácter básico deriva de que la regulación de los "aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de

gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local". La STC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3, señala, por su parte que "el artículo 47 LBRL ha establecido un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones Locales en el que la regla general (art. 47.1) es la mayoría simple, completada por dos tipos de mayorías cualificadas como excepción a dicha regla… De ello resulta que el legislador estatal ha considerado básico el régimen de mayoría relativa en la adopción de acuerdos, como regla general, pero ha dejado al legislador de desarrollo (art. 47.3,m -hoy 47.2,o-) la posibilidad de ampliar el número de supuestos en los que la mayoría simple puede ser sustituida por mayoría absoluta, por lo que el legislador autonómico podría disponer la exigencia de mayoría absoluta para determinados acuerdos".

La interpretación jurisprudencial (STS, 3ª, de 13 de diciembre de 1995) sobre este artículo 47 LBRL cabe calificarse de estricta en la medida en que entiende que la mención a la Ley lo es a la Ley formal, de forma que sólo la norma con rango legal puede establecer nuevas materias distintas de las señaladas en el artículo 47 LBRL en las que sea necesaria una mayoría especial o absoluta, quedando excluida del reglamento municipal la posibilidad de exigir, *praeter legem*, mayorías diferentes de la simple para la adopción de acuerdos.

De conformidad con dicha interpretación, cuando el artículo 34 del Reglamento de Honores y Distinciones del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras establece que la concesión de los distintivos o nombramientos requerirá el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación, sin tener el necesario soporte de una norma de rango legal que así lo prevea, vulnera el artículo 47 LBRL, por lo que podría entenderse que concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 62.2 LPAC.

No obstante, como se indica en la Consideración siguiente, ello no exigiría de forma necesaria que el Ayuntamiento consultante procediera a declarar la nulidad del reglamento para depurar el ordenamiento del vicio advertido.

4.8. Aspectos procedimentales.

4.8.1. Preceptividad del dictamen del Consejo Jurídico.

El rechazo de plano de la acción de nulidad sin seguir el procedimiento legalmente establecido para ello conforme a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, con omisión del trámite esencial del Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, motivó que la Sentencia 783/2013, de 13 de diciembre (PO 190/2011) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Murcia estimara el recurso interpuesto por los herederos del solicitante y declarara la nulidad de la resolución de 11 de marzo de 2011, por la que se desestimaba la acción de nulidad frente a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, ordenando la retroacción de las actuaciones y la remisión del expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia

para la emisión de Dictamen preceptivo y determinante sobre la revisión solicitada. El citado pronunciamiento se sustenta en la doctrina consolidada del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, citándose de la Sala de lo Contencioso Administrativo de este último las de 21 de mayo de 2010 y de 17 de mayo de 2013 (Dictamen 21/2015).

4.8.2. Caducidad del procedimiento (Dictámenes 78 y 79/2015).

Este Órgano Consultivo (por todos, Dictámenes 107/2005 y 16/2009) ha destacado respecto al procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho los efectos del transcurso del plazo, cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio, conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992:

"Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde el inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se pondrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

Para enervar tal efecto, en los Dictámenes arriba citados se ha recomendado que se adoptara la suspensión del plazo para resolver el procedimiento entre el tiempo que medie entre la petición del Dictamen a este Consejo Jurídico y la recepción del mismo, en evitación de la caducidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42.5,c) LPAC para el caso de solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, si bien habrá de notificarse dicha medida cautelar a los interesados.

4.8.3. Motivación de la declaración, o no, de la nulidad de pleno derecho.

En el Dictamen 241/2015 se hizo hincapié en que la propuesta de resolución no debe limitarse a los aspectos formales y que debe ser debidamente motivada, adoleciendo de lo contrario en una insuficiencia que se debe subsanar. Tal como quedó reflejado en Antecedentes, la propuesta de resolución fija sus términos por remisión al previo informe del Secretario, que expresa las razones de la desestimación de una manera axiomática, prescindiendo de razonamiento. La Ley 30/1992 establece en su artículo 54,b) la especial obligación de motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos administrativos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos.

4.9. Límites a la revisión de oficio (art. 106 de la Ley 30/1992).

Pretenden impedir que la revisión de oficio se convierta en un instrumento más lesivo que la afrenta a la legalidad que trata de restañar, y parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del artículo 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de febrero de 2012).

A) No concurren en el Dictamen 144/2015, porque se aprecia que la seguridad jurídica demanda, atendiendo a la extinción del contrato de concesión y a la carencia

de título del interesado, la revisión de la Orden que ha creado una apariencia de derecho carente de sustrato y cuya puesta en práctica distorsiona ante terceros la realidad jurídica y material del Aeropuerto en cuanto servicio público, ya que la Comunidad Autónoma extinguió la concesión de y las posibles actuaciones de la antigua concesionaria en cuanto a la certificación están en gran parte destinadas a la inutilidad.

B) Sí concurren en el Dictamen 213/2015, razonándose a partir de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 2 de febrero de 2012, la posibilidad de sanar los defectos sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de disposiciones de carácter general sobre la base de la siguiente argumentación:

"Frente al planteamiento de la Sala de instancia tenemos que destacar que quien ostenta la potestad reglamentaria, además de acudir al procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones generales previsto en el artículo 102.2 citado, puede también depurar o corregir los eventuales defectos de forma, de procedimiento o de fondo advertidos en una disposición mediante el dictado de una nueva que subsane el defecto advertido".

Para concluir que "en todo caso, debe quedar claro que la Administración titular de la potestad reglamentaria puede, en uso de la misma, derogar o modificar su reglamento sin necesidad de acudir al cauce al que remite la sentencia. Y sucede asimismo que, en estos casos en que no consta que la disposición que se dice defectuosa haya sido objeto de impugnación directa ni indirecta en vía jurisdiccional, la vía que podíamos llamar de convalidación por subsanación, mediante la modificación del Plan/Reglamento, permite que éste se conserve con las alteraciones y depuraciones que procedan, y evita el vacío normativo -desde luego, poco satisfactorio- que comporta la declaración de nulidad".

En el asunto sometido a consulta, el Pleno ostenta las competencias tanto para acordar la revisión de oficio como para aprobar una modificación del Reglamento. Entiende este Órgano Consultivo que quizás sería preferible actuar por la vía de la modificación normativa en orden a evitar el vacío reglamentario que la declaración de nulidad comportaría, permitiendo no sólo corregir la norma relativa a la mayoría necesaria para la adopción del acuerdo, sino también determinar con precisión qué órgano será el competente para la concesión de los honores y distinciones y para la iniciación del expediente y, si así se estima necesario, actualizar una regulación que cuenta ya con más de once años de vigencia.

5. SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

5.1. Ámbito sanitario.

5.1.1. Seriedad y congruencia de las reclamaciones. Calificación de los escritos.

Llama la atención al Consejo con cierta frecuencia los términos tan genéricos en los que se expresan las reclamaciones, la ausencia de informes periciales para sustentar la inadecuada praxis médica y la falta de personación en el trámite de audiencia conferido por la instrucción para discutir las apreciaciones técnicas que obran en el expediente cuando afirman la adecuación a normopraxis de todas las actuaciones sanitarias desarrolladas sobre el paciente. Tanto para la propuesta de resolución como para el Dictamen del Consejo, tales circunstancias excusan el análisis exhaustivo de la praxis médica desarrollada (Dictamen 44/2015). Las reclamaciones así formuladas y mantenidas constituyen no sólo un patente caso en el que procede la desestimación de la pretensión indemnizatoria por la absoluta falta de acreditación técnica de las imputaciones realizadas por los reclamantes, sino, además, pueden incurrir en abuso en la utilización del derecho a ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial administrativa, ante el hecho de que las alegaciones carecen de fundamento o, como también ocurre en ocasiones, ni siquiera existen.

Así se observa en el Dictamen 324/2015, en una reclamación que proviene de una previa investigación penal y en la que hay ausencia de toda alegación de los reclamantes distintas de las que fueron aducidas en su momento en las actuaciones penales y que fueron rechazadas por los diferentes órganos judiciales en sus respectivos Autos de sobreseimiento con base en los informes de los facultativos forenses intervinientes, concluyentes en la ausencia de toda infracción a la “lex artis ad hoc” en la asistencia sanitaria que allí se cuestionaba. Ante la total carencia de alegaciones y pruebas que fundamenten la reclamación presentada, no hubiera sido siquiera necesario recabar los informes médicos de la aseguradora del SMS ni de la Inspección Médica, acto técnico este último que requiere del empleo de los recursos personales y materiales de la Administración regional (que no son ilimitados, menos aún ante la conocida situación que supone el muy elevado número de reclamaciones presentadas en esta materia); intervención técnica ésta que debe justificarse en la existencia, como mínimo, de unas previas alegaciones de los reclamantes distintas de las que ya fueron abordadas y desestimadas en las actuaciones penales, o bien de la alegación de las mismas pero apoyadas en informes periciales que sustenten las imputaciones de mala praxis que realicen.

Por otra parte y en cuanto a la calificación de los escritos de los interesados (Dictamen 298/2015), la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad recoge, entre los derechos de los usuarios frente a las Administraciones sanitarias, la utilización de las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias en los plazos previstos, que deberán recibir respuesta por escrito en los plazos que reglamentariamente se establezca (artículo 10.12).

En desarrollo de la Ley precitada y de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en

materia de información y documentación clínica (artículo 12), la Orden de la Consejería de Sanidad, de 26 de julio de 2005, establece el procedimiento para la presentación de sugerencias, quejas y reclamaciones que formulen los usuarios de los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con los establecimientos sanitarios públicos o privados concertados, así como respecto a las actuaciones de los profesionales sanitarios que presten sus servicios en aquéllos.

Tal y como se apunta, conviene insistir en el examen del contenido de los escritos que se puedan calificar en un primer momento como una queja que hubiera debido seguir la tramitación prevista en la Orden de la Consejería de Sanidad ya citada. De igual modo –se dice en el citado Dictamen- se alcanza fácilmente la impresión de que la información que se hubiera podido obtener del Servicio médico actuante en los trámites de aquel procedimiento para la tramitación de quejas y reclamaciones -y no en el presente de responsabilidad patrimonial- hubiera permitido muy probablemente que se disiparan las dudas que pudiera albergar la compareciente acerca de la corrección de la asistencia que se le dispensó a su padre, que es la conclusión a la que se ha llegado en este Dictamen, si bien que con mayor apoyo pericial.

Para alcanzar esa convicción se debe destacar con énfasis que el elemento esencial que caracteriza al instituto de la responsabilidad patrimonial, y lo diferencia por tanto de la simple queja o reclamación, se encuentra en el hecho de que se haya formulado por el interesado una pretensión de carácter resarcitorio o indemnizatorio por los daños que la Administración le haya podido causar, no importa la manera escueta o lacónica en que haya sido expuesta o expresada.

Si ello no es así, es decir, si no se plantea el derecho a ser indemnizado, por mucho que concurran elementos propios de la responsabilidad patrimonial (como el daño y la relación de causalidad, primordialmente, o se haga alusión a un funcionamiento anormal de los servicios públicos) no estamos en presencia de una auténtica reclamación de esa naturaleza. Y no resultará adecuado, por tanto, acordar la incoación del procedimiento establecido para sustanciarla. Lo procedente hubiera sido en este caso, a juicio de este Órgano consultivo, que se hubiesen seguido los trámites propios del procedimiento establecido para la sustanciación de quejas y reclamaciones y no el previsto en materia de responsabilidad patrimonial.

5.1.2. Prescripción de la acción y daños continuados (Dictamen 390/2015)

El artículo 142.5 LPAC establece que, en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de daños continuados, como se ha catalogado a la enfermedad crónica de la hepatitis C, el Consejo Jurídico ha recogido en diversos Dictámenes (por todos, los iniciales números 73, 97 y 173 del año 2002) que es doctrina reiterada del

Tribunal Supremo que el *dies a quo* para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto, citando, a este respecto, la Sentencia de dicho Alto Tribunal 6 de noviembre de 2001, en la que "Se afirma que la hepatitis C es una enfermedad crónica cuyas secuelas, aunque puedan establecerse como posibles, están indeterminadas en el caso concreto, por lo que se está claramente ante un supuesto de daño continuado y por tanto el plazo de prescripción queda abierto hasta que concrete definitivamente el alcance de las secuelas".

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar en su sentencia de 24 de abril de 2012 que "… si del hecho originador de la responsabilidad se infieren perjuicios o daños que no pueden ser determinados en su alcance o cuantía en el momento de ocurrir el acontecimiento dañoso, el plazo de prescripción no comienza a computarse sino a partir del momento en que dicha determinación es posible, aceptando igualmente que en aquellas enfermedades excepcionales de imprevisible evolución, el daño pueda ser reclamado, como continuado, en cualquier momento. Así lo hemos afirmado en Sentencia del 31 de octubre de 2000. A tal efecto y como señala la Sentencia de 25 de junio de 2002, esta Sala viene "proclamando hasta la saciedad (sentencias de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero y 26 de mayo de 1994, 26 de octubre de 2000 y 11 de mayo de 2001), que «el *dies a quo* para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto» (Sentencia de 31 de octubre de 2000), o, en otros términos «aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas, siendo de rechazar con acierto la prescripción, cuando se pretende basar el plazo anual en la fecha del diagnóstico de la enfermedad» (Sentencia de 23 de julio de 1997)".

No obstante, debe aclararse que la consideración de la hepatitis C como un supuesto de daño continuado no significa que el ejercicio de la acción pueda prolongarse en el tiempo *sine die*, ni tampoco que el paciente tenga que pasar por todas las fases o estados patológicos posibles para el ejercicio de la acción.

La consideración expuesta acerca de que el plazo para el ejercicio de la acción no puede quedar abierto indefinidamente fue acogida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2011, en la que se afirma que pese al carácter crónico de la enfermedad se puede conocer en un determinado momento su alcance y las secuelas iniciales cuya concreta reparación se pretende con la reclamación presentada. Se trata, por tanto, de supuestos de hecho en los que no se ha desarrollado todavía la enfermedad o en los que no se han hecho patentes las consecuencias que normalmente se derivan de ella, como pudiera ser una cirrosis o un hepatocarcinoma. Sin embargo, eso no impide –como se viene explicando- que se pueda reclamar por el daño moral que el mero hecho del contagio trae consigo necesariamente en esta fase inicial del proceso infeccioso ni por la situación de angustia o de zozobra emocional que también suele llevar aparejada, como se puso de manifiesto por este Consejo Jurídico en sus Dictámenes números 50/2003; 115/2004; 136/2009; 34, 99, 131, 179, 232 y 268 de 2012 y 320/2014.

Sin embargo, como también se ha señalado en esos Dictámenes, ello no impide

que se pueda plantear en el futuro una nueva acción para reclamar por los daños que se manifiesten o exterioricen como consecuencia de la patología referida con posterioridad a la solicitud de indemnización inicial, ya que se referirá en esa ocasión a un daño distinto del primero, y presumiblemente ya no sólo de carácter moral sino de naturaleza física.

5.1.3. Legitimación y representación.

- Dictamen 298/2015. Se debe recordar que el artículo 31.3 LPAC establece que "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento". La posibilidad de que se admita tal subrogación en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, y más concretamente en aquella que derive del funcionamiento de los servicios públicos sanitarios, fue ampliamente tratada por este Consejo Jurídico en su Dictamen 184/2006, de 13 de diciembre, a cuyas consideraciones nos remitimos en su integridad, y en los más recientes números 48, 108 y 185 de 2008; 174 de 2009; 162 y 168 de 2011; 309 de 2014, y 147, 157, 174 y 205 de 2015, entre otros.

- Dictamen 256/2015 y 267/2015. Cabe recordar que, a la vista de la jurisprudencia y doctrina del Consejo de Estado, ha de concluirse a favor de la no extinción mortis causa de los derechos indemnizatorios generados por los daños que el anormal funcionamiento administrativo pudo causar a la reclamante, así como la aptitud de tales derechos (reclamados, pero no reconocidos al momento del fallecimiento de la víctima) para ingresar en su herencia, a favor de la comunidad hereditaria resultante. En el Dictamen 184/06 de este Consejo Jurídico se contiene una extensa síntesis de dicha doctrina, cuya repetición ahora no se estima necesaria, habiendo sido reiterada en numerosos dictámenes como el 185/2008 o el 309/2014. El fallecimiento de la actora implica que su reclamación pueda ser continuada por sus herederos, ex artículo 31.3 LPAC, al ser transmisible mortis causa el crédito que nació en favor de aquélla cuando se le produjeron los daños por los que reclamó (STS, del Pleno de su Sala 1ª, de 13 de septiembre de 2012).

- Dictamen 258/2015. En la medida en que ni el artículo 70 LPAC ni el 6 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (RRP) exigen que los documentos acreditativos de la legitimación se acompañen preceptivamente con la solicitud o reclamación inicial, la falta de presentación de tales documentos, en tal momento o tras el previo requerimiento realizado por la instrucción, no puede dar lugar al especial desistimiento tácito previsto en el artículo 71.1 LPAC, por lo que en la hipótesis de una eventual falta de acreditación de la condición de cónyuge de la paciente, como título legitimador, habría de motivar una resolución de desestimación de la reclamación (en rigor, el pronunciamiento de "inadmisión" no aparece previsto a estos efectos en la LPAC, al menos expresamente) efectuada por el compareciente en nombre propio, por no haber acreditado legitimación al efecto. De los Antecedentes se desprende que la Orden de 18 de noviembre de 2009 del Director Gerente del SMS, en la que acordó inadmitir la reclamación por desistimiento del reclamante ex artículo 71.1 LPAC (Antecedente Tercero) resultaba contraria a

Derecho en la medida en que declaraba tal desistimiento, pronunciamiento que era improcedente por lo antes dicho.

5.1.4. Prueba de la actuación sanitaria.

- Fuerza probatoria de la historia clínica (Dictamen 124/2015).

La adecuada constancia documental de los actos médicos es tanto más exigible al profesional sanitario cuanto más probabilidades puedan existir en la aparición de problemas o complicaciones, que pudieran dar lugar a que se cuestionen las actuaciones realizadas o dejadas de realizar, de forma que, ante la falta de dicha constancia escrita y considerando que en estos casos la facilidad probatoria es mayor para el profesional que para el paciente, la historia clínica u otros documentos que apoyen lo afirmado posteriormente por aquél resultan en muchas ocasiones imprescindibles, ante la inversión de la carga de la prueba existente en estos casos. Y ello máxime cuando, como en el caso, la sintomatología sugestiva de la extravasación (la inflamación de la mano del niño en la que estaba colocada la vía) no fue advertida por el personal sanitario (que debe extremar su vigilancia en el caso de lactantes), sino por el particular que acompañaba al paciente.

De esta manera, no puede considerarse acreditada la realización de las referidas comprobaciones o revisiones del estado de la vía del paciente, obligación cuyo nivel de exigencia era mayor del habitual por lo indicado en el informe médico antes citado. Esa falta de revisión implica que se retrasara la advertencia de la extravasación de la vía, con la razonable probabilidad de que el suero correspondiente actuara nocivamente con mayor duración de la que hubiere existido en otro caso, lesionando así de forma notable la piel del niño.

- Denegación de práctica de prueba (Dictamen 273/2015)

Como hemos señalado en reiterados Dictámenes, entre ellos el nº 190/2005, de 26 de diciembre, “el instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (artículo 80, apartados 1 y 3, LPAC y 9 RRP)”. La potestad que asiste al reclamante para interesar que se practiquen cuantas pruebas considere necesarias para acreditar los hechos en los que se funde la existencia de su derecho, debe ser enjuiciada por el órgano instructor a la hora de su ejercicio, pero siempre teniendo en cuenta que la actividad instructora debe estar presidida por la nota de neutralidad e imparcialidad, como reflejo de la objetividad a que viene obligada la Administración por mandato del artículo 103 de la Constitución, ya que, como indicamos en nuestro Dictamen núm. 63/2004, "la labor del instructor consiste, pues, en traer al expediente toda la información que, en hipótesis, pueda ser necesaria para decidir el contenido de la resolución, sin perjuicio de que, con posterioridad, fundamente su propuesta en los hechos y razonamientos jurídicos que juzgue convenientes. Y se trata de una potestad fiduciaria, que no ejerce para sí en función de la propuesta de resolución que decida elevar a la autoridad competente para resolver, sino que la desarrolla, precisamente, para que dicha autoridad pueda adoptar la resolución final, siguiendo la propuesta o separándose de ella, pero contemplando la totalidad de hechos, elementos, circunstancias y

alegaciones que influyan o puedan influir en la bondad de su acuerdo".

Además, al margen de que existan casos en que una determinada actuación instructora sea procedente realizarla de oficio a la vista del expresado sentido, posición y finalidad que debe presidir la actuación del órgano instructor, debe recordarse que el artículo 427.2 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo, permite que las partes puedan solicitar la ampliación de los extremos del informe pericial presentado por las demás partes (y el posterior artículo 429.2 se refiere a la admisión de las pruebas "pertinentes y útiles"). En la aplicación supletoria de dichos preceptos respecto de procedimientos administrativos como el presente, se entiende que la facultad prevista en el primero de ellos debe ejercerse de forma razonable y no abusiva (y sin perjuicio, claro está, de la carga del reclamante de acreditar, mediante la aportación de sus propios informes periciales, la infracción a la "lex artis ad hoc" sanitaria en que funde su pretensión resarcitoria), y sólo puede ser rechazada, con carácter restrictivo, mediante una motivación adecuada.

- Periciales de parte fuera de plazo (Dictamen 29/2015).

La presentación por la reclamante de un informe pericial fuera del plazo concedido para proponer y practicar prueba, suscita la cuestión de si el mismo debe o no ser admitido por la Administración. En este sentido cabe recordar que, como ha manifestado reiteradamente este Órgano Consultivo, el efecto preclusivo de los plazos en el procedimiento administrativo común queda muy limitado por la previsión contenida en el artículo 76.3 LPAC, en cuya virtud, la Administración podrá (adviértase el modo potestativo frente al imperativo) declararles decaídos en su derecho al trámite, debiendo admitir la actuación del interesado, con sus efectos legales, cuando aquélla se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo, resolución ésta que no consta que se dictara en el procedimiento sobre el que versa la consulta. Por ello, en la medida en que el procedimiento de responsabilidad patrimonial todavía no ha concluido, pues tampoco se ha dictado la resolución que le pondrá fin, ha de admitirse el informe pericial presentado cuyos razonamientos y conclusiones habrán de ser tenidos en cuenta al redactar la propuesta de resolución (art. 79.1 LPAC).

- Necesidad del informe de la Inspección Médica (Dictamen 29/2015).

El Consejo Jurídico ha señalado en anteriores dictámenes (por todos, el 193/2012) que es posible continuar la tramitación del procedimiento sin esperar a la evacuación del indicado informe inspector, cuando en el expediente obren elementos de juicio suficientes como para poder decidir con la suficiente solidez técnica, a la luz de la ciencia médica, acerca de las cuestiones planteadas en el procedimiento. Así ocurre cuando los actores no respaldan sus alegaciones de mala praxis con informes periciales y cuando se ha emitido el informe preceptivo y determinante del correspondiente Servicio al que se imputa la causación del daño reclamado, circunstancias que no concurren en el supuesto sometido a consulta, puesto que no obra el informe de dicho Servicio y la reclamante, aunque extemporáneamente, ha presentado prueba pericial que respalda sus afirmaciones, lo que hace necesario contar con el informe inspector, a cuyo efecto, una vez completado el expediente con

el informe del médico de atención primaria, se deberá solicitar de nuevo el informe de la Inspección Médica.

- Prohibición de regreso en la valoración de la asistencia médica (Dictámenes 245/2015 y 282/2015).

El principio de "prohibición de regreso", de honda raigambre en el ámbito del Derecho Penal, ha sido trasplantado recientemente al sistema privado de responsabilidad civil y al administrativo de responsabilidad patrimonial. De acuerdo con la doctrina relativa a dicho principio elaborada en el ámbito sanitario, no resulta factible censurar el diagnóstico inicial de un paciente si el reproche se fundamente primordial o exclusivamente en la evolución posterior que se haya podido producir. A esta prohibición de regreso se refieren de manera particular las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 14 y 15 de febrero de 2006, 7 de mayo de 2007, 29 de enero de 2010 y 20 de mayo y 1 de junio de 2011. Como se ha dejado apuntado, la recepción de esta doctrina jurisprudencial, en virtud de la cual no se pueden realizar reproches asistenciales fundados en el análisis retrospectivo de dicha asistencia médica a partir de un resultado luego conocido, se ha producido con total claridad en sede contencioso-administrativa.

5.1.5. Imputabilidad del daño.

- Consentimiento informado (Dictamen 281/2015).

De conformidad con el régimen jurídico de la autonomía del paciente y el elenco de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, recogido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, el paciente tiene derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, comprendiendo, como mínimo, la finalidad y la naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias (art. 4). Este derecho de información se particulariza en el artículo 8 de la Ley, como consentimiento informado, libre y voluntario del afectado, que habrá de recabarse para toda actuación en el ámbito de su salud. El consentimiento habrá de serlo por escrito cuando se refiere a un procedimiento terapéutico invasor o que supone riesgos o inconvenientes de notoria y previsible repercusión negativa sobre la salud del paciente, y para obtenerlo habrá de ofrecerse información suficiente al paciente sobre el procedimiento de aplicación y sus riesgos.

- Consentimiento y riesgo vital grave (Dictamen 249/2015).

El documento de consentimiento suscrito por el paciente para la evidentemente delicada intervención (ello lo corroboran de forma más que sobrada todos los informes emitidos) le informa, de forma manuscrita, entre otros importantes riesgos, del "riesgo vital". El informe de la aseguradora del SMS expresa, sin contradicción por el reclamante, que *"los hematomas cerebrales postquirúrgicos a distancia de la región intervenida constituyen un tipo de complicación extremadamente infrecuente*" (el informe del Dr. señala que *"es una complicación tan excepcional que cada caso que aparece se publica")* y, sobre todo, "*que el paciente no tenía otra opción terapéutica que la intervención quirúrgica, ya que de no haberla aceptado hubiera fallecido en*

poco tiempo, y el paciente tenía que aceptar, como así hizo, los riesgos de mortalidad y morbilidad que la intervención suponía, cuando firmó el documento de consentimiento informado". A partir de ello, no habiéndose cuestionado lo anterior, resultaría inaceptable sostener que se habría causado al paciente un daño moral grave porque se lesionó su derecho de autodeterminación al no reflejarse específicamente en el documento de consentimiento el riesgo de daño visual o de protuberancia craneal y, con ello, se le privó de la posibilidad de ponderar tal circunstancia a efectos de elegir entre someterse o no a la intervención. Es obvio que existen casos, como el presente, en que tal derecho no existe más que en un sentido puramente teórico y formal, salvo que el paciente decida optar por esperar sin más a la muerte, lo que desde luego no resulta ser en el caso que nos ocupa. Por ello, en todo caso no cabría entender que se hubiera lesionado el derecho de autodeterminación del paciente en relación con su tratamiento quirúrgico y que ello le hubiera generado un daño moral grave susceptible de indemnización.

- Obligación de informar y riesgos atípicos (Dictamen 366/2015).

Ha señalado este Consejo Jurídico en numerosos dictámenes (por todos, los 174 y 226/2015) en relación al alcance de la información sobre riesgos que ha de ser trasladada al paciente, que "…*si el riesgo que se materializó constituye, según destaca la Inspección Médica, una complicación muy poco probable, siendo aún más infrecuentes las que ocasionan déficit neurológico permanente, podríamos identificarlo como un riesgo de los denominados atípicos, sobre los que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otras, en su Sentencia de la Sala 1ª, de 28 de diciembre de 1998, afirmando que "la obligación de información al paciente, sobre todo cuando se trata de la medicina curativa, tiene ciertos límites, y así se considera que quedan fuera de esta obligación los llamados riesgos atípicos por imprevisibles o infrecuentes, frente a los riesgos típicos que son aquellos que pueden producirse con más frecuencia y que pueden darse en mayor medida, conforme a la experiencia y al estado actual de la ciencia" … las consecuencias de la insuficiente información sobre los riesgos varían cuando el daño responde a la materialización de un riesgo atípico, infrecuente o imprevisible y que este supuesto tiene un tratamiento jurisprudencial mucho más limitado, conforme a la STS, Sala 1ª, de 21 de diciembre de 1998, ya citada, por cuanto establece determinados límites a la información que hay que dar al paciente fijando los riesgos sobre los que hay que informar".*

5.2. Obras y servicios públicos.

- Afección de obras públicas a establecimientos comerciales (Dictámenes 28/2015 y 309/2015).

En el particular sector de la ejecución de obras públicas que afectan a la actividad de locales de negocio, ya dijo este Consejo Jurídico en el Dictamen 202/2013 que es ortodoxo considerar que las molestias y dificultades de acceso a los establecimientos por causa de obras públicas que se lleven a cabo de manera legítima, son conceptuadas por el Consejo de Estado y por la jurisprudencia como cargas que los particulares están obligados a soportar. Así, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de octubre de 2001, que pertinentemente cita la propuesta, afirma que no resultan indemnizables los perjuicios que se irroguen por los desvíos que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías

públicas, al no estar en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 LPAC), con lo que desaparece uno de los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, doctrina también recogida en las Sentencias de 18 de abril de 1995, 14 de abril de 1998 y 19 de abril de 2000, de esa misma Sala, que declaran igualmente que el derecho a ser indemnizado, en concepto de responsabilidad patrimonial, por la pérdida de los accesos a un establecimiento desde la carretera sólo procede cuando se ha privado totalmente de aquellos, pero no cuando se produce una reordenación de dichos accesos con la finalidad de mejorar el trazado de la propia carretera. En ese mismo sentido la STSJRM, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 783/2005, de 22 noviembre (también citada en la propuesta), y, por completar el recorrido, el Dictamen del Consejo de Estado 448/2012, de 31 de mayo, según el cual la eventual pérdida de ventas causada por obras en la vía pública no constituye lesión antijurídica en sentido técnico, esto es, privación de derechos patrimoniales evaluables, por cuanto la situación de un inmueble respecto a una vía pública no es constitutiva de ningún derecho subjetivo sino de un simple interés.

Ahora bien, decía igualmente este Consejo Jurídico en el mencionado Dictamen 202/2013 que, afinando esa línea doctrinal, también desde antiguo ha venido manteniendo el TS que la extensión general de las molestias en caso de obras públicas es compatible con una posible individualización del daño en reclamantes que se hayan visto singularmente perjudicados en su negocio (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de enero de 1998). La cuestión consiste, según la precitada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de marzo de 2009, en "indagar si el perjuicio sufrido por la compañía recurrente supera el objetivamente admisible en función de los estándares sociales [sentencia de 16 de diciembre de 1997 (casación 4853/93, FJ 6º)] o, en otros términos, si las limitaciones y las restricciones que la ejecución de la obra impuso a la actividad que constituye su objeto empresarial exceden de las que afectaron por la realización de la misma al conjunto de los ciudadanos y a otros negocios emplazados en la zona, perdiendo esa nota de generalidad que, en aras del interés público, las legitimaría desde la perspectiva que ahora examinamos, singularizándose en el patrimonio de la actora [véanse en este extremo las sentencias de 14 de febrero de 2006 (casación 256/02, FJ 3º) y 16 de noviembre de 2008 (casación 453/06, FJ 3º), que, aunque referidas a supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, contienen reflexiones en torno a la antijuridicidad de la lesión pertinentes para el actual supuesto] (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de marzo de 2009).

En ese mismo sentido, la STS, también Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de enero de 2013, acepta la indemnizabilidad cuando no se han bloqueado totalmente los accesos a un establecimiento pero la magnitud de la obra produce una dificultad "in extremis" en dicho acceso, admitiendo el TS el siguiente razonamiento de la sentencia de instancia: "Es cierto que no se impidió el acceso en la mayor parte del tiempo que duró las construcciones indicadas (un aparcamiento y ampliación de una línea de metro), pero sí se obstaculizó dicho acceso por el constante movimiento de camiones, grúas y otras maquinarias de las mismas obras, lo que unido a nubes de polvo que levantaban, produjo la anterior dificultad in extremis, para utilizar los servicios de la gasolinera. No fueron simples molestias las que ocasionaron dichas

obras, como lo prueba los daños materiales causados, y la disminución de ventas...". La confirmación de la bondad de tal razonamiento en el seno en que se hace, que es un recurso de casación para la unificación de doctrina que tiene por objeto la corrección de los criterios de interpretación del ordenamiento por los tribunales de instancia, implica la desestimación del que los recurrentes pretendían que avalara el TS, y es que, según ellos, la sentencia recurrida habría desconocido la doctrina jurisprudencial según la cual la ejecución de obras para la mejora o reparación de una carretera que ocasiona una limitación de accesos o limitaciones a las instalaciones comerciales ubicadas en sus proximidades sólo genera responsabilidad patrimonial de la Administración actuante en los supuestos en que dicha ejecución de mejora o reparación comporte una limitación absoluta del acceso a tales instalaciones, porque, en otro caso, los perjuicios que hubiese podido originar esa incomodidad en los accesos por haber quedado limitados pero no excluidos, comportan un daño que el ciudadano tiene obligación de soportar en aras a la exigencia del funcionamiento del correspondiente servicio público. El rechazo del TS hacia esta última afirmación se fundamenta en que "el examen de la responsabilidad patrimonial que se postula de la actuación administrativa, generalmente vinculado al servicio público de vías de comunicación, ha de atender a las características de la vía, a la naturaleza de las obras y, por supuesto, a las peculiaridades de la actividad mercantil que se desarrolla en las instalaciones a las que se accede por la vía en reparación o mejora (…) no es admisible lo pretendido por la asistencia jurídica de las partes recurrentes sobre la existencia de una doctrina jurisprudencial y única en orden a establecer, con la rotundidad que se pretende, que solamente cuando la ejecución de las obras excluya de todo punto el acceso a las instalaciones industriales resulta procedente la indemnización, con la alternativa opción de que cuando ese acceso no sea imposible debe excluirse la concurrencia de la responsabilidad".

En definitiva, la jurisprudencia permite afirmar que si bien es regla general que el daño es antijurídico cuando se hace imposible el acceso al establecimiento, también lo es cuando se obstaculiza in extremis y, en todo caso, cuando se individualiza haciéndose excesivo con relación a lo que puede considerarse una carga general de la vida en sociedad, para lo que hay que atender a las circunstancias de la obra y a las particularidades de la actividad mercantil en cada caso. En las demás situaciones, existe título justificativo de la actuación administrativa que no permite tener por antijurídico el daño, y ello porque, como dice la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de marzo de 1987, no deben desencadenar una responsabilidad patrimonial aquellas actuaciones de la Administración Pública que en sí mismas y en su conjunto llevan implícitamente un sistema de compensación de los quebrantos patrimoniales; es decir, el quebranto patrimonial no tiene carácter definitivo, resulta puramente provisional y se habría de corregir con posterioridad, "in naturam", no con una indemnización sino con un incremento en las ventas, dice la Sentencia, aunque bien podría decirse, con una mejora de la accesibilidad en general, lo que favorecería la actividad comercial.

Por su parte, el Consejo de Estado recuerda en el Dictamen 1475/1996, de 16 de mayo de 1996 que, como decía en el de 13 de julio de 1972 (número 38.228), "la modificación de las condiciones de utilización de una vía pública no determina por sí y en principio una obligación de indemnizar por razón de la mayor onerosidad o menor comodidad que suponga para los usuarios; pero, cuando se produce un efecto lesivo

singularizado que excede de lo que puede ser considerado como cargas generales que los administrados tienen el deber jurídico de soportar -y tal acontece cuando se priva a un inmueble del uso a que venía siendo destinado-, surge una típica lesión indemnizable que obliga a la Administración, por aplicación de los principios reguladores de su responsabilidad, a resarcir la particular incidencia dañosa de la acción administrativa sobre el patrimonio del perjudicado".

Por consiguiente, y como ya advertimos en el Dictamen 202/2013, no debe ser suficiente invocar la doctrina y jurisprudencia de manera uniforme y generalizada, ya que el efecto de las obras públicas sobre los comercios y servicios puede variar, debiendo ponerse en relación la naturaleza de la actividad o negocio con la clase de perturbación, matizando la doctrina en función de las circunstancias de cada caso, y del planteamiento del proyecto y la regularidad en la ejecución de las obras. Como dice el Dictamen 259/08, de 16 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña, aunque, aparentemente, el efecto de las obras públicas sobre los comercios y actividades pueda ser el mismo, hay que tener en cuenta la naturaleza de la perturbación, el tiempo durante el cual se prolonga, la naturaleza de la actividad, la instalación o el negocio y, finalmente, las medidas adoptadas por la Administración de cara a paliar sus efectos, ya que no es equiparable un comercio de géneros de vestir a un comercio de muebles; ni mucho menos un comercio de muebles a un establecimiento de venta de coches y, llevado a las últimas consecuencias, tampoco es lo mismo un establecimiento de venta de coches que un aparcamiento. Todo ello significa examinar, de una parte, el estándar de funcionamiento del servicio público consistente en la proyección y ejecución de la obra, y de otra, la particular actividad comercial de la reclamante.

- Daños sufridos por caída en la vía pública (Dictamen 6/2015).

Se plantea si los daños por los que se solicita indemnización son imputables, en una adecuada relación de causalidad, es decir, entendida en términos jurídicos y no meramente fácticos, al anormal funcionamiento de los servicios públicos encargados de velar porque el uso de las vías públicas se realice en condiciones de seguridad. Como recuerda la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (Dictamen 76/2005), "en ese ámbito de la actividad municipal respecto de las aceras y calzadas, cuya finalidad es precisamente facilitar el tránsito de personas y vehículos, cabe distinguir, como viene haciendo la jurisprudencia, las caídas ocasionadas por traspiés con elementos consustanciales a las vías urbanas, como semáforos, señales de tráfico, bordillos y demás mobiliario urbano, en las que, con carácter general, no se aprecia la concurrencia del requisito del nexo causal con el funcionamiento del servicio público, de aquellas otras caídas provocadas por otra clase de elementos, tales como baldosas o losetas en estado deficiente de conservación, agujeros y socavones producidos por esa misma deficiencia o por la realización de obras públicas no señalizadas adecuadamente, las cuales pueden, siempre atendiendo a las circunstancias del caso, comportar el reconocimiento de una actuación omisiva de la Administración determinante de responsabilidad".

- Daños causados por obra de promoción pública a terceros. Prescripción y daños continuados (Dictamen 359/2015).

Debido a los movimientos estructurales de un edificio propiedad de la Administración regional, el interesado dice haber sufrido diversos desperfectos en un local colindante consistentes en grietas en suelos y paredes, azulejos rotos y desencaje de puertas y marcos. Solicita la reparación de los desperfectos. los daños para el patrimonio del actor no se produjeron en forma instantánea, sino continuada en el tiempo. Ello impide apreciar una eventual prescripción de la acción fundada en el artículo 142.5 LPAC, por cuanto el *dies a quo* del plazo anual allí establecido no se produce mientras continúa la situación generadora del daño. Así, la STS de 26 de abril de 2002, recuerda que conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se distingue entre los daños permanentes y los continuados. En los daños permanentes, producido el acto causante del resultado lesivo queda perfectamente determinado y puede ser evaluado o cuantificado de forma definitiva, de tal manera que la agravación del daño habrá de provenir de un hecho nuevo. Por contra en los supuestos de daño continuado, se produce día a día generándose un agravamiento paulatino sin solución de continuidad como consecuencia de un único hecho inicial. En estos últimos supuestos, el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo, lo que ha llevado a la jurisprudencia a establecer que el plazo de prescripción no empieza a correr en el supuesto de daños continuados hasta que no cesen los efectos lesivos, en tanto que en el caso de daños permanentes el plazo empieza a contarse en el momento en que se produce la conducta dañosa. En el mismo sentido, la Sentencia de 23 de enero de 1998.

5.3. Responsabilidad por acto administrativo.

- Anulación o modificación de acto a consecuencia del ejercicio de recursos (Dictamen 380/2015).

No se puede entender que cuando la Administración anula o modifica el contenido de sus actos, como consecuencia del ejercicio por parte de los administrados de los medios de impugnación que contempla el ordenamiento jurídico, incurra en un supuesto de funcionamiento administrativo de naturaleza anormal. Lejos de esa apreciación, se debe entender que la posibilidad de que la Administración someta a revisión sus actos a instancia de los interesados reviste en todo caso un carácter normal u ordinario que resulta consustancial con el modo de actuación de las Administraciones públicas, según ha sido legalmente establecido. Y tampoco puede olvidarse que, si bien el régimen de recursos administrativos aparece como una garantía de los administrados para que puedan demandar que la Administración vuelva sobre sus actos y pueda llegar a invalidarlos o a modificar su contenido, no es menos cierto que constituye uno de los mecanismos que contribuyen a hacer patente, con mayor claridad, la sumisión de la Administración y de su actividad al Derecho. A esta concepción responde de manera efectiva nuestra Constitución (en adelante, CE) cuando en su artículo 9.1 establece que “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” y cuando en su artículo 9.3 garantiza el principio de legalidad y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En este mismo sentido, el artículo 103.1 CE determina que la Administración pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho y, por

último, se debe recordar que el artículo 106.1 CE establece que “Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Así, pues, el sometimiento de la Administración a la ley (o al denominado “bloque de legalidad”, por utilizar una expresión muy clásica) impide que se puedan estimar como muestras de un funcionamiento anómalo, en sí mismo considerado, todas aquellas actuaciones que persigan que sus actos se adecúen de manera progresiva a las exigencias del Derecho, especialmente cuando ello se suscita por medio del sistema de recursos. De manera contraria, se debe entender que se trata de un funcionamiento normal de los servicios públicos, ya que la Administración actúa de modo regular y persigue el cumplimiento de los deberes a los que se ha hecho alusión. Cuando ello sucede, es decir, cuando la Administración deja sin efecto sus actos o disposiciones o los modifica en el ejercicio legítimo de esa potestad de revisión, se hace evidente que no se puede considerar -con carácter general- que se deriven de ello daños antijurídicos que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar, pues los ciudadanos se encuentran tan sujetos como la Administración, como ya se apuntó, a la observancia de la ley y al respeto al ordenamiento jurídico.

Ello no exime de recordar que al hilo de esa labor de revisión de los actos administrativos y, por tanto, en el desenvolvimiento de una actividad normal de la Administración, se pudiera producir en algún caso un daño que el particular no tuviera el deber jurídico de soportar y que, por esa causa, se pudiera incurrir en algún supuesto de responsabilidad que necesitaría ser analizado a la luz de las circunstancias concretas que pudieran concurrir.

- Anulación de actos en vía contencioso-administrativa (Dictamen 379/2015).

El artículo 142.4 LPAC establece que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de actos o disposiciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización. La jurisprudencia y la doctrina sobre el citado precepto vienen a destacar que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, ya que para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido es preciso que se cumplan los restantes requisitos exigidos, a saber, daño efectivamente individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica, en el sentido de ausencia del deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo (artículos 139 y 141.1 LPAC). Además, los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de la anulación de actos administrativos han de ser examinados con mayor rigor, conforme expresa la STS, Sala 3ª, de 16 de septiembre de 2009. Asimismo resulta de interés hacer referencia a la STS de 16 de febrero de 2009 en relación con el deber jurídico de soportar el daño en relación con el ejercicio de facultades regladas por la Administración, Para la valoración de este juicio de razonabilidad (cuya concurrencia en el acto conllevaría el deber jurídico de soportar el daño), como se indicó en nuestro Dictamen núm. 179/2008, ha de atenerse a la motivación del acto, imponiéndola de manera especial para los actos discrecionales el artículo 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

5.4. Responsabilidad en el ámbito de la educación no universitaria.

- Daños en el transcurso de juegos propios de los escolares (Dictamen 349/2015).

En relación con daños producidos con ocasión de tropiezos o caídas en centros escolares, cuando los hechos se producen fortuitamente, sin que concurran elementos adicionales generadores de riesgo, como defectos en las instalaciones o la realización de actividades programadas y ordenadas que, por su propia naturaleza, exijan una mayor vigilancia por parte de los profesores, no existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para estimar la pretendida indemnización formulada (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado 2099/2000). En idéntica línea viene manifestándose la doctrina de otros órganos consultivos autonómicos, que propugnan la ausencia de relación de causalidad cuando los hechos se producen fortuitamente, dentro del riesgo que suponen las actividades lúdicas de los escolares durante el tiempo de recreo, y no por falta de la vigilancia exigida al profesorado. Doctrina también compartida por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes similares al presente (entre otros, los números 8/2003 y 25/2004). En definitiva, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es preciso que concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular y, en el supuesto que nos ocupa, si bien es cierto que el daño existe, se acredita y, además, se produce con ocasión de la prestación del servicio público educativo, no lo fue como consecuencia de su funcionamiento y, por tanto, la falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del centro educativo impiden que los hechos aquí examinados desencadenen la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

- Agresiones (Dictamen 378/2015).

Este Consejo Jurídico viene manteniendo que las agresiones de unos alumnos a otros se tienden a calificar como infracción del deber de vigilancia si se producen en ausencia del profesor (Dictamen 126/2004), si se hacía previsible la situación de violencia (Dictamen 129/2005), si por las circunstancias la agresión debió ser prevenida y evitada (Dictamen del Consejo de Estado 913/2000) o cuando son una infracción al derecho de todo alumno a que se respete su integridad y dignidad personal, estándar éste que se ha incorporado al servicio público por el Decreto 115/2005, de 21 octubre, que establece las normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares, y cuya infracción implica el funcionamiento anómalo del servicio y la imputación del daño a la institución (Dictamen 69/2008). En el presente supuesto la reclamante sostiene la culpa in vigilando por cuanto considera que “fue el incumplimiento de las más elementales normas de vigilancia y supervisión de los menores por parte del personal docente a cuyo cuidado se encontraban la causa de las lesiones y secuelas sufrida por la menor”. Pues bien, partiendo del incontrovertido hecho de que el menor Antonio Rojo fue enviado por su profesor a coger un producto de limpieza, lo que propició que por el aquél se agrediese a su condiscípula Miriam pulverizándole la cara con dicho producto que, por su carácter abrasivo, le produjo las lesiones oculares que se han descrito en los Antecedentes del presente Dictamen, no cabe duda que el origen del resultado lesivo por el que se reclama se incardina dentro de una actuación ordenada

y dirigida por el personal del centro, en concreto, por el profesor que mandó al menor traer un producto que, por sus características, resultaba inadecuado que fuese manejado por escolar. Se coincide, pues, con la apreciación de la propuesta de resolución al señalar que "no solo la ausencia de profesores en el momento de producirse la agresión resulta determinante para declarar la existencia de nexo causal entre los daños derivados de aquélla y el funcionamiento, en este supuesto anormal, del servicio público docente, sino también la falta de previsión y eliminación de riesgos que correspondería a la diligencia propia de los padres de familia". Se constata, pues, que, por un lado, se produjo una agresión intencionada lo que, como se ha indicado anteriormente, el Consejo de Estado viene considerando siempre como generadora de responsabilidad para la Administración educativa, haciéndola derivar de la inserción en el funcionamiento del servicio del deber de custodia necesario para evitar peleas y agresiones voluntarias (Dictámenes 1.713/2002; 3.500/2002; 764/2003 y 1.101/2004, entre otros), y, por otro, se omitió una elemental medida cautelar que de haberse aplicado (no enviar al alumno a recoger el producto de limpieza), hubiera evitado la producción del daño sufrido por la menor, el cual resulta, por lo tanto, antijurídico.

- Sustracción de objetos a docentes (Dictamen 274/2015).

Respecto de la sustracción de objetos en dependencias de la Administración, el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en supuestos similares al presente (Dictámenes números 199/2002, 165/2008 y 154/2009), ha de destacar que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, convirtiendo a la Administración en un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia. También es abundante la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al presente que propugna que la sustracción de objetos de los centros públicos de enseñanza no puede imputarse a una falta de vigilancia de los profesores o demás responsables del centro, porque éstos "no asumen en ningún caso la específica obligación de conservación de las pertenencias de los alumnos del centro como sería propio de un depositario-, más allá de su genérica obligación de guarda y custodia" (por todos, Dictamen núm. 3015/2001). El daño, surgido con ocasión de la prestación del servicio público, ha sido producido por la comisión de un hecho delictivo por persona que en este caso pudo ser identificada (ajena a la organización docente, ya que sólo consta que fue antiguo alumno) y sobre la que la Administración carece, obviamente, de deberes tuitivos o de vigilancia, lo que permite apreciar la ruptura del posible nexo causal que pudiera existir entre la actuación u omisión de la Administración y los daños sufridos. La conclusión contraria nos llevaría, como ha afirmado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3ª de 27 de julio de 2002), a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo que tendría una consecuencia perturbadora "para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal".

5.5. Elementos generales.

- Fuerza mayor (Dictámenes 343/2015 y 346/2015).

La concepción técnica de la fuerza mayor, dijimos en el Dictamen 74/2013, entre otros muchos, exige dos notas fundamentales cuales son: a) "una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible e inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista" (STS de 11 julio 1995); y b) la prueba de su concurrencia incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuando por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre 1995). Como recuerda el Consejo de Estado en Dictamen 1022/2003, "la fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad administrativa se caracteriza por ser "un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados" (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994). Uno de los supuestos más frecuentes de fuerza mayor son los supuestos de fenómenos meteorológicos de carácter excepcional o extraordinario, como las lluvias torrenciales (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1992)".

- Acreditación del lucro cesante (Dictamen 371/2015).

La jurisprudencia es unánime en la exigencia de rigor en la acreditación del daño que en concepto de lucro cesante se reclama, pues como señala la STS, Sala 3ª, de 21 de febrero de 2008, "...la falta de acreditación de la efectividad del daño, exigida por el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, ha sido determinante del rechazo de la pretensión de responsabilidad de la Administración. Con ello la Sala de instancia no ha hecho sino aplicar la doctrina de esta Sala conforme a la cual, si bien es verdad que pueden resultar indemnizables tanto los conceptos de lucro cesante como los del daño emergente, partiendo del principio contenido en los artículos 1106 del Código Civil, 115 de la Ley de Expropiación Forzosa y de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, es lo cierto también que para que el perjuicio pueda ser indemnizable, los daños han de ser reales y efectivos y ha de acreditarse su existencia, no siendo suficiente la aportación de datos hipotéticos, sino reales y concretos que guarden relación de causa-efecto, y en lo relativo a las ganancias dejadas de obtener, la prueba no ha de referirse a supuestos meramente posibles, pero de resultados inseguros, desprovistos de certidumbre, sino que ha de ser rigurosa, sin que tengan valor las dudosas y contingentes…".

La interpretación estricta que de esta exigencia efectúa el órgano instructor, en el sentido de requerir una prueba concreta e individualizada sobre el beneficio exacto dejado de obtener por la empresa, huyendo de la aplicación de tablas estimativas de costes, no es extraña en la jurisprudencia. Así, las sentencias de la Audiencia Provincial de La Coruña de fechas 26 de marzo de 2009 y 24 de junio de 2011, señalan: "…considerando que la paralización del vehículo de una empresa de transportes ocasiona a ésta un quebranto en el giro de su negocio, en cuanto constituye un estado de razonable probabilidad de que se produzca un perjuicio patrimonial o del que puede presumirse su existencia, la prueba de la cuantía y de la propia existencia del daño exigiría acreditar cumplidamente que la paralización del

vehículo supuso el incumplimiento de unos contratos de transporte previamente celebrados, o bien que el cumplimiento de los mismos se verificó contratando a otros transportistas, para lo cual sería necesario recabar el testimonio de los transportistas a los que la actora tuviera que acudir mientras su automóvil estuvo paralizado, o de los comitentes que le encargaron la realización de los portes o los trabajos con dicho vehículo, habida cuenta de que la justificación de la realidad e importe del lucro cesante depende de un criterio casuístico ligado a la actividad que efectivamente hubiera desplegado el perjudicado durante las fechas en que su vehículo estuvo paralizado, con arreglo a la cual ha de hacerse la estimación de las ganancias o beneficios medios que probablemente hubiera percibido el demandante en ese período de tiempo, mediante la aportación de los oportunos elementos probatorios, sin que sea suficiente a tales efectos la valoración de los perjuicios medios irrogados por la paralización que resulta de aplicar automáticamente la disposición mencionada. De acuerdo con este criterio, seguido ya en nuestras Sentencias de 27 de enero de 2005, 22 de noviembre de 2007 y 29 de mayo de 2008, ante la total ausencia de pruebas concretas sobre la pérdida de servicios realizados con el vehículo siniestrado a consecuencia de su paralización, así como de las ganancias o beneficios obtenidos habitualmente por la demandante con esta actividad, no cabe estimar acreditada la realidad del lucro cesante objeto de reclamación…".

Frente a esta interpretación, sin embargo, se alzan numerosos pronunciamientos judiciales que, sin perjuicio de discutir la concreta cuantificación del daño, sí que entienden que la paralización durante un período más o menos largo de un vehículo perteneciente a una empresa destinada al transporte conlleva un daño en concepto de lucro cesante, de forma que éste en cierto modo, sería consustancial a la inmovilización del vehículo. Al respecto, la SAP Valencia, de 11 de mayo de 2010, indica que "… la rigurosidad en la exigencia de la prueba del lucro cesante, no debe llevarse a extremos tales que hagan imposible su estimación, tal y como ocurriría si a los dueños de vehículos de transporte que sufren una paralización necesaria, ocasionada por la reparación, se les exigiera demostrar de manera exacta y precisa, los servicios que pudiera haber realizado y el correspondiente ingreso derivado de los mismos, ya que esa dificultad probatoria no puede llevar a la privación del concepto indemnizatorio correspondiente al normal rendimiento de un vehículo industrial para lograr un resarcimiento lo más ajustado a la realidad. (…). Constando, como aquí ocurre, el destino industrial de un vehículo, la lógica, la realidad social y las máximas de experiencia imponen la conclusión de que su paralización, mientras es reparado, produce unos evidentes perjuicios por lucro cesante, es decir, unas ganancias dejadas de obtener".

Del mismo modo, la reciente SAP Málaga, de 9 de febrero de 2015, al analizar una demanda de indemnización por lucro cesante como consecuencia de haber tenido paralizado un autobús durante el tiempo invertido en su reparación a resultas de un accidente, considera "que, en atención a las concretas circunstancias concurrentes en el caso, entre ellas y especialmente la dificultad que entraña la prueba del lucro cesante en supuestos de paralización de vehículos destinados al ejercicio de actividades comerciales o empresariales, hipótesis de autos, es adecuado y admisible, y se corresponde con una práctica habitual en el ámbito jurisdiccional, el acudir a la aplicación de baremos o tarifas, como las invocadas por la parte actora, normalmente elaboradas por equipos multidisciplinares, tras un estudio de la realidad y con un

carácter de globalidad; superándose así la importante dificultad que entrañaría la exacta y cumplida prueba de las ganancias dejadas de obtener por el vehículo paralizado. De lo que se infiere la procedencia del planteamiento de la parte demandante, al basar su pretensión de lucro cesante en unas tarifas autorizadas por el Ministerio de Fomento y Transportes para la explotación del servicio de transporte público discrecional de viajeros por carretera, sin tomar como referencia el importe de las ganancias efectivamente dejadas de obtener; tratándose aquí de la aplicación de tarifas que no tienen la consideración de normas convencionales meramente corporativas, al haber obtenido la aprobación de la Administración Pública".

La SAP de Murcia, Sección 1ª, de 20 de febrero de 2004, tras recordar las exigencias de rigor acreditativo del lucro cesante impuestas por la jurisprudencia, señala que "la realidad práctica nos enseña que lo normal y habitual es que la paralización de un vehículo o máquina en general perteneciente a una empresa o negocio y, por tanto, dedicada a una actividad de lucro, genera, en principio y salvo prueba en contrario, un evidente perjuicio económico, que debe ser objeto de indemnización, no cabiendo la menor duda de que el patrimonio del demandante se resintió por la imposibilidad material de utilizar el vehículo durante los días de estancia en el taller, surgiendo por ello la obligación de indemnizar. El conflicto surge a la hora de determinar su importe, lo cual requiere concretar dos variables, los días de paralización y el montante pecuniario dejado de percibir en cada uno de esos días".

La misma Audiencia Provincial de Murcia, en sentencia de 23 de septiembre de 1999 distingue entre lo que son los costes de inmovilización de un vehículo y el lucro cesante, como ganancias dejadas de obtener por la paralización del autobús. Entre los primeros, considera que "tales costes de inmovilización son los mismos que si estuviera en marcha, salvo los relativos a carburantes, grasas, neumáticos y otros que deduce y descuenta".

A la luz de lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que si bien la empresa actora no ha acreditado de forma exacta los concretos beneficios dejados de obtener ni las obligaciones contractuales que pudo dejar de cumplir como consecuencia de la paralización del vehículo, lo cierto es que dicha inmovilización existió y que a consecuencia de aquélla se irrogó un perjuicio a la empresa que ésta no tenía el deber de soportar. Dicho perjuicio ha de identificarse como los costes de inmovilización del vehículo que recaen sobre la empresa aun cuando el autobús permanezca fuera de la circulación y que, por esta misma circunstancia, no puede compensar con los beneficios derivados de la utilización del vehículo para la finalidad industrial a la que está destinado como medio de producción de la empresa propietaria.

- Dilaciones administrativas (Dictamen 397/2015).

En relación con el retraso e incumplimiento de los plazos para la resolución y notificación de los procedimientos, este Consejo Jurídico ha señalado que tal circunstancia no determina por sí misma la causación del daño ni su antijuridicidad (Dictamen 11/2015). Ha de recordarse aquí que el Consejo de Estado ha afirmado en doctrina ya reiterada (por todos, Dictamen 696/2004), que de la mera comprobación de que en un expediente se han superado los plazos fijados para su resolución no se desprende, de forma mecánica, el derecho del interesado a ser indemnizado. Si, ciertamente, el cumplimiento de los plazos es, no sólo deseable, sino jurídicamente

obligatorio, ello no puede llevar a vincular a la Administración todos los daños y perjuicios derivados de un retraso, aun leve y justificado, pues ello supondría la extensión del instituto resarcitorio más allá de sus límites naturales. El solo desajuste entre el plazo legalmente establecido y el de la duración de un procedimiento no es, pues, motivo suficiente para imputar los daños producidos a la Administración. Para ello es preciso, además, que se exceda un período de tiempo razonable, a la vista de las circunstancias del caso, lo que dará lugar a una dilación indebida.

Así pues, el retraso que es susceptible de generar un daño resarcible por la Administración es el que, en tanto que irrazonable en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto, se identifica con el concepto de dilación indebida, instituto jurídico construido por la doctrina constitucional y jurisprudencial al amparo del artículo 24 de la Constitución Española. Como señala el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 14 de junio de 1993, no consiste en el mero incumplimiento de los plazos procesales, pues el citado precepto no ha constitucionalizado el derecho a los plazos establecidos para la ordenación del proceso, sino un derecho fundamental de toda persona a que su causa se resuelva dentro de un tiempo razonable (STC 5/1985). La citada expresión del artículo 24.2 CE comporta un concepto indeterminado o abierto, que ha de ser dotado de contenido concreto en cada caso atendiendo a criterios objetivos congruentes con su enunciado genérico.

La construcción jurídica sobre las dilaciones en los procesos judiciales ha sido pacíficamente trasladada y aplicada en supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por retrasos injustificados en el procedimiento administrativo. Así, la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco, en Dictamen 16/2005, citado por la STSJ, País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 158/2010, de 26 marzo, en relación a un retraso habido en la resolución de un procedimiento administrativo, señala que “es preciso que éste (el retraso) exceda de un período de tiempo razonable que debe valorarse con arreglo a determinados criterios, entre los cuales cabe mencionar, sin ánimo de ser exhaustivos, la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación de los órganos instructores, la conducta del interesado y la invocación en el procedimiento de las dilaciones habidas. De este modo, sólo cuando, tras la valoración de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá que concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración. En caso contrario, si el retraso es adecuado a las circunstancias y la razón del mismo se encuentra plenamente justificada, no existe lesión en el sentido técnico jurídico, debiendo el interesado soportar los daños causados por la paralización del procedimiento”.

El Consejo Jurídico se ha referido a las consecuencias dañosas de los retrasos en la tramitación de los procedimientos administrativos, entre otros, en los Dictámenes 2/1998 y 155/2006, y se ha hecho eco de la doctrina de la dilación de los procedimientos judiciales trasladada al ámbito de los administrativos en los Dictámenes 99 y 205/2011.

- Pronunciamiento de la instrucción sobre proposición de prueba (Dictamen 395/2015).

Sobre la base de lo dicho en la Memoria del año 2006, se recuerda que el instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (artículo 80, apartados 1 y 3, LPAC y 9 RRP). La potestad que asiste al reclamante para interesar que se practiquen cuantas pruebas considere necesarias para acreditar los hechos en los que se funde la existencia de su derecho, debe ser enjuiciada por el órgano instructor a la hora de su ejercicio, pero siempre teniendo en cuenta que la actividad instructora debe estar presidida por la nota de neutralidad o imparcialidad, como reflejo de la objetividad a que viene obligada la Administración por mandato del artículo 103 de la Constitución, ya que, como indicamos en nuestro Dictamen núm. 63/2004, "la labor del instructor consiste, pues, en traer al expediente toda la información que, en hipótesis, pueda ser necesaria para decidir el contenido de la resolución, sin perjuicio de que, con posterioridad, fundamente su propuesta en los hechos y razonamientos jurídicos que juzgue convenientes. Y se trata de una potestad fiduciaria, que no ejerce para sí en función de la propuesta de resolución que decida elevar a la autoridad competente para resolver, sino que la desarrolla, precisamente, para que dicha autoridad pueda adoptar la resolución final, siguiendo la propuesta o separándose de ella, pero contemplando la totalidad de hechos, elementos, circunstancias y alegaciones que influyan o puedan influir en la bondad de su acuerdo". También ha de tenerse en cuenta que se trata de un procedimiento iniciado a instancia de parte. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 30/1986, de 20 de febrero.

Esta construcción sobre el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes se encuentra enraizada en el derecho a la defensa y, por tanto, es claramente extensible a los procedimientos contradictorios como el administrativo en general y el de exigencia de responsabilidad patrimonial en particular. Así lo ha entendido el legislador en el artículo 80.3 LPAC, al posibilitar al instructor rechazar pruebas propuestas por los interesados, pero, por su trascendencia para el ejercicio de su derecho por el ciudadano, rodea tal decisión de garantías. Tal carácter cabe predicar de la exigencia de una resolución expresa, garantía aparentemente formal pero que presenta evidentes repercusiones de carácter material, pues ha de ser motivada. Y dicha motivación ha de atender, precisamente, al carácter improcedente o innecesario de la prueba propuesta, bien porque no guarde relación con el objeto del procedimiento -prueba improcedente o, en terminología del artículo 283.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), impertinente-, o bien porque no resulte idónea para la aclaración de los hechos -prueba innecesaria o inútil (artículo 283.2 LEC)-. Además, la improcedencia, o no necesidad de la prueba según el artículo 80.3 LPAC, habrá de ser manifiesta, esto es, que se presente de forma clara y patente. También se recogía en dicha memoria que en alguno de los supuestos sometidos a consulta, ni siquiera se procede a efectuar una formal apertura del período de prueba.

- Prescripción y acción subrogatoria del artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato del Seguro (LCS) (Dictamen 270/2015).

Por la aseguradora se presenta lo que denomina como reclamación administrativa previa con la manifiesta finalidad de interrumpir la prescripción. Dicha

reclamación contiene todos los elementos definitorios de una reclamación de responsabilidad patrimonial, toda vez que constan los hechos de los que se deriva un resultado lesivo, la descripción y el alcance de éste, la imputación de responsabilidad a la Administración local y la pretensión económica deducida frente a ella. Como sostiene la propuesta de resolución, la reclamación de la aseguradora frente a la Administración se sustenta en la denominada como acción subrogatoria regulada en el artículo 43 LCS. Por medio de esta institución la aseguradora se dirige contra el causante del perjuicio objeto de cobertura en la póliza. La subrogación no se produce de forma automática, sino cuando la aseguradora cumple con el requisito de pago al asegurado de la cantidad estipulada en el contrato y manifiesta al tercero responsable que, producido el pago de la suma asegurada, se subroga en los derechos del asegurado. En ese momento se produce el ingreso del asegurador en el derecho de crédito del asegurado contra el tercero responsable del daño.

Derecho de crédito que, salvo en el aspecto subjetivo de la figura del acreedor, no cambia por el mero hecho de la subrogación, asumiendo la aseguradora el mismo crédito que, en el momento de la subrogación, tenía el asegurado frente al tercero responsable. Es decir, el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, esto es, se acciona por la aseguradora la misma acción que correspondería al asegurado. Puede afirmarse, entonces, que la posición del asegurador, como nuevo acreedor, reviste carácter derivativo con respecto a la del asegurado, de forma que tras la subrogación se encuentra frente al deudor en igual situación que la que tenía su anterior titular, y la principal consecuencia es que la acción del asegurador tendrá la misma naturaleza y régimen que la que tenía el asegurado, pudiendo oponer el tercero las mismas excepciones que hubiera opuesto a éste. De esta identidad del crédito se deriva que la aseguradora subrogada, al querer hacer efectiva la responsabilidad del tercero, ha de probar la existencia del crédito cuya actuación pretende. Y, a tal efecto, ha de considerar que el régimen de prescripción del crédito subrogado depende de la naturaleza del mismo, y éste no nace del contrato de seguro, sino del hecho que origina la responsabilidad del tercero frente al asegurado, de manera tal que el plazo de prescripción del crédito, el inicio de su cómputo, el régimen de la interrupción, etcétera, dependerán de esa naturaleza del crédito (STS, 1ª, 865/2008, de 1 octubre), el cual, en el supuesto sometido a consulta nace de una responsabilidad patrimonial de la Administración.

- Prescripción, *dies a quo* y caducidad. (Dictamen 299/2015).

La propuesta de resolución sostiene que, cuando se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial, ya había prescrito el derecho a reclamar, pues sitúa el *dies a quo* del plazo de prescripción tres meses después de incoado el procedimiento de revisión sin que hubiera recaído resolución expresa, fecha en la que la mercantil promotora podría haber reclamado los perjuicios derivados de los tres meses de suspensión de las obras. Considera, asimismo, que también habrían quedado sin efecto las medidas cautelares y, que por consiguiente, la promotora podría haber reanudado las obras a partir de ese momento. En primer lugar, ha de precisarse que el procedimiento de revisión de la licencia se ampara en la concurrencia de una causa de anulabilidad, lo que determinaría seguir los trámites de la declaración de lesividad prevista en el artículo 103 LPAC, cuyo apartado 3, a la fecha de incoación del

procedimiento preveía su caducidad una vez transcurridos tres meses desde su iniciación, sin que se hubiera declarado la lesividad de la licencia. La modificación de este plazo para establecerlo en los actuales seis meses, entró en vigor el 1 de enero de 2004. Ciertamente, la postura sostenida por la propuesta de resolución tiene algún respaldo jurisprudencial. Así, la STSJ Cataluña, 244/2015, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 marzo 2015.

En la base de esta doctrina se encuentra la concepción de la caducidad por inactividad de la Administración como una forma de terminación del procedimiento que opera *ope legis*, de modo que sus efectos se producen por el mero transcurso del plazo máximo establecido por la norma rectora de cada procedimiento para dictar y notificar la resolución del mismo, sin que ésta lo haya sido. La resolución que afirma la existencia de la caducidad reviste una naturaleza meramente declarativa, no constitutiva. No obstante, ello no puede hacer olvidar que la Administración se encuentra compelida por la Ley a dictar una resolución que declare la caducidad. Como apunta la SAN, Sala de lo Contencioso, Secc. 1ª, de 21 de julio de 2006, "de los artículos 44 y 92 (de la LPAC) se deduce claramente que en los procedimientos sancionadores y en general los de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la Administración debe declarar la caducidad del procedimiento cuando haya vencido el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa. Así se deduce de la expresión imperativa "se producirá la caducidad" contenida en el art. 44.2 y la necesidad de que se declare mediante resolución por la Administración a la que se hace referencia en el último inciso de este precepto. Aunque la caducidad opera *ope legis* por tratarse de una cuestión de orden público, es precisa la declaración de la Administración por razones obvias de seguridad y certeza".

Razones éstas de seguridad y certeza que también serían predicables del necesario alzamiento expreso y por resolución de las medidas cautelares adoptadas en el procedimiento que finaliza por caducidad, pues de conformidad con el artículo 72.4 LPAC, tales medidas se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

El interesado, entonces, ha de estar confiado en que la Administración va a cumplir con la obligación de resolver que le imponen los artículos 42.1 y 44.2 LPAC y que entronca con la cláusula del Estado de Derecho y con los principios consagrados en el artículo 103.1 CE, también en aquellos procedimientos que finalicen por caducidad, sin que del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de dicha obligación deban seguirse perjuicios para el ciudadano -como el inadvertido comienzo del plazo de prescripción para reclamar-, ni pueda verse la Administración beneficiada o en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver, trasladando al ciudadano los perjuicios de la indebida inactividad administrativa por no haber instado o estimulado su actuación, como llega a apuntar la propuesta de resolución.

6. CONTROL POR LA INTERVENCIÓN GENERAL, INCIDENTE DE GASTOS CON OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA Y RESOLUCIÓN DE REPAROS.

- Carácter del control interno de la Intervención (Dictamen 175/2015).

El artículo 4.1, c) del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH), al consagrar los principios esenciales de la Hacienda regional, establece como uno de ellos el de "control sobre todas las operaciones de contenido económico", el cual se articula a través de las técnicas, procedimientos y órganos señalados en el Título IV, denominado control y contabilidad pública. Este control interno lo ejerce la Intervención General, y se caracteriza por desarrollarse con plena autonomía respecto de las autoridades y órganos controlados, constituyendo una actividad administrativa de superior grado, por cuanto trasciende la acción propia de los centros gestores para contemplarlos en su función instrumental, controlando su adecuación a la Ley. Así, la Intervención General de la Comunidad Autónoma es configurada como centro de control interno y de control financiero (art. 91.1 TRLH), el cual puede realizarse, además de a través de la fiscalización previa, mediante la comprobación económico-financiera y legal de los distintos servicios de la Administración, siendo entonces propiamente control financiero. La necesidad del control interno se fundamenta en la protección del interés público, y atribuye a los órganos competentes una auténtica potestad que los sitúa en una cierta posición de supremacía sobre los órganos controlados. Ello tiene su razón de ser en que la Administración Pública tiene bajo su responsabilidad la adecuada conservación y aplicación de los bienes y demás recursos públicos, por lo que necesita una gestión que le permita lograr sus fines en las mejores condiciones posibles, si bien, como se está insistiendo, sin desatender la adecuada naturaleza de los medios empleados. De ahí que la realización del gasto público esté íntimamente vinculada a la idea de control, resultando de ello que el ordenamiento jurídico arbitre mecanismos para hacerlo efectivo.

- Omisión total de procedimiento (Dictamen 375/2015).

Lo omitido no es sólo el trámite de fiscalización previa, sino el procedimiento íntegro de contratación y de aplicación del gasto, tal como revela el informe del Interventor, de lo que se deriva que el acto verbal de adjudicación del contrato es nulo de pleno derecho, por lo que no puede ser fuente de obligaciones para la hacienda regional, por ser insubsanable y no admitir la convalidación, ya que no existe, en opinión de este Consejo, la posibilidad de fundamentar la validez de una actuación administrativa, con trascendencia presupuestaria, al margen de las normas reguladoras de la disciplina jurídica del gasto público (Dictamen 20/1998); la obligación de abono de los servicios tendría por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos (STS, Sala 3ª, sec. 7ª, de 30 de septiembre de 1999).

- Carácter extraordinario (Dictamen 392/2015).

El procedimiento del artículo 33 RCI es incidental, originado por la alteración del desarrollo habitual del reconocimiento de las obligaciones de la hacienda pública regional, y extraordinario para solventar los perjuicios que puede causar una

actuación anómala, y no es un opción alternativa para el reconocimiento de obligaciones y la ejecución presupuestaria.

- Transparencia (Dictamen 362/2015)

La omisión de un trámite preceptivo, cual es la fiscalización previa del acto de reconocimiento de la obligación, es un hecho subsumido en el artículo 28, d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

7. SOBRE SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

7.1 Servicio de abastecimiento de agua potable e interpretación de cláusulas contractuales (Dictamen 73/2015). .

El Dictamen trata sobre el contrato de gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y de alcantarillado por un plazo de 25 años y un canon total correspondiente a toda la vida de la concesión de 201.556,02 euros, que se abona íntegramente por la concesionaria al inicio del contrato. De conformidad con la Cláusula Decimocuarta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), además del indicado canon total (que corresponde a la suma aritmética de los cánones anuales correspondientes a los 25 años de duración del contrato), el concesionario habrá de abonar al Ayuntamiento un canon anual complementario. Se analiza el régimen jurídico del contrato, para determinar cuándo concurre esa obligación del concesionario y los conceptos de los cuales depende la misma, tales como la condición para la exigibilidad de abono del canon complementario anual, que es el incremento del agua suministrada, el rendimiento de los servicios, costes, dotación de insolvencias, etc.

7.2 Funcionarización del personal laboral (Dictámenes 136/2015 y 210/2015).

El punto de inflexión sobre la funcionarización está formalmente marcado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), y que, invocando el artículo 103.3 de la Constitución, declaró que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no lo son. Tal excepción debe entenderse asociada a la concurrencia de condiciones y limites materiales cuyo establecimiento queda bajo reserva de ley, de modo que se garantice una efectiva sujeción a la Ley de los órganos administrativos al decidir qué puestos concretos de trabajo pueden ser cubiertos por quienes no sean funcionarios. A la luz de aquella Sentencia, el Estado modificó la LMRFP por la 23/1988, de 28 de julio, dispuso que con carácter general los puestos de trabajo de la Administración del Estado serían desempeñados por funcionarios públicos y reguló los casos y condiciones en que podrían ser desempeñados por personal laboral.

El EBEP predetermina ya cómo habrá de efectuarse este excepcional acceso a los Cuerpos y Escalas funcionariales, al exigir que se haga por la vía de la promoción interna (es lo que se ha dado en llamar “promoción cruzada” horizontal, en la medida en que el personal laboral se convierte en funcionarial al pasar de una determinada categoría laboral a un cuerpo funcionarial) y mediante el sistema de concurso-oposición.

El resultado de las irregularidades en el uso de la contratación temporal en el ámbito de las Administraciones Públicas, en ningún caso da lugar a la adquisición de la condición de personal laboral fijo o funcionario de carrera, sino a la de contratado indefinido no fijo. Esta forma de relación de empleo, de creación inicialmente jurisprudencial (SSTS, Sala de lo Social, de 20 y 21 de enero de 1998, con algunos

antecedentes más remotos) pero que como hemos indicado ya ha tenido su reconocimiento legal, a diferencia del personal laboral fijo y del funcionario de carrera está sometida a una causa válida para su extinción, cuando se proceda a la cobertura reglamentaria de la plaza mediante personal fijo o a su amortización.

Considera el Consejo Jurídico que la DT 2ª EBEP, en tanto que establece un "régimen excepcional y transitorio" (así lo califica expresamente el TC en su Sentencia 111/2014) de acceso a la función pública, ha de ser interpretada de forma estricta y rigurosa, máxime si se atiende a los principios constitucionales consagrados en los artículos 23.2 y 103 CE, que se ponen en juego.

Estima, además, este Órgano Consultivo que la existencia de diferencias sustanciales entre las relaciones que vinculan al personal laboral fijo y al indefinido no fijo con su Administración, que afectan a su estabilidad en el empleo, ya han alcanzado, tras su configuración inicialmente jurisprudencial, una positivización y un reconocimiento expreso en la normativa. Tales diferencias obligan a interpretar que, cuando la legislación básica de constante cita únicamente menciona al personal laboral fijo como colectivo que puede acceder a la función pública por la vía extraordinaria de la funcionarización, excluye la participación de otros tipos de empleados públicos que no comparten con dicho personal fijo las mismas características de estabilidad y permanencia -determinadas, a su vez, por su forma de acceso al empleo público- que permiten equiparar, en este concreto aspecto, su relación de servicios a la Administración con la de los funcionarios de carrera, circunstancia que justifica la excepcionalidad de la medida conforme a la doctrina constitucional.

La DT 2ª EBEP no ampara la realización de un procedimiento de funcionarización abierto a la participación de personal laboral indefinido no fijo, sino únicamente del laboral fijo que a la fecha de entrada en vigor del referido Estatuto Básico estuviera desempeñando puestos de trabajo o funciones que hubieran sido clasificados para su desempeño por funcionarios o que pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas con anterioridad a dicha fecha.

CONSEJO JURÍDICO
REGIÓN DE MURCIA
PLURA CONSILIO QUAM VI