

# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2004



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

# **CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA**

## **Memoria del año 2004**

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.

# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	
<b>II ASPECTOS GENERALES</b>	
1. Composición del Consejo Jurídico	13
2. Incidencias del personal funcionario	13
3. Dotación funcional en el año 2004	14
4. Sede del Consejo Jurídico	14
5. Informática	14
6. Biblioteca	15
7. Gestión Presupuestaria-Control Financiero	15
8. Actividad institucional	16
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2003	16
10. Publicación de Dictámenes del año 2003	20
<b>III ACTIVIDAD CONSULTIVA</b>	
1. Número de consultas	25
2. Procedencia de las consultas	25
3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre	26
4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas	26
5. Clasificación de los dictámenes	26
6. Decisiones recaídas en expedientes consultados	28
7. Índice numérico de dictámenes	29
8. Acuerdos de suspensión de trámite	38
<b>IV OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS</b>	
1. La actividad planificadora regional desde la perspectiva del Consejo Jurídico	41
2. La organización institucional de la Comunidad Autónoma y el carácter del Consejo Jurídico	53
3. La técnica normativa	57

# **I. INTRODUCCIÓN**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente Memoria, correspondiente al año 2004, 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 2004; y la tercera contiene observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que han resultado de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

## **II. ASPECTOS GENERALES**

## **II. ASPECTOS GENERALES**

### **1. Composición del Consejo Jurídico**

Por Decretos números 1, 2 y 3/2004, de 16 de enero, de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, fueron nombrados miembros del Consejo Jurídico D. Juan Megías Molina, D. José Antonio Cobacho Gómez y D. Manuel Martínez Ripoll (BORM de 21-1-2004), renovando los cargos que ya desempeñaban, y tomando posesión de los mismos el día 2 de febrero de 2004.

También por Decreto 11/2004, de 13 de febrero, de la misma Presidencia (BORM de 16-2-2004), fue nombrado Presidente del Consejo Jurídico D. Juan Megías Molina, quien renovó por segunda vez su cargo, del que tomó posesión el día 17 de febrero de 2004.

La composición del Consejo Jurídico sigue siendo la misma, quedando integradas por:

- D. Juan Megías Molina, Presidente.
- D. Juan Antonio Martínez-Real Ros.
- D. Mariano García Canales.
- D. José Antonio Cobacho Gómez.
- D. Manuel Martínez Ripoll.

### **2. Incidencias del personal funcionario**

Por Orden de la Consejería de Hacienda, de 13-10-2004, fue resuelto el concurso de méritos que afectó a los funcionarios D.<sup>a</sup> Josefa Encarnación Catalán Espasa, D.<sup>a</sup> Fuensanta Franco Ruiz, D.<sup>a</sup> Isabel Almarcha Sarrías y D. José Luis Sánchez

Fagúndez, quienes por Orden de la misma Consejería, de 11-11-2004, volvieron a ocupar los puestos de procedencia mediante su traslado provisional.

Asimismo, por Orden de 13-12-2004 de la citada Consejería, se dispuso la integración en el Cuerpo de Letrados de la Región de Murcia de D. Manuel M.<sup>a</sup> Contreras Ortiz, D. Tomás Baño Riquelme, D.<sup>a</sup> Concepción Cobacho Gómez, D. Eduardo José Garro Gutiérrez, D.<sup>a</sup> Carmen Caturla Carratalá y D. Rafael Morales Illán.

### **3. Dotación funcional en el año 2004**

La dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2004, es la que sigue:

Secretaria del Presidente: D.<sup>a</sup> Josefa Encarnación Catalán Espasa.

Auxiliar de Secretaría de Presidencia: D. José Luis Sánchez Fagúndez.

Letrado-Secretario General: D. Manuel M.<sup>a</sup> Contreras Ortiz.

Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.

Letrada: D.<sup>a</sup> Concepción Cobacho Gómez.

Letrada: D.<sup>a</sup> Carmen Caturla Carratalá.

Letrado: D. Rafael Morales Illán.

Jefe de Sección de Coordinación Administrativa: D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Asís Arnaldos.

Auxiliar Especialista: D.<sup>a</sup> Fuensanta Franco Ruiz.

Auxiliar Administrativo: D.<sup>a</sup> María Nicolás Sánchez.

Auxiliar Administrativo: D.<sup>a</sup> Josefa Muñoz Valverde.

Auxiliar Administrativo: D.<sup>a</sup> Isabel Almarcha Sarrías.

Documentalista: D.<sup>a</sup> Monserrat López Carreño.

Ordenanza: D.<sup>a</sup> Rosa Cano Martínez.

Ordenanza: D.<sup>a</sup> Ana Ruiz Franco.

### **4. Sede del Consejo Jurídico**

En el pasado ejercicio fueron realizadas las obras de renovación de los equipos de climatización para la sede del Consejo, sita en la segunda planta del edificio n.º 11 de la C/ Alejandro Séiquer, de Murcia. La necesidad de las nuevas instalaciones venía determinada tanto por la vetustez de las existentes -cuyo mantenimiento se rehusaba por las empresas de conservación ante la inexistencia de repuestos-, como por asentarlas en lugar adecuado que evitara ruidos y molestias al vecindario.

El Consejo quiere dejar constancia del interés demostrado por la Comunidad Autónoma para ubicar la sede de aquél en el adquirido antiguo edificio del Gobierno Militar, acometiendo los trámites municipales necesarios y la confección del correspondiente proyecto.



## 5. Informática

El pasado año viene marcado por la publicación en Internet de la base de datos en formato Knosys, conteniendo el acceso a la recopilación de los Dictámenes del Consejo Jurídico de los años 1998 a 2002 (efectuado en el mes de mayo) y la ampliación hasta el 2003, realizada en diciembre.

En total son 818 registros a texto completo, con posibilidades de búsqueda automática por títulos competenciales, por número de dictamen o bien por texto libre en el cuerpo del dictamen, y que están a disposición del público en general mediante un enlace permanente con los servidores de la CARM. También se ofrece la posibilidad de la consulta de las Memorias Anuales del Consejo en formato pdf.

La dirección completa del acceso es:

<http://www.carm.es/carm/instituciones/consejur/>

Paralelamente se han editado 300 ejemplares de un CD en formato LEM (libro electrónico), realizado por Micronet, que contiene la recopilación de la Doctrina Legal y las Memorias del Consejo Jurídico desde el año 1998 al 2003.

El resto de la actividad a nivel informático se ha dedicado al mantenimiento y actualización de los sistemas operativos de los servidores y equipos de la red.

## 6. Biblioteca

Las adquisiciones incorporadas durante el pasado año han sido 190, que sumadas a las 1.607 anteriores hacen un total de 1.797 volúmenes disponibles.

La biblioteca cuenta con un total de 52 títulos de revistas especializadas y ha mantenido la suscripción concertada respecto a las Bases de Datos.

La difusión informativa se continúa con la distribución diaria de un boletín de sumarios de revistas, noticias, artículos, sentencias y legislación que se consideran de interés, así como el seguimiento de las novedades que aparecen.

## 7. Gestión Presupuestaria-Control Financiero

Los créditos definitivos para el ejercicio 2004 tuvieron el siguiente desglose:

Capítulo I. Gastos de Personal	588.610 Euros
Capítulo II. Gastos corrientes	305.837 Euros

Capítulo VI. Inversiones reales	240.410 Euros
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.134.857 Euros</b>

Los porcentajes de ejecución por Capítulos, han sido los siguientes:

Capítulo I	84'36 %
Capítulo II	94'07 %
Capítulo VI	30'47 %

Para el ejercicio del año 2005, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 10/2004, de 29 de diciembre, asciende a un total de 1.067.747 Euros, con esta distribución:

Capítulo I. Gastos de Personal	596.503 Euros
Capítulo II. Gastos corrientes	339.169 Euros
Capítulo VI. Inversiones reales	132.075 Euros

El informe de control financiero correspondiente al ejercicio de 2003 fue favorable.

## **8. Actividad institucional**

El Consejo Jurídico concurrió al acto de conmemoración del Día de la Región, celebrado el día 9 de junio de 2004 en el Teatro Guerra, de la Ciudad de Lorca. Asimismo, el Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia asistió a la reunión celebrada el día 16 de junio de 2004 en el Palacio de los Consejos, de Madrid, convocada por el Presidente del Consejo de Estado, a la que concurrieron los restantes Presidentes de los Consejos Consultivos de toda España.

También el Consejo Jurídico asistió a la celebración de los siguientes actos:

- El ingreso de D. Antonio Reverte Navarro en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia (25-6-2004).
- De toma de posesión de D. Juan Martínez Moya como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (24-9-2004).
- De apertura de curso e investidura de Doctor Honoris Causa de D. Alfonso Ortega Carmona, en la Universidad de Murcia (27-9-2004).

Últimamente el Consejo Jurídico, representado por su Presidente, el Consejero D. Mariano García Canales y el Letrado-Secretario General, D. Manuel M.<sup>a</sup> Contreras Ortiz, participó en las VI Jornadas de la Función Consultiva, celebradas en Valencia en los días 18 a 20 de noviembre de 2004, y que versaron sobre "La intervención de los Consejos Consultivos en la elaboración de proyectos de ley y de reglamentos".

## 9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2003

El Consejo Jurídico celebró sesión extraordinaria el día 25 de marzo de 2004 con motivo de la aprobación de la Memoria de Actividades correspondientes al ejercicio anterior. El solemne acto fue presidido por el Excmo. Sr. D. Fernando de la Cierva Carrasco, Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma, y al mismo concurrieron diversas Autoridades y representaciones de la Administración y Corporaciones.

Dada 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, tras lo cual el Presidente del Consejo Jurídico, D. Juan Megías Molina, pronunció estas palabras:

*“Excmo. Sr. Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

*Excmas. e Ilmas. Autoridades.*

*Sras. y Sres.*

*Nuevamente nos reunimos con ocasión de la aprobación de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico durante el año 2003, teniendo la satisfacción de vernos acompañados por las más altas Autoridades de la Región, a las que expreso mi sincero agradecimiento por la atención que nos dispensan.*

*Hace unos días se cumplieron los primeros seis años de mandato de aquellos miembros del Consejo que emprendieron la andadura de la Institución. Y también, hace unos días, tanto la Asamblea como el Consejo de Gobierno, han renovado la designación de tales miembros para un nuevo mandato, confirmación que habla por sí sola y a la que respondemos con nuestro agradecimiento y con la misma lealtad y entrega.*

*Durante el pasado ejercicio el Consejo Jurídico ha recibido 186 consultas; de ellas 4 de los Ayuntamientos, y las 182 restantes de las distintas Consejerías del Gobierno regional, siendo la de mayor número la de Educación y Cultura; 87 consultas.*

*Los dictámenes emitidos han sido 211; de ellos 2 con carácter facultativo, y el resto, de 209, preceptivos. También la Consejería de Educación y Cultura alcanza el primer lugar, con 105 dictámenes.*

*Y nuevamente la materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas logra el primer puesto, con 171 dictámenes.*

*Quedaron pendientes de dictamen 12 asuntos, bien por haber entrado en los últimos días de ejercicio o por necesidad de completar los respectivos expedientes.*

*Con los 211 dictámenes producidos en 2003, el total de dictámenes del Consejo Jurídico, en sus seis años de vida, se eleva a 817; de dicho total sólo 3 se consiguieron con votación mayoritaria, y el resto, hasta 814 dictámenes, se votaron por unanimidad, esto es, con “una misma voluntad y un mismo fin de ajustarse al consejo más acertado y conveniente”, como ya indicó nuestro ilustre paisano Diego Saavedra Fajardo y se refleja en la cita estampada en las invitaciones cursadas para la celebración del presente acto.*

*Tal logro requiere, en primer lugar, una capacitación permanente y tenaz, especialmente exigida en momentos, como los actuales, de proliferación normativa de extraordinarias proporciones, siendo ejemplo de ello, las 62 leyes ordinarias y las 20 orgánicas emanadas del Estado en el pasado ejercicio, y que han afectado a sectores materiales de primerísimo orden. Quizá sería bueno recordar aquellas otras palabras del mismo Saavedra Fajardo: “Quien promulga muchas leyes, esparce muchos abrojos, donde todos se lastiman” Y en segundo lugar, requiere una dedicación tendente a conseguir la mejor y más completa deliberación, considerando atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos, antes de emitirlos; o como dice el artículo 19.2 de nuestro Reglamento de Funcionamiento: discutiendo los dictámenes, impugnándolos o defendiéndolos, proponiendo su modificación, aceptación o desestimación, que sean retirados, queden sobre la mesa o se amplíen sus antecedentes.*

*Estudio, dedicación, objetividad e independencia son los pilares de nuestro quehacer que, como toda obra humana, no está ajeno al error, pero que sí garantizan la honestidad y buena fe del esfuerzo desarrollado.*

*Estas vivencias aproximan, sin quererlo, a temas más generales que el concreto caso dictaminado, entendiendo el Consejo Jurídico que debe abordarlos en la medida de sus posibilidades y siempre que la materia tenga relevancia regional. Por ello propició la impartición de conferencias a cargo de dos prestigiosos profesores de la Universidad de Murcia sobre “Autonomía territorial y competencias municipales: El Pacto local en la Región de Murcia” y sobre “El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia”, luego editadas y publicadas dentro de la colección “Cuadernos del Consejo”.*

*Las mismas vivencias han llevado a este Consejo a abanderar la promoción de los “Comentarios del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia”, hoy en fase de elaboración. Dada la extraordinaria importancia de tal empresa, que proporcionará el mejor instrumento para el conocimiento y la aplicación del ordenamiento jurídico regional, este Consejo espera confiadamente se siga prestando la más decidida ayuda para el logro de tal propósito.*

*Y en esta misma línea de avance y progreso he de hacer constar la satisfacción de este Consejo Jurídico ante la reciente adquisición por la Comunidad Autónoma del antiguo edificio que albergó al Gobierno militar, hoy frontero a la actual sede, en la esperanza de que tal edificio, tras las remodelaciones precisas, sea el definitivo sitio de esta Institución, cuyo permanente crecimiento demanda el ámbito y las instalaciones adecuadas, de las que no cabe prescindir.*

*Con el propósito de cuantos integramos el Consejo Jurídico de seguir en la misma línea de entrega y superación durante el nuevo mandato que se inicia; con la confianza de que los proyectos aludidos tendrán el apoyo preciso para convertirlos en pronta realidad, cierro esta intervención reiterando mi agradecimiento a los presentes por su concurrencia.*

*Muchas gracias.”*

A continuación el Excmo. Sr. D. Fernando de la Cierva Carrasco pronunció el siguiente discurso:

*“Excmo. Sr. Presidente del Consejo Jurídico,  
Excmos. Señores Consejeros,  
Excmas. e Iltras. Autoridades.  
Señoras y Señores:*

*Representa para mí un motivo de satisfacción presidir esta sesión de aprobación de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, correspondiente al año 2003, en nombre del Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma.*

*Es la sexta ocasión en que se celebra este evento, pero no por tratarse de un acto ya habitual debemos pensar que nos encontramos ante algo rutinario, ya que la aprobación de la Memoria de Actividades reviste toda la trascendencia que implica la manifestación patente de la labor desarrollada por el Consejo Jurídico durante el último año.*

*Con la perspectiva que proporciona el transcurso del tiempo, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la decisión política que supuso la creación de este órgano consultivo regional; bajo los parámetros de la autonomía orgánica y funcional; la objetividad y la independencia; se ha revelado altamente beneficiosa para el desarrollo de la actuación administrativa.*

*El Consejo Jurídico ha contribuido eficazmente, con sus dictámenes, a garantizar el cumplimiento de la legalidad objetiva; de los derechos e intereses legítimos*

*de los implicados en los procedimientos administrativos y, en definitiva, del interés general.*

*Así, el Consejo Jurídico, a través de su ya extenso cuerpo doctrinal, -de indudable categoría científica-, ha asesorado al Gobierno y a la Administración Pública de la Región de Murcia, así como a los Ayuntamientos de la Región, siempre de acuerdo con los criterios de prudencia y discreción que son propios de todos sus componentes.*

*Simultáneamente, el Consejo ha venido impulsando otras actividades paralelas que, aun cuando no constituyen el núcleo central de su cometido, sí colaboran fructíferamente a la creación de un acervo de doctrina jurídico-pública en relación a temas de interés para la Región de Murcia y sus instituciones autonómicas.*

*Me refiero a las conferencias que han venido siendo publicadas en la colección “Cuadernos del Consejo”, y a la elaboración de los “Comentarios del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia”, que facilitan el estudio y la interpretación del Ordenamiento Jurídico Regional.*

*También quiero recordar la reciente renovación del nombramiento de los Excmos. Sres. Consejeros D. José Antonio Cobacho Gómez y D. Manuel Martínez Ripoll, así como del Excmo. Sr. Presidente del Consejo, D. Juan Megías Molina.*

*Todos ellos, al igual que el resto de los miembros del Consejo, han desarrollado, con encomiable profesionalidad, una intensa labor en el ejercicio de sus funciones. Aprovecho la ocasión para rendir el merecido reconocimiento por parte del Gobierno Regional a dicha labor.*

*La Región de Murcia se encuentra en una situación, podríamos decir una encrucijada, de enorme trascendencia, pues en los próximos años se van a decidir algunas de las cuestiones que han de marcar el futuro desarrollo regional.*

*Los desafíos son diversos y todos ellos de gran importancia y, desde todas las instituciones que estamos al servicio de los ciudadanos de la Región, tendremos que estar a la altura necesaria, para prestar nuestro apoyo de cara al logro de las aspiraciones de la sociedad murciana.*

*Estoy convencido que, desde su singular posición, el Consejo Jurídico asesorará en Derecho a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, bajo el criterio de la defensa de los intereses regionales.*

*Muchas gracias.”*

## **10. Publicación de dictámenes del año 2003**

El Consejo editó los dictámenes emitidos durante el año 2003, cumpliendo así lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Han sido omitidos aquellos que planteaban cuestiones jurídicas idénticas a otras ya reproducidas, situación que se advierte con la correspondiente nota.

La reproducción de dichos dictámenes se realizó con omisión de los datos concretos de procedencia y características de las consultas, acompañada de cuatro índices (numérico, por títulos competenciales, alfabético de materias y de referencia a la normativa aplicada), para facilitar un uso completo y rápido.

### **III. ACTIVIDAD CONSULTIVA**



### III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

#### 1. Número de consultas

Durante el año 2004 tuvieron entrada en el Consejo 209 expedientes con solicitud de dictamen, 23 más que el año 2003, lo que supone un 12 por ciento más. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración han generado 160 consultas, frente a las 171 del año 2003. De dichos expedientes de responsabilidad patrimonial del año 2004, 85 corresponden al funcionamiento de los servicios públicos de educación no universitaria.

Fueron emitidos 158 dictámenes, es decir, 53 menos que el año anterior.

#### 2. Procedencia de las consultas

Al igual que en años anteriores, los expedientes recibidos en petición de consulta proceden, en su mayoría, de la Administración autonómica, que envió 201, y 8 de Corporaciones Locales:

Gobierno y Administración Regional:

Consejería de Presidencia.....	4
Consejería de Hacienda.....	5
Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes.....	27
Consejería de Educación y Cultura .....	85
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.....	6
Consejería de Agricultura, y Agua .....	3
Consejería de Economía, Industria e Innovación .....	7

Consejería de Sanidad .....	53
Consejería de Trabajo y Política Social.....	2
Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social .....	1
Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio.....	4
Consejería de Turismo, Comercio y Consumo.....	4
<b>Subtotal .....</b>	<b>201</b>

Corporaciones Locales:

Alcalde del Ayuntamiento de Abarán .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Cieza .....	2
Alcalde del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Lorca .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Torre Pacheco .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Totana .....	1
Alcaldesa del Ayuntamiento de Cartagena .....	1
<b>Subtotal .....</b>	<b>8</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>209</b>

Las consultas se formularon en 201 ocasiones con carácter preceptivo, teniendo las 8 restantes carácter potestativo.

### 3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 54 expedientes, de los cuales 10 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta, destacando que 25 solicitudes tuvieron su ingreso en el mes de diciembre.

### 4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas

De los 158 dictámenes apuntados, 157 lo fueron por unanimidad, y uno, el 149/04, lo fue por mayoría.

### 5. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se clasifican así:

#### 5.1. Por la procedencia de la consulta:

Consejería de Presidencia.....	4
Consejería de Hacienda .....	5

Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes....	14
Consejería de Educación y Cultura .....	73
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.....	7
Consejería de Agricultura y Agua .....	1
Consejería de Economía, Industria e Innovación .....	4
Consejería de Sanidad .....	36
Consejería de Sanidad y Consumo .....	2
Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social .....	3
Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio.....	3
Consejería de Turismo, Comercio y Consumo.....	<u>1</u>
<b>Subtotal</b> .....	<b>153</b>
Alcalde del Ayuntamiento de Abarán .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Águilas .....	1
Alcalde del Ayuntamiento de Cieza .....	2
Alcalde del Ayuntamiento de Totana .....	<u>1</u>
<b>Subtotal</b> .....	<b><u>5</u></b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>158</b>

5.2. Por títulos competenciales previstos en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo:

#### 5.2.1. Preceptivos:

1.	Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía.	0
2.	Anteproyectos de Ley	7
3.	Proyectos de Decretos Legislativos	1
4.	Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico	1
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.	17
6.	Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes	2
7.	Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	2
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	3
9.	Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	116

10.	Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito	0
11.	Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional	0
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 la misma	2
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	4
14.	Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno	0
15.	Pliegos generales para contratación y para concesiones	0
16.	Alteración, creación y supresión de municipios	0
17.	Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo	0
	<b>Subtotal .....</b>	<b>155</b>
5.2.2.	Potestativos: .....	<u>6</u>
	<b>TOTAL.....</b>	<b>161</b>

Del total de dictámenes, 155 se han fundamentado en un solo título competencial, y en tres supuestos han resultado ser los títulos competenciales, razón que explica la diferencia de 3 dictámenes entre la cifra de 158, antes citada como total, y la de 161 ahora apuntada.

## 6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 97 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.....	92
- Oído el Consejo Jurídico .....	5
<b>TOTAL .....</b>	<b>97</b>

## 7. Índice numérico de dictámenes

N.º	MATERIA
01-04	Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento sobre la autorización de apertura de los centros, establecimientos y servicios sanitarios y el Registro de Recursos Sanitarios Regionales de la Región de Murcia.
02-04	Proyecto de Decreto por el que se regulan la condiciones técnicos-sanitarias de las Consultas Dentales en la Región de Murcia.
03-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> E. H. B., como consecuencia del fallecimiento de su hijo J. E. H., por presunta tardanza en el diagnóstico de una enfermedad.
04-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> J. G. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. G., debida a accidente escolar
05-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> A. C. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. Á. M. C.
06-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> M. C. N., en nombre y representación de su hija menor de edad E. M. P. C., debida a supuesta discriminación.
07-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. V. R. F., en nombre y representación de Aceites M. S.A., como consecuencia de la intervención de la administración en el sector del aceite.
08-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. V. L. M., en nombre y representación de la S.A.T. "J. S.", como consecuencia de las lesiones sufridas durante la ejecución de un proyecto experimental sobre optimización de recursos hídricos.
09-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> C. P. D., en nombre y representación de su hija menor de edad S. C. P., debida a accidente escolar.
10-04	Consulta facultativa sobre reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Águilas instada por D. J. R. M., en representación de D. A. A. L., por los daños ocasionados con motivo del cierre de un establecimiento de su propiedad.
11-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. J. I. F. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad E. F. L., debida a accidente escolar provocado por agresiones.
12-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> N. M. H., en nombre y representación de su hijo menor de edad S. A. M., debida a accidente escolar.
13-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. A. C. S., en nombre y representación de su hija menor de edad A. I. C. O., debida a accidente escolar.
14-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. J. D. C. M., como consecuencia de daños en vehículo.
15-04	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> R. C. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. A. C., debida a accidente escolar.

- 16-04 Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Normativa para las elecciones a Rector, Claustro y Consejo de Gobierno provisional de la Universidad Politécnica de Cartagena.
- 17-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. J. M. G., como consecuencia de los daños sufridos por la tardía adjudicación de una plaza resultante del concurso de traslados del Cuerpo de Maestros.
- 18-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. Á. H. G., en nombre y representación de su hija menor de edad M. H. H., debida a accidente escolar.
- 19-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. P. Q., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. A. P. G., debida a accidente escolar.
- 20-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. D. D. F., como consecuencia del anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 21-04 Proyecto de Decreto por el que se regulan los procedimientos específicos de integración del personal laboral fijo y funcionario de carrera del Servicio Murciano de Salud en las categorías estatutarias y opciones correspondientes al mismo.
- 22-04 Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 119/2002, por el que se configuran las opciones correspondientes a las categorías del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud.
- 23-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. E. Y., en nombre y representación de su hijo menor de edad D. N. E., debida a accidente escolar.
- 24-04 Consulta facultativa sobre la declaración de interés regional del “Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia”.
- 25-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. F. S., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. L. F., debida a accidente escolar.
- 26-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. C. G., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 27-04 Resolución de contrato de las obras referentes a la “Ordenación y Rehabilitación de Aparcamientos” en el paraje del Santuario de la Santa (Totana).
- 28-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. A. R., como consecuencia de los daños sufridos por una caída al salir de la consulta de oftalmología en el Hospital Comarcal del Noroeste.
- 29-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. S. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. G. S., debida a accidente escolar.
- 30-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. M. S. S., en nombre y representación de su hija menor de edad A. B. S., debida a accidente escolar.
- 31-04 Proyecto de Decreto por el que se regula el derecho a la información de los consumidores en la adquisición de vehículos usados.
- 32-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. M. L., como consecuencia de los daños sufridos por una caída en el patio del Instituto Juan de la Cierva Codornú, de Totana.

- 33-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. P. G. R., en nombre y representación de su hijo menor de edad V. J. G. P., debida a accidente escolar.
- 34-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. V. J. H. H., en nombre y representación de su hija menor de edad A. H. A., debida a accidente escolar.
- 35-04 Resolución de contrato administrativo a la U.T.E. G., S.A., de arrendamiento del servicio de recogida de residuos sólidos y limpieza viaria municipal.
- 36-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. L. A., como consecuencia de los daños sufridos en una plantación de lechugas de su propiedad, debidos al mal acondicionamiento provisional de las cunetas de la carretera regional C-15.
- 37-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. G. B., en nombre y representación de su hijo menor de edad P. H. G., debida a accidente escolar.
- 38-04 Proyecto de Decreto por el que se crean los precios públicos del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia.
- 39-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. L. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad C. L. C., debida a accidente escolar.
- 40-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. M. R. Á., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. M. R. R., como consecuencia del anormal funcionamiento de los servicios de traumatología infantil del Hospital Virgen de la Arrixaca (Murcia).
- 41-04 Responsabilidad patrimonial instada por 75 vecinos de Portmán, como consecuencia de los daños sufridos por las obras de acondicionamiento de la carretera MU-314.
- 42-04 Consulta facultativa sobre impugnación de bases para proveer diversos puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Cieza.
- 43-04 Reparos formulados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma al expediente de “Proyecto y ejecución de las obras de la Estación de Transferencia de Residuos Sólidos de Mazarrón y Centro de Interpretación del Reciclaje (CIR) en Ulea (Murcia)”.
- 44-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. J. S. E., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 45-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> K. D. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad Y. D. H., debida a accidente escolar.
- 46-04 Proyecto de Decreto Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.
- 47-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. L. G., por el fallecimiento de su esposo D. A. C. M., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.
- 48-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. R. P., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 49-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. Z. G., en nombre y representación de su hija menor de edad J. I. P. Z., debida a accidente escolar.

- 50-04 Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 163/1999, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia.
- 51-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. F. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad P. F. S., debida a accidente escolar.
- 52-04 Reconocimiento de obligaciones contraídas en las obras de construcción de la Escuela Oficial de Idiomas de Cartagena, con omisión del trámite de fiscalización previa.
- 53-04 Consulta facultativa sobre declaración como actuación de interés regional en la “Marina de Cope”.
- 54-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> D. M. B., en nombre y representación de su hijo menor de edad C. S. M., debida a accidente escolar.
- 55-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. M. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. M. M., debida a accidente escolar.
- 56-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. M. S., en nombre y representación de su hija menor de edad S. R. M., debida a accidente escolar.
- 57-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. I. M. G., en nombre y representación de D. F. J. G. G., y su hijo menor de edad F. J. G. P., por el fallecimiento de su esposa y madre D.<sup>a</sup> C. P. C., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.
- 58-04 Responsabilidad patrimonial instada por D B. R. A., en nombre y representación de su hija menor de edad M. R. P., debida a accidente escolar.
- 59-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. S. Y., en nombre y representación de su hija menor de edad C. S. G., debida a accidente escolar.
- 60-04 Proyecto de Decreto por el que se regula el reconocimiento oficial de los Albergues Juveniles de la Región de Murcia, y se crea el Registro de los mismos.
- 61-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. I. C, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 62-04 Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.
- 63-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> C. V. H., como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio de urgencias del Hospital Morales Meseguer (Murcia).
- 64-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. P. B., como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la rampa de acceso al H.G.U. Virgen de la Arrixaca (Murcia).
- 65-04 Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Óptica de Anteojería, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



- 66-04 Modificación del contrato de suministro de la vacuna antimeningocócica conjugada "C" correspondiente a la campaña de vacunación masiva dirigida a escolares y adolescentes Murcia 2004.
- 67-04 Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior, correspondiente al título de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 68-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. V. M., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 69-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. D. M. P., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.
- 70-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. T. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. P. T., debida a accidente escolar.
- 71-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. P. L. M., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.
- 72-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. M. C., en nombre y representación de su hija menor de edad L. C. M., debida a accidente escolar.
- 73-04 Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica de la Región de Murcia.
- 74-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. P. A., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. J. B. P., debida a accidente escolar.
- 75-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. C. A., como consecuencia de los daños sufridos en una plantación de almendros de su propiedad por prácticas inadecuadas llevadas a cabo en una finca experimental propiedad de la Comunidad Autónoma.
- 76-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. P. T. P., como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la rampa de acceso al H.G.U. Virgen de la Arrixaca (Murcia).
- 77-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> J. M. Y., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. D. C. M., debida a accidente escolar.
- 78-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> S. P. A. F., en nombre y representación de su hijo menor de edad J.I. A., debida a accidente escolar.
- 79-04 Reparos de la Intervención General relativos a la redacción del proyecto básico y de ejecución de las obras de construcción del Conservatorio Profesional de Música de Murcia.
- 80-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. G. P., en nombre y representación de su hija D. G. G., debida a accidente escolar.
- 81-04 Proyecto de Decreto por el que se crean y regulan los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales.
- 82-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. J. M. G., en nombre y representación de su hija M. S. M., debida a accidente escolar.

- 83-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. G. C., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 84-04 Modificación del contrato administrativo de las obras de ampliación y reforma del Hospital Comarcal del Noroeste, en Caravaca de la Cruz.
- 85-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. R.-E. V., en nombre y representación de la mercantil Q. S.L., como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 86-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. H. G., como consecuencia de los daños sufridos por el impacto de un balón.
- 87-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. P. A. A. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad P. J. A. G., debida a accidente escolar.
- 88-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. R. F., en nombre y representación de su hijo menor de edad D. R. V. D. G., debida a accidente escolar.
- 89-04 Expediente de contratación del proyecto modificado n.º 2 al de ampliación y reforma del Hospital Rafael Méndez de Lorca.
- 90-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. M. N., en nombre y representación de D. Á. B. A. y D. Á. B. M., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 91-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. D. G. S., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 92-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. Á. B. L., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.
- 93-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. N. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad S. S. N., debida a accidente escolar.
- 94-04 Anteproyecto de Ley del Estatuto del Presidente y del Gobierno de la Región de Murcia.
- 95-04 Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia.
- 96-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. G. O., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 97-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> B. H. C., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 98-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. S. M. G., en nombre y representación de su hija menor de edad R. M. Y., debida a accidente escolar provocado por agresiones.
- 99-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. G. M., como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 100-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. G. S., en nombre y representación de su hija M. S. G. G., debida a accidente escolar.
- 101-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. M. H. P., como conse-

cuencia de los gastos médicos generados por la asistencia recibida en la medicina privada por error diagnóstico en el Hospital Morales Meseguer (Murcia).

- 102-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. M. F., en nombre y representación de su hijo menor de edad S. M. M., debida a accidente escolar.
- 103-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. P. Q., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. A. P. G., debida a accidente escolar.
- 104-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. V. H. E., en nombre y representación de su hijo menor de edad V. D. H., debida a accidente escolar.
- 105-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. L. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad C. L. C., debida a accidente escolar.
- 106-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. V. A., en nombre y representación de D. M. M. M.; D. J. M. M. y D.<sup>a</sup> R. M. M., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 107-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. C. B., como consecuencia de los daños sufridos por una caída en el Centro Integrado de Formación y Experiencias Agrarias de Torre Pacheco.
- 108-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. C. B. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. C. B. G., debida a accidente escolar.
- 109-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. J. M. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. C. M., debida a accidente escolar.
- 110-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. T. A. F., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. C., debida a accidente escolar.
- 111-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. R. M. D., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 112-04 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. X. L. M. E., contra la Orden de fecha 27 de mayo de 2003, de la Consejería de Educación y Cultura por la que se acuerda no proponer el nombramiento del demandante como funcionario de carrera.
- 113-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. G. M., como consecuencia de la rotura de la luna trasera de su vehículo por piedras lanzadas por alumnos del C. P. Nuestra Señora de la Asunción.
- 114-04 Revisión de oficio del Convenio suscrito entre la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio y D. Á. M. L., para la concesión de ayudas a ciudadanos de la Región de Murcia para su incorporación a Internet mediante tarifa plana.
- 115-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> I. R. L., por contagio transfusional de hepatitis "C".
- 116-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. S. B., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 117-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. S. P., como consecuencia de los daños atribuidos a defectuosa prestación sanitaria.

- 118-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. S. L. P., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 119-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. L. C. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. C. G., debida a presuntas deficiencias de tratamiento escolar.
- 120-04 Responsabilidad Patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. C. L., en nombre y representación de su hijo J. F. G. C., debida a accidente escolar.
- 121-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. G. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad R. G. M., debida a accidente escolar.
- 122-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. R. M. M. C., en nombre y representación de su hija menor de edad T. M. M., debida a accidente escolar.
- 123-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> I. N. E., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. R. N., debida a accidente escolar.
- 124-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. J. S. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. J. S. Leal, debida a accidente escolar.
- 125-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. Á. G. S., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 126-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. Á. A. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad Á. A. C., debida a accidente escolar.
- 127-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. N. G., en solicitud de indemnización por los perjuicios sufridos por la adjudicación de una finca según Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona Regable Occidental del Campo de Cartagena, Sector V.
- 128-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. I. B., como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 129-04 Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias en materia de tributos cedidos y tasas regionales para el año 2005.
- 130-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. P. de la V., en nombre y representación de su hija menor de edad A. P. P., debida a accidente escolar.
- 131-04 Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2005.
- 132-04 Anteproyecto de Ley de Academias de la Región de Murcia.
- 133-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. R. Á., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 134-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. Á. H. G., en nombre y representación de su hija menor de edad M. H. H., debida a accidente escolar.
- 135-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. C. G. en nombre y representación de D. A. M. L. y D.<sup>a</sup> D. N. T., padres y representantes legales de la niña G. M. N., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 136-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> R. P. F., en nombre y representación de su hija menor de edad M. V. B. P., debida a accidente escolar.

- 137-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. A. F., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 138-04 Proyecto de Decreto que desarrolla el artículo 2 de la Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y de modificación de diversas leyes regionales.
- 139-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> B. H. G., en nombre y representación de su hija menor de edad M. M. R. H., debida a accidente escolar.
- 140-04 Consulta facultativa sobre la procedencia del abono de servicios prestados por la empresa contratista de la recogida de residuos sólidos urbanos del municipio de Cieza.
- 141-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. M. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad M. M. M., debida a accidente escolar.
- 142-04 Omisión de fiscalización de los trabajos de asistencia técnica para la verificación del sistema de información geográfica oleícola de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (SIG-Oleícola).
- 143-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. J. S. L., en representación de la “Plataforma Ciudadana de Perjudicados contra el Vertedero ilegal del paraje de los Chirrines-Moratalla”, como consecuencia de los daños ocasionados por el vertedero.
- 144-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. K. D. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad Y. D., debida a accidente escolar.
- 145-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. J. M. R., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 146-04 Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en el ámbito de la CARM el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años.
- 147-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. C. T. S., como consecuencia de los daños sufridos por el suicidio de su hijo J. M. H. T., en un piso terapéutico dependiente del Hospital Psiquiátrico Román Alberca (Murcia).
- 148-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. C. N. P., como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 149-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. S. M. N., como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 150-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. P. M., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 151-04 Anteproyecto de Ley de Universidades de la Región de Murcia.
- 152-04 Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en el ámbito de la CARM el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años.
- 153-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. R. G., como consecuencia

- de los daños sufridos por una caída en las escaleras de acceso al Centro de Salud de Lorca.
- 154-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. P. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. P. P., debida a accidente escolar.
- 155-04 Revisión de oficio del convenio suscrito entre la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio y D. J. A. P., para la concesión de ayudas a ciudadanos de la Región de Murcia para su incorporación a Internet mediante tarifa plana.
- 156-04 Proyecto de Decreto por el que se regulan las “Fiestas y Distinciones Turísticas” en la CARM.
- 157-04 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. M. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad G. M. C., debida a accidente escolar.
- 158-04 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. G. A., como consecuencia de los daños sufridos por la adjudicación provisional de una plaza de profesor de Dibujo en enseñanza secundaria.

### **8. Acuerdos de suspensión de trámite**

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 23 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.

#### **IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS**

## **1. LA ACTIVIDAD PLANIFICADORA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONSEJO JURÍDICO**

### **A) LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DOCTRINAL Y NORMATIVO.**

Los planes administrativos no tienen un contenido unívoco ni responden a unos fines comunes, y así el derecho positivo crea con esa denominación figuras de distinta naturaleza, contenido y eficacia jurídica, sometiénolas a diferentes exigencias formales para su aprobación. Con arreglo a tal realidad se puede distinguir entre los planes o instrumentos sin exigencias predefinidas en cuanto a su aprobación, e incluso sin una específica justificación legal de su existencia, y otros aprobados por la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria y con vocación, pues, de integrarse en el ordenamiento jurídico y ser fuente de derechos y obligaciones para los entes públicos y los ciudadanos. Entre los segundos gozan de especial significación los regulados por las normativas medioambientales y urbanísticas.

El fenómeno de la planificación ha tenido amplio eco en el ordenamiento jurídico urbanístico, quizás por el elevado grado de tecnificación que tal actividad manifiesta. Su preponderancia como instrumento ordenador de las competencias públicas y delimitador de los derechos de los particulares, ha dado lugar a un sin fin de pronunciamientos judiciales y doctrinales, pudiendo afirmarse que su consideración jurídica está suficientemente aquilatada: El Plan es el concepto central del ordenamiento urbanístico, ya que a través de él se define el marco físico elegido para el desarrollo de la convivencia, al prefigurar qué transformaciones se van a introducir en la realidad de hecho.



En el ordenamiento regional, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (LS), pone especial énfasis en los instrumentos de ordenación y de planificación, respecto a los que contiene una regulación detallada, así como de los distintos procedimientos para su aprobación. El título II se dedica a la regulación del contenido y tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, entre los que figuran, como ordinarios, las Directrices, los Planes de Ordenación Territorial y los de Ordenación del Litoral, junto con los Programas de Actuación Territorial que, de forma jerarquizada, van a establecer respectivamente los objetivos, la planificación y coordinación de actuaciones y la ejecución de las políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial, regional o comarcal. Además, se regulan como instrumentos excepcionales las Actuaciones de Interés Regional, para aquellas iniciativas cuyas características trasciendan el ámbito municipal y hayan de beneficiar a la Región de Murcia en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente o la mejora de la calidad de vida. Como instrumentos complementarios se establece el Estudio de Impacto Territorial, que habrá de acompañar a los instrumentos de ordenación que la Ley señala y que valorará, de forma objetiva, la incidencia que sobre la población, la situación económica, el medio ambiente y las infraestructuras genera el instrumento al que acompaña. Y, por otro lado, se crea el Sistema Territorial de Referencia, para disponer de la información global y sectorial necesaria para la mejor toma de decisiones en los correspondientes instrumentos de ordenación.

El título IV regula el planeamiento urbanístico municipal, estableciendo el Plan General Municipal de Ordenación como instrumento único de la ordenación global municipal, que tendrá mayor o menor contenido y desarrollo en función de las necesidades propias del término municipal, y prevé los Planes Parciales, los Especiales y los Estudios de Detalle como instrumentos de desarrollo, pudiendo destacarse, entre los Planes Especiales, junto a los de reforma interior y rehabilitación, los de ordenación de núcleos rurales, los de adecuación urbanística y los de especial trascendencia turística.

Por otro lado, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, prevé la elaboración de planes nacionales de residuos, que resultarán de la integración de los respectivos planes autonómicos de gestión, y admite la posibilidad de que las entidades locales puedan elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos (arts. 4 y 5). Se advierte también aquí el carácter modificador de la realidad que a través de la planificación se pretende, la cual está enfocada para conseguir objetivos respecto a reducción, reutilización, reciclado, y otras formas de valorización y eliminación de los residuos, incluyendo las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, los medios de financiación, y el procedimiento de revisión del plan. Los planes autonómicos de residuos, por su parte, contendrán estas mismas determinaciones, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de

prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

Tal esfuerzo planificador proyecta, en consecuencia, importantes efectos respecto a la actividad de gestión de residuos a la que se dirige, sirviendo de parámetro para el otorgamiento de autorizaciones relativas a la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos (art. 9) y para fundamentar la oposición de las Comunidades Autónomas a la recepción, en centros ubicados en su territorio y por ellas autorizados, de cualquier tipo de residuo producido en el territorio nacional (art. 16).

La planificación se emplea también como técnica para la intervención administrativa en la protección del medio natural. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN), introdujo en nuestro ordenamiento jurídico los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), configurándolos como instrumentos claves para el desarrollo de las políticas conservacionistas. Proclama su Exposición de Motivos que la ley parte de la firme convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas deseados y que las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre, disponiendo en los artículos 4 y 5 los relevantes objetivos y efectos a los que tales Planes se dirigen, al mismo tiempo que configura un denso procedimiento para su aprobación (art. 6 y siguientes). La legislación autonómica recogió la figura de los PORN en el título II de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, declarado en vigor por la LS, y, al mismo tiempo que reprodujo en parte la normativa estatal, desarrolló los procedimientos de aprobación de dichos instrumentos.

## B) LAS DISTINTAS FIGURAS LEGALES.

Desde una perspectiva netamente jurídica, este elenco de planes suscita cuestiones sobre su naturaleza normativa y, adicionalmente, sobre el ejercicio de la función consultiva, ya que el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ) somete a dictamen preceptivo del Consejo Jurídico los proyectos de reglamentos 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; por ello, desde tal punto de vista, la primera cuestión abordada por este Consejo Jurídico en diversos dictámenes ha sido la de plantearse el grado de preceptividad del dictamen en los diversos casos.

a) Instrumentos ordinarios de planificación territorial.

Son normas jurídicas reglamentarias, si bien no es posible equipararlas estrictamente a las normas que proceden de la potestad reglamentaria de la Administración; se configura así el ordenamiento jurídico urbanístico mediante una estructura bifásica, en la que las normas de carácter general y abstracto se remiten al planeamiento, que traza el modelo territorial que va a servir de marco físico para la convivencia (STS, Sala 3.<sup>a</sup>, de 13 de julio de 1990).

El carácter normativo de los instrumentos de ordenación del territorio se plasma en el artículo 19 LS: *“Las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las administraciones públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, prevaleciendo siempre sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquéllos”*.

Este carácter normativo de la planificación territorial es la postura generalizada en nuestro país, habiendo afirmado la jurisprudencia que los planes urbanísticos son verdaderas normas jurídicas de carácter reglamentario (STS, Sala 3.<sup>a</sup>, de 6 de noviembre de 2000), puesto que determinan la futura utilización del suelo, establecen limitaciones, se articulan jerárquicamente, tienen vigencia indefinida, pueden ser objeto de impugnación directa o indirecta y, para su entrada en vigor, sus normas deben ser objeto de publicación íntegra, características todas ellas predicables de los instrumentos de planificación, tales como las Directrices y los Planes de Ordenación Territorial (Dictamen 46/2004), aunque presenten sus propias peculiaridades por encontrarse en la cúspide de la planificación (“planes de planes”), y por cuanto la vinculación a los ciudadanos se produce de forma mediata cuando dichos instrumentos son desarrollados por otros instrumentos de planificación de menor ámbito (Planes Generales Municipales). Como recoge la STC 56/1986, de 12 de mayo, *“los planes forman parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (artículo 9.1 Constitución)”*.

No obstante debe matizarse que, como también ha puesto de relieve la doctrina, la existencia del Plan de urbanismo supone, de alguna forma, una superación del esquema clásico de la teoría de las fuentes: el Plan, por la vía de la subsunción, no se limita a establecer regulaciones generales y abstractas, sino que más propiamente adapta y concreta las previsiones generales y abstractas de las Leyes y Reglamentos urbanísticos a las características y peculiaridades singulares del espacio físico que ordena. Por otro lado, esta misma labor de integración sucesiva de la ordenación urbanística que, por remisión de la Ley, realizan los Planes, hace que algunas de sus determinaciones asuman propiamente los caracteres de actos de aplicación de aquella

ordenación, lo que explica que los Planes produzcan, junto a los efectos típicos de las normas, algunos otros que son más propios de los actos administrativos

Para enfocar el estudio sobre la preceptividad del Dictamen en relación con las Directrices de Ordenación del Territorio (art. 20 LS), debe atenderse, sobre todo, a su contenido, como afirma el Tribunal Constitucional (Sentencias números 27/1983 y 249/1988). Desde luego ya podemos afirmar que dicho instrumento, por su posición en el ordenamiento jurídico urbanístico, tiene una naturaleza similar a un reglamento ejecutivo, en tanto en cuanto contiene las directrices a las cuales han de acomodarse los distintos instrumentos de planificación de desarrollo, tanto a nivel autonómico como municipal. A este respecto las Directrices sí forman parte del bloque normativo regulador por cuanto, por ejemplo, pueden intervenir en la creación de nuevas categorías de suelo incompatibles con su transformación urbanística, desarrollando y completando lo previsto en el artículo 65.1 LS respecto a los suelos de protección específica; también pueden complementar dicha LS y distinguir entre determinaciones vinculantes y recomendaciones, distinción no prevista en ella y sí en otras normas de ordenación del territorio (así, en el artículo 8 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco o artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla León); también pueden añadir condicionantes al régimen transitorio de edificación y usos en suelo urbanizable previsto en la LS. Dicho carácter reglamentario de las Directrices de Ordenación Territorial, al complementar determinadas previsiones de la Ley, viene avalado por su concepción de instrumento director, característica sólo en parte predicable de los Planes de Ordenación Territorial, que se plasma en unas directrices reguladoras de un área o sector (artículo 21,1.b LS). El Consejo de Estado, en su Dictamen n.º 3069/1999, ha considerado con tal carácter un Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el “Plan Director de la Red de Parques Nacionales”, al recoger un conjunto de directrices de ordenación a las que deben ajustarse los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, a diferencia del criterio mantenido por dicho órgano consultivo respecto a estos últimos (por todos, Dictamen n.º 351/2002).

Esta última aseveración acerca de la preceptividad del Dictamen en relación con las Directrices de Ordenación del Territorio no contradice la Sentencia núm. 71/1999, de 9 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sección 2.<sup>a</sup>), relativa a las Directrices de Portmán y de la Sierra Minera, la cual se limita a afirmar la prescindibilidad del Dictamen del Consejo de Estado al tratarse del desarrollo de una norma autonómica en ejercicio de la competencia exclusiva de la Administración regional, ya que, de una parte, la aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno de tales Directrices se produjo en el año 1995, con anterioridad pues a la creación y funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (Ley 2/1997, de 19 de mayo) y, por tanto, sin que tuviera en cuenta los supuestos sujetos a dictamen preceptivo en su Ley de creación. Por otra

parte, la doctrina expuesta en aquella resolución judicial respondía a un estado de opinión propio de su tiempo, en el que la preceptividad del Dictamen del Consejo de Estado para las Comunidades Autónomas, según la redacción del art. 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se negaba si el reglamento era de desarrollo o ejecución de una ley autonómica.

En conclusión, este Consejo Jurídico mantiene el criterio de la preceptividad de su Dictamen en relación con las Directrices de Ordenación Territorial, por las razones expuestas con anterioridad, criterio trasladable a la figura del Plan de Ordenación Territorial sólo en cuanto participe del mismo carácter director; ello supone que, en caso contrario, se puede sostener también la no preceptividad del dictamen en relación con los Planes de Ordenación de Litoral, con la salvedad, en la que se ha de insistir, de que para determinar la naturaleza de la actuación administrativa no basta atender a su forma, sino que ha de acudir a su contenido.

En el caso particular de los Planes de Ordenación de Fachadas Marítimas hay que tener en cuenta sus determinaciones; si afectan esencialmente a la ordenación de zonas contiguas a la ribera del mar y a sus zonas de protección, y tienen el contenido previsto en el artículo 38.2 LS, es decir, fijación de alturas y volúmenes para proporcionar un tratamiento homogéneo al conjunto de la fachada marítima, el desarrollo de la red viaria (acceso rodado y peatonales y previsiones de aparcamiento) y el señalamiento de alineaciones y rasantes, puede entonces afirmarse que tales finalidades no son fundamento bastante para equiparar dichos planes con los restantes instrumentos ordinarios de ordenación del territorio, ya que estos últimos tienen como objetivos el establecimiento de la distribución de usos globales en el territorio, la definición de los elementos vertebradores de la estructura territorial y la fijación del marco territorial para las políticas sectoriales y urbanísticas (artículo 5, apartados, c, d y e LS). Resultaría así que los Planes de Ordenación de Fachadas Marítimas serían asimilables, por sus contenidos, a Planes Especiales de índole urbanística, aunque formulados y tramitados por la Administración regional. Sirva como ejemplo de dicha equiparación con instrumentos de planeamiento urbanístico que los Estudios de Detalle, figura de rango inferior en el planeamiento urbanístico municipal (artículo 120 LS), tienen como finalidad la adaptación y el reajuste de alineaciones y rasantes, y la ordenación de volúmenes, sin perjuicio de que por su alcance puedan ser insuficientes para el tratamiento urbanístico homogéneo de la fachada marítima y deba acudir precisamente a los Planes Especiales, los cuales sí pueden introducir modificaciones y limitaciones a los usos previstos.

La equiparación con el planeamiento especial se advirtió en el texto que se sometió a consulta del Consejo Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de la Región de Murcia y en el posterior Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido a la Asamblea Regional, en los que la ordenación de la fachada

marítima era entonces cometido de los Planes Especiales del mismo nombre (antiguo artículo 113 LS), incluidos en el Título IV, relativo al “Planeamiento Urbanístico Municipal”, con un contenido prácticamente idéntico a los actuales Planes de Ordenación de Fachadas Marítimas, pudiendo ser formulados entonces por los Ayuntamientos y órganos competentes en el orden urbanístico, así como por particulares (artículos 126 y 127 LS). Fue en la posterior tramitación parlamentaria (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia núm. 73, folios 3231 y ss.) donde se incluyeron los Planes de Ordenación del Litoral entre los instrumentos de ordenación del territorio. Sin embargo la enmienda que sufrió el texto legal en fase parlamentaria fue incompleta, porque la Exposición de Motivos de la LS, aprobada y hoy vigente, sigue conservando la caracterización formal de dichos instrumentos como planes especiales: *“Se establece el Plan Parcial y los Planes Especiales como instrumentos genéricos de desarrollo, debiendo hacerse especial mención a esta última categoría, y a que se catalogan hasta diez tipos distintos de planeamiento especial que van a tratar de desarrollar y dar cumplida satisfacción a las necesidades peculiares de distintos usos y situaciones específicas que se dan en la Región; debiendo destacarse (...) los de ordenación de la fachada marítima”*.

b) Instrumentos de planificación territorial de carácter excepcional.

Que las Actuaciones de Interés Regional (AIR) estén configuradas en la LS como instrumentos de ordenación del territorio no implica que su declaración constituya una disposición de carácter general de desarrollo de una ley regional o de norma básica estatal. A tal efecto, nótese que, junto a la antedicha calificación como instrumento de ordenación territorial, la misma LS, en su artículo 41.2, contempla las AIR como excepcionales instrumentos al servicio de la ejecución de la *“actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma (...), aunque la forma ordinaria será el desarrollo de planes y programas o el planeamiento urbanístico”*. En estos supuestos el dictamen solicitado debería tener carácter facultativo previsto en el artículo 11 de nuestra Ley reguladora.

Pero, con independencia de ello, la cuestión principal que pueden ofrecer las AIR es la adecuación de su contenido al ropaje legal, cuestión que se debe afrontar desde el principio general del derecho administrativo español, de que para determinar la naturaleza de la actuación administrativa, no basta atender a su forma, sino que ha de acudir a su contenido (principio también utilizado por el TC en las SS. 27/1983 y 249/1988). Tal aseveración lleva consigo considerar que si la actuación que se pretende aprobar no reúne efectivamente los caracteres que se infieren de los preceptos incluidos en el Capítulo V del Título II LS para las AIR, interpretados en el contexto de la regulación que se establece sobre los demás instrumentos de ordenación territorial, no podrá afirmarse que se esté realmente ante una AIR, sino ante otros instrumentos de ordenación territorial, por más que, nominativamente, la ordenación pretendida se

califique y se pretenda encauzar bajo el “nomen iuris” de AIR. A tal efecto, el artículo 41 LS define y configura los requisitos para que una ordenación territorial pueda calificarse y encauzarse bajo la forma de este específico instrumento jurídico.

Para deslindar esta figura de los demás instrumentos de ordenación regulados en la LS, el número 2 de dicho artículo resulta esencial, pues establece que *“la actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia se podrá realizar de forma excepcional mediante las Actuaciones de Interés Regional, aunque la forma ordinaria será el desarrollo de planes y programas o el planeamiento urbanístico”*. Así, las AIR sólo se explican si se está ante una actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad, lo que es determinante en la definición misma de este instrumento de ordenación y está intrínsecamente ligado al carácter excepcional que seguidamente le atribuye el precepto, por oposición a la forma *“ordinaria”* de actuación territorial autonómica, vía *“planes y programas* (es decir, Planes de Ordenación Territorial, Planes de Ordenación del Litoral y Programas de Actuación Territorial, regulados en la Ley) *o el planeamiento urbanístico”*. Y para que pueda hablarse con propiedad de actuación territorial y urbanística directa y propia de la Administración regional es necesario que, efectivamente, el grado de ordenación que se pretenda aprobar sea de tal concreción que no necesite del planeamiento urbanístico para ser desarrollada; de otra forma no podrá hablarse de actuación urbanística directa, sino de actuación (ordenación) que necesitará de la interposición del planeamiento urbanístico municipal. Y, en tal caso, lo que habrá aprobado la Administración es un plan de los regulados en la LS (el que corresponda de acuerdo con el contenido de la ordenación), es decir, se habrá acudido a la forma ordinaria de intervención de la Administración regional en la ordenación territorial, necesitada de concreción mediante instrumentos de planeamiento urbanístico municipales.

Quiere decirse, pues, que son las mismas características de la ordenación pretendida (es decir, lo material) las que configuran y determinan el cauce o instrumento jurídico a emplear (lo formal), y no al revés. Y resulta obvio que el alcance o grado de concreción de la ordenación que pueda aprobar la Administración regional dependerá de las circunstancias de cada caso, a partir de las cuales habrá de determinarse el grado de intervención territorial que puede ser lícitamente desplegado por la Comunidad Autónoma y cuál ha de ser el margen de operatividad de las competencias urbanísticas municipales, pues el factor competencial es decisivo a este respecto. En este sentido, debe recordarse que *“la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”* (SSTC 149/91 y 149/98, entre otras).

De este modo, cobra pleno sentido que la LS califique de excepcional la actividad territorial y urbanística “directa” de la Administración regional, pues excepcional es que esta Administración incida directamente sobre el territorio, es decir, sin utilizar ni los planes de ordenación territorial antes reseñados (en cuya naturaleza está el dejar un margen, más o menos amplio, a la ordenación municipal), ni el propio planeamiento urbanístico, en el que la Comunidad puede lícitamente incidir por la vía de incluir en el mismo (ya a la hora de su aprobación por la Consejería competente, ya a través de informes preceptivos, según el caso) las determinaciones supramunicipales derivadas del ejercicio de sus propias competencias.

Ese carácter “directo” de la ordenación realizada por una AIR es lo que justifica que su aprobación surta el contundente efecto de la modificación “automática” del planeamiento urbanístico municipal que establece el artículo 46.1 de la Ley; y tal automatismo (que no la mera prevalencia de la ordenación) sólo tiene sentido y justificación, jurídica y técnica, si la ordenación aprobada tiene el grado de detalle necesario para integrarse, sin necesidad de adaptaciones, en dicho planeamiento municipal. Sin embargo, si la ordenación territorial y urbanística no tiene ese grado de detalle, es lógico que la LS (como el resto de normativa autonómica de ordenación del territorio) no anude a tal aprobación el automatismo de que se habla, sino la necesidad de adaptación de dicho planeamiento municipal, fundada en el carácter prevalente del instrumento autonómico. Prevalencia que, conviene aclarar, permite la ejecución directa de las determinaciones que tengan el grado de detalle necesario al efecto (o que se concreten, a su vez, en otros instrumentos de ordenación territorial posteriores), aun cuando no se haya aprobado la adaptación del planeamiento municipal (Dictamen 53/04).

c) Algunos instrumentos de planificación medioambiental.

c.1) La figura de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), creada por la legislación estatal con carácter de norma básica, es un instrumento de planificación de los recursos naturales, y en especial de los espacios, que dota a las Administraciones Públicas competentes de un importante instrumento de planificación cuyos objetivos, contenido mínimo y efectos, dirigidos a la implantación de políticas ambientales, aparecen recogidos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN). La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en espacios naturales protegidos y protección del medio ambiente (artículo 11.2 y 3 del Estatuto de Autonomía, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998), contempló dicha figura en la Ley 4/1992 (cuyo Título VI se mantiene vigente por la LS), reproduciendo en parte la normativa estatal y desarrollando los procedimientos de aprobación de dichos instrumentos y de las distintas categorías de espacios naturales.



La inserción de esta figura en el ordenamiento jurídico estatal fue objeto de análisis por la STC n.º 102/1995, de 26 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 4/1989 y los conflictos de competencias formulados con motivo de las normas reglamentarias dictadas para el desarrollo de dicha Ley; doctrina completada por la STC 306/2000, de 12 de diciembre, en los siguientes términos:

*“La planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los planes de ordenación de recursos naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, inspirada por los principios mencionados en el artículo 2 LCEN (...) Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica de protección ambiental”.*

Por lo tanto, con independencia de que el PORN se considere desarrollo de la LCEN o expresión de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de las disposiciones recogidas en la Ley regional 4/1992, o de ambas disposiciones conjuntamente, lo que conviene analizar es si estamos ante un reglamento de desarrollo o ejecución de Ley, ya que de ser tal conclusión afirmativa la intervención del Consejo Jurídico sería preceptiva por ordenarlo el apartado 5 del artículo 12 LCJ.

Para ello, sobre la base de la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión, el Consejo Jurídico extrajo, en el Dictamen 82/2001, las siguientes conclusiones, reiteradas en los posteriores Dictámenes 45 y 76 del año 2003:

Primero: Que la aprobación del PORN revista forma de Decreto (así lo exige el artículo 47.1.c, de la Ley 4/1992) o que se postule su contenido normativo, al igual que los planes urbanísticos, no transforma a dicha figura, sin más, en un reglamento ejecutivo, si por tal entendemos aquel que tiene por finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya. Así lo entendió la Sentencia del STSJ de Andalucía, de 2 de enero de 2001, concluyendo que *“el PORN no participa de esta característica ni cumple tal función”*. La doctrina del Consejo de Estado (cuya moción de 22 de mayo de 1969 sobre su intervención consultiva en los reglamentos ejecutivos hace suya la STC n.º 18/1982, de 4 de mayo) precisa, aún más, que los reglamentos ejecutivos son aquellos que están *“directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de la Ley o a un conjunto de Leyes, de manera tal que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento”*.

Segundo: El PORN no se integra en el bloque normativo regulador de los espacios naturales (integrado por la Ley 4/1989, por los diversos reglamentos dictados sobre especies objeto de caza y pesca, como el RD 1.095/1989, de 8 de septiembre o el RD 1.118/1989, de 15 de septiembre e, inclusive, por las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales previstas en el artículo 8 de la Ley básica estatal), sino que aplica las disposiciones concernientes a la planificación ambiental en un ámbito de la realidad física que delimita y acota, con subordinación a la Ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los vacíos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas (STSJ de Cantabria, de 1 de junio de 1999). En tal sentido, esta última sentencia aclara: *“Es indudable que el PORN, como otras muchas manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la planificación administrativa, ostenta carácter reglamentario (...). Al PORN cuadran sin problemas serios tales características, por lo que su condición de disposición de carácter general puede darse por establecida. Cabe matizar, empero, que es una disposición de carácter general un tanto peculiar, de la misma manera que lo son los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos. Lo mismo es predicable del PORN. Y de igual manera que un plan general de ordenación urbana no es un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, tampoco un PORN es (...) un reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos (...). El PORN es aplicación del bloque normativo del que trae causa y ordenación de los recursos naturales de un determinado espacio físico, nada más. Su condición de norma de carácter reglamentario no debe llevar a engaño o distorsión interpretativa sobre sus relaciones con la Ley 4/1989, que por lo que hemos argumentado no lo son de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de un reglamento de ejecución de la Ley estatal...”*. En esa misma dirección de no considerar al PORN como reglamento ejecutivo de la Ley, en sentido propio, se pronuncia la STSJ de Castilla La Mancha de 31 de julio de 1999 y la STS, Sala 3.<sup>a</sup>, de 30 de abril de 1998, que señalan, en relación con el Plan Rector de Uso y Gestión, que carece de la naturaleza de reglamento ejecutivo, considerando que viene a ejercitar una competencia atribuida por la Ley. También la Sentencia de 9 de febrero de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia consideró, en relación con la tramitación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Bahía de Portmán (que también son aprobadas por Decreto de Consejo de Gobierno), que el Dictamen del Consejo de Estado no era preceptivo. Para concluir con las diversas posturas que abogan por negar dicho carácter de reglamento ejecutivo, cabe señalar que los órganos consultivos autonómicos también participan de tal idea, siendo expresivo de ello el Dictamen n.º 23/1998 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón sobre un proyecto de decreto que aprueba un PORN, respecto al cual especifica lo siguiente: *“En definitiva, aun cuando el proyecto de Decreto contiene normas de carácter general y su naturaleza es reglamentaria, no tiene como específica función la creación de derecho objetivo, lo que es propio de la potestad reglamentaria, sino únicamente declarar el régimen de protección y ordenación de los*

*recursos naturales conforme a lo establecido en la Ley 4/1989, definiendo el marco de actuación de la Administración y de los particulares, desde una función directiva”.*

A la vista de las razones expuestas, el Consejo Jurídico considera que su intervención, en relación con el PORN, es de carácter facultativo, conforme a lo establecido en el artículo 11 LCJ.

c.2) Plan de residuos urbanos y de residuos no peligrosos. Mediante Acuerdo de 22 de junio de 2001 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia aprobó el plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia, el cual, impugnado, fue anulado por Sentencia 634/2002, de 28 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia. Aun partiendo de que la LS, en su Disposición Derogatoria, apartado 2.d), al derogar el art. 4.4, de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, provoca que no se disponga de un procedimiento reglado para la tramitación del Plan de Residuos, la Sala considera que el indicado Plan tiene carácter normativo, para lo que le basta analizar su contenido. Así, en cuanto al ámbito de aplicación del plan, se recoge en el apartado 2.1 que es de aplicación a los residuos urbanos y los residuos no peligrosos producidos y/o gestionados en la Región de Murcia durante el período 2001-2006. A continuación define los distintos tipos de residuos y seguidamente los clasifica; se regula la gestión, se recoge el objeto y principios rectores del Plan, se regula la intervención de las entidades locales, la implantación y adaptación de los sistemas de gestión de residuos urbanos producidos en el período 2001-2006, se recogen las obligaciones de productores y poseedores de residuos urbanos no producidos en domicilios particulares. Igualmente se define el sistema de gestión de residuos urbanos y se apuntan medidas para la gestión de residuos no peligrosos.

Concluye que nos hallamos ante un reglamento para cuya aprobación no se han seguido los trámites exigidos por la ley; así, falta el trámite de audiencia, el informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, el del Consejo Asesor de Medio Ambiente, y el del Consejo Asesor de Urbanismo y del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos. Tampoco se hizo Declaración de Impacto Ambiental.

Reelaborado el citado Plan, instruido el procedimiento y propuesta su aprobación como proyecto de decreto, fue sometido a la consideración de este Consejo Jurídico que, en el Dictamen 80/2003, expuso que la preceptividad de su Dictamen es aplicable a aquellas partes del Plan encuadrables en la figura de reglamento ejecutivo, entendiendo como tal el que tiene por “finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya”, conteniendo como función específica la creación de derecho objetivo, lo que es propio de la potestad reglamentaria (Consideración

Primera de nuestro Dictamen n.º 82/01), frente a otras partes integrantes del documento sometido a consulta de las que difícilmente es predicable su carácter de norma jurídica (por ejemplo, la memoria justificativa o el diagnóstico de la situación actual, incluido en el Anexo I “situación de partida en la gestión de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos”, o la estimación de los costes), que podrían calificarse más bien de documento técnico propio de los instrumentos de planificación supramunicipal (artículos 4 y 5 de la Ley 1/1995 y 20 LS), orientados a la mejora de la gestión de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos, describiendo la situación actual y marcando unas directrices y propuestas de actuación; dichos instrumentos, aun cuando se les reconociera la condición de disposición de carácter general, según la tendencia a la consideración normativa de la planificación administrativa en nuestro ordenamiento jurídico, no son, sin embargo, encuadrables en el concepto de reglamento ejecutivo a efectos de la preceptividad del Dictamen de este Consejo Jurídico de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, cuya moción de 22 de mayo de 1969, sobre su intervención en los reglamentos ejecutivos, hace suya la STC n.º 18/1982, de 4 de mayo. Sirva como ejemplo de lo expuesto que si bien los Planes Generales Municipales tienen naturaleza reglamentaria reconocida por la jurisprudencia, sin embargo no se consideran reglamentos ejecutivos de la LS a efectos de la emisión con carácter preceptivo del Dictamen del Consejo Jurídico (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de junio de 1999). Por tanto, el carácter de la intervención consultiva se debe determinar al hilo del verdadero contenido del Plan.

## **2. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y EL CARÁCTER DEL CONSEJO JURÍDICO**

A) La organización institucional de la Comunidad Autónoma se fundamenta en la existencia de tres órganos esenciales, que son los recogidos en el artículo veinte del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU): La Asamblea Regional, el Presidente y el Consejo de Gobierno. Respecto a ellos la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva para regular su organización, funcionamiento y régimen jurídico, tal como indica el artículo 10.Uno-1. del citado Estatuto, si bien es una competencia que ha de entenderse matizada por su imbricación con la referida al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Según reiterada doctrina del TC, se dice en la Sentencia 132/1989, tal título competencial se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), la cual tiene su más directo apoyo estatutario en el artículo 51. No obstante, tal potestad de organización, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de autogobierno permite la creación de otras instituciones de interés para el entramado organizativo principal, como aclaró el TC en la Sentencia 204/1992, refiriéndose precisamente a los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas; *“pues no sólo hay que*

*reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”.*

Así, puede sostenerse que la potestad autonómica para la organización de sus instituciones de autogobierno permite la creación de otros órganos institucionales y, en sentido negativo, impide la alteración de las instituciones de autogobierno establecidas por el artículo 20 EAMU.

Ahora bien, la elevada posición de un órgano, determinante de su carácter institucional, más que expresarse formalmente en su norma de creación debe verse plasmada por tal norma con todo el contenido material que su trascendencia tenga en el entramado estatutario, de tal modo que también puede afirmarse que no todo órgano creado por la legislación autonómica ha de ser considerado, necesariamente, de alcance institucional. Ha de realizarse un análisis para apreciar la esencialidad de órganos institucionales de autogobierno examinando su definición normativa en la que se debe apreciar, primariamente, su no encuadramiento jerárquico en la Administración regional, porque en tal caso se trataría de un órgano administrativo perteneciente al poder ejecutivo. Los órganos institucionales deben ir acompañados de la garantía de distancia respecto a los órganos titulares del poder ejecutivo y legislativo mostrando una función propia, directamente complementaria de tales poderes pero que deben desarrollar con independencia funcional.

Dentro del entramado institucional autonómico la Asamblea Regional ostenta el poder legislativo, así como la potestad de aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir, en su caso, la responsabilidad política de éste o de alguno de sus miembros (art. 23. Nueve). Por su parte, el Presidente de la Comunidad Autónoma responde políticamente ante la Asamblea Regional (art. 31. Tres) y dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno, el cual es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. treinta y dos. Uno).

Adviértase la apelación a la “política” que directamente realizan los preceptos citados, permitiendo así afirmar que los órganos institucionales del artículo 20 del Estatuto y regulados a lo largo de su Título II son, en su génesis más esencial, órganos políticos, en cuando detentan la capacidad de ordenar la sociedad en su conjunto disponiendo para ello de los privilegios más eficaces y las potestades más innovativas, tales como la ejecutividad u obligado cumplimiento de sus actos, la ejecución forzosa de los mismos,

la potestad de expropiación, la potestad sancionadora, la facultad de utilización del procedimiento de apremio, la potestad tributaria y las potestades normativas. Es a través de este conjunto de potestades como se manifiesta, según la doctrina, el llamado poder público o capacidad de actuar eficazmente frente a los ciudadanos, que se pormenoriza en su ejercicio creando obligaciones, vínculos, restricciones, deberes, etc., con la capacidad adicional de hacerlos cumplir coactivamente. De acuerdo con esta exposición, los órganos institucionales recogidos en el tan citado artículo 20 del EAMU son órganos políticos, en concreto los que ostentan el poder legislativo y el ejecutivo.

Ya ha quedado expuesto que, ejercitando la competencia del artículo 10.Uno-1. EAMU, la Comunidad Autónoma creó mediante la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el cual se define como el superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia, a consecuencia de lo cual no está integrado en ninguna de las Consejerías ni Departamentos de la Administración Regional (art.1). En el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico, fundamentando en ellos su dictamen (art.2). Tales cometidos responden de una manera directa a los requerimientos de la función que ha de realizar, la consultiva, separada tradicionalmente de la activa o ejecutiva, separación ya consolidada en la organización administrativa española y que está generalizada en los distintos órganos consultivos autonómicos tomando como punto de partida y referencia el modelo del Consejo de Estado, si bien cada normativa autonómica ha introducido especificidades propias.

Del Consejo Jurídico pueden destacarse los siguientes caracteres básicos:

Primero: Es una institución exclusivamente consultiva, separada de los entes y órganos a los que asesora, de competencia exclusivamente jurídica y general.

Segundo: La designación de sus cinco miembros, juristas de reconocido prestigio, se articula sobre el principio de hacer efectiva la independencia del Consejo respecto a los órganos institucionales, los cuales designan a tales miembros (tres la Asamblea por mayoría de tres quintos y dos el Consejo de Gobierno) pero sin vinculación al mandato en que los designantes desarrollan sus funciones, lo que queda garantizado tanto porque el mandato de los Consejeros es de seis años, como por las renovaciones parciales cada tres, como por la inamovilidad de los nombrados (art. 4). Así se consigue la neutralidad e independencia del Consejo como órgano colegiado al mismo tiempo que se garantiza la estabilidad de su funcionamiento, necesaria por ser un factor que facilita la independencia. Finalmente, como expresión de la autonomía del Consejo, su Presidente es elegido por y de entre sus propios Consejeros (art. 5).

Tercero: El funcionamiento del Consejo se desarrolla, una vez recibidas las consultas, mediante la dinámica propia de la colegiación: convocatoria, quórum, ponencia, aprobación de dictámenes por mayoría de asistentes, voto de calidad del Presidente y, en su caso, presentación de votos particulares en un plazo de cuatro días.

Con estos únicos antecedentes ya puede repararse en que el Consejo es una institución administrativa, en cuanto consultiva, jurídica, en cuanto al contenido de su función, e independiente, en cuanto a su organización y funcionamiento, aspectos que recalca la exposición de motivos de la LCJ: *“Una institución que se acerca en su sentido funcional y conceptual a las instituciones estatutarias debe contar con la indudable confianza de las mismas, lo que exige basar su organización y funcionamiento en la autonomía, la independencia, la objetividad y la calidad técnica, características predicables de todos y cada uno de sus miembros, que son inamovibles y del conjunto como órgano colegiado”*.

El Consejo Jurídico da lugar a la seguridad jurídica reforzada que requieren las actuaciones que la Administración desarrolla a través de sus prerrogativas exorbitantes, y también trata de garantizar en la producción normativa, además de su encaje en los bloques de constitucionalidad y legalidad, que se mantenga la congruencia de los principios e instituciones del ordenamiento jurídico. Resulta forzoso añadir que el cumplimiento de tal función precisa de una especial preparación en el saber jurídico.

Así lo expresa la Exposición de Motivos de la Ley 2/1997, de 19 de mayo: *“Los fundamentos de una institución como la presente se resumen de un modo sencillo, partiendo de los propios preceptos constitucionales: Coadyuvar con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho. Reafirmar el imperio de la Ley exige, en consecuencia, que el Consejo vele por el cumplimiento del ordenamiento, y ésta es la razón de ser sobre la que se apoyan sus dictámenes”*.

Los rasgos legales de la institución conforman a la misma, pues, con un significativo y nada dudoso carácter jurídico, aspecto ratificado de hecho por los más de mil dictámenes ya evacuados a lo largo de los más de siete años transcurridos desde su constitución y entrada en funcionamiento. Los preceptos legales y su praxis coincidiendo en esa misma dirección.

B) La Constitución Española se ocupó del Consejo de Estado en el artículo 107 estableciendo que es el supremo órgano consultivo del Gobierno, al mismo tiempo que remite a una Ley orgánica la regulación de su composición y competencia. Los Estatutos de Autonomía han hecho hueco a las instituciones consultivas propias, pudiéndose citar ahora los siguientes:

- Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Artículo 41 introducido por Ley Orgánica 54/1999.

- Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias. Artículo 44.

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Artículo 24, introducido por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

- Estatuto de Autonomía de Cataluña. Artículo 41.

- Estatuto de Autonomía de la Rioja. Artículo Cuarenta y dos introducido por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

- Estatuto de Autonomía de Extremadura. Artículo 51, reformado por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo.

Lo anterior quiere decir, quizás, que la función consultiva está hoy muy presente en la Administración española, tanto en el nivel estatal, como demuestra la reciente Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, de reforma de la del Consejo de Estado, creando en él una relevante sección de estudios, como en el ámbito autonómico, en el que se han aprovechado las más recientes reformas estatutarias para situar a las instituciones consultivas con el rango de institución de autogobierno. Se trata, pues, de una función actual, con un pujante presente y un prometedor futuro.

La particular posición del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, su carácter ya consolidado y el amplio eco que la función consultiva presenta hoy en el panorama administrativo español, son fundamentos más que suficientes para sugerir a la Asamblea y al Consejo de Gobierno que una hipotética reforma de nuestro Estatuto de Autonomía debiera contemplar la inclusión en el mismo de la función consultiva, con la cita correspondiente al Consejo Jurídico.

Apuntando finalmente la consecuencia de acometer una redacción actualizada y reformadora de la Ley y Reglamento del Consejo Jurídico a la vista de la experiencia acumulada en estos años.

### **3. LA TÉCNICA NORMATIVA**

Si bien la principal función del Consejo Jurídico al dictaminar un anteproyecto de Ley o un proyecto de Decreto consiste en realizar su control de legalidad para garantizar un correcto engarce en el ordenamiento jurídico al que se incorpora, evitando antinomias y posibles vacíos normativos, es frecuente que, de forma adicional,



se efectúe un análisis de la futura norma desde la óptica de la técnica legislativa en orden a mejorar su calidad.

Tal actuación no reviste una trascendencia meramente formal o “estética”, pues persigue, en la esfera de la elaboración normativa, hacer efectivo el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 CE, garantizando la certeza del ordenamiento, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990. El mismo Órgano, en su Sentencia 46/1990, llega a afirmar la inconstitucionalidad de una norma por, entre otros motivos, vulnerar dicho principio como consecuencia de una incorrecta técnica legislativa que *“introduce perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas”*. Y es que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional *“el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas”*.

Pues bien, a pesar de la trascendencia que reviste la técnica legislativa en orden a obtener un óptimo resultado normativo, que pueda ser adecuadamente interpretado y aplicado por los operadores jurídicos, ni es contemplada en los programas de estudios universitarios, ni en los temarios de oposiciones, como tampoco encuentra reflejo en el propio ordenamiento jurídico regional, que carece de unas instrucciones técnicas precisas que orienten a los redactores de las futuras normas que en él han de integrarse.

Tales carencias obligan a quienes se enfrentan a la siempre compleja y difícil labor de elaborar y redactar un anteproyecto de ley o un proyecto de decreto a acudir a los dictados de su experiencia, a los usos más o menos arraigados en la tradición jurídica a la que pertenecen y a las escasas instrucciones técnicas existentes, ninguna de las cuales ha nacido de un órgano de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que su cumplimiento no es, en puridad, obligado. Entre tales instrucciones destacan las dictadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley (aunque también se extiende a la elaboración por la Administración del Estado de cualesquiera disposiciones de carácter general, en virtud de lo establecido por el Real Decreto 1.486/1993, de 3 de septiembre, que aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia), cuya aplicación en nuestra Administración es recomendada por el Consejo Jurídico como regla técnica complementaria y supletoria en defecto de norma regional (Dictámenes 149/03 y 31/04, entre otros muchos). Desde su publicación, estas directrices han venido siendo referente obligado para los redactores de normas y han inspirado, a su vez, otras instrucciones técnicas como las contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco, de 23 de marzo de

1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones.

El Consejo Jurídico, por su parte, ha utilizado las referidas directrices estatales para realizar algunas de las consideraciones que perseguían propiciar una mejora en la calidad técnica de las normas regionales, aunque también ha bebido de otras fuentes como la doctrina emanada del Tribunal Constitucional y de otros órganos consultivos, singularmente el Consejo de Estado. Las consideraciones de técnica normativa que ha efectuado el Consejo Jurídico revisten una trascendencia variable, pues mientras algunas únicamente persiguen dotar a la norma de una mejor estructura o sistemática, por lo que su inobservancia en nada afectaría a la validez de la norma, otras son susceptibles de adquirir incluso relevancia constitucional, por lo que a menudo las observaciones se califican de esenciales.

### 1. Las “leges repetitae”

Es constante la advertencia que efectúa el Consejo Jurídico acerca de los riesgos de la técnica denominada “lex repetita”. Consiste en reproducir en un texto legal o reglamentario preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de diverso origen (estatales, incluso básicas) o de distinto rango normativo, como ocurre en el caso de los reglamentos ejecutivos de leyes regionales, que incluyen artículos de éstas. En el Dictamen 151/04, con ocasión de un Anteproyecto de Ley que reproduce normas legales básicas, se recoge una doctrina presente ya en nuestros primeros pronunciamientos, para recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 150/1998, ha advertido que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos “*además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma*”. Esa ausencia de competencia puede salvarse bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones “de acuerdo con”, “de conformidad con”, u otra similar referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico que su contenido es reproducción de la norma estatal, evitando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera transcripción literal de aquélla. En el mismo sentido, aunque en referencia a disposiciones de rango reglamentario, se expresa el Consejo de Estado en los Dictámenes 44.119, de 25 de marzo de 1982, y 50.261, de 10 de marzo de 1988.

También nuestros Dictámenes 152/04 y 21/04 recogen una crítica de esta aventurada práctica. En el primero de ellos se incorporan normas reglamentarias estatales en un Decreto regional. En el segundo se produce la traslación a un reglamento ejecutivo de una Ley regional de preceptos propios de ésta.

## 2. Las disposiciones derogatorias

Es muy frecuente encontrar en los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto disposiciones derogatorias que siguen el modelo de “*quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley*”. Tal técnica es absolutamente rechazable, pues deja indeterminado el verdadero alcance de la derogación, trasladando al esfuerzo del intérprete la concreción de qué normas han quedado subsistentes y cuáles derogadas por la disposición. Además, con el uso de esta fórmula únicamente se aporta al ordenamiento una voluntad derogatoria explícita cuya eficacia no va más allá de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Código Civil, resultando por tanto inútil en la labor clarificadora del derecho vigente. Una técnica legislativa adecuada exige que las disposiciones derogatorias recojan “*una relación tanto de todas las leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación*” (Directrices Generales sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1991). Es al legislador y, previamente, al redactor del Anteproyecto de Ley o Proyecto de Decreto a quien corresponde determinar el derecho vigente mediante el análisis de todas las normas preexistentes -no sólo de las de rango legal, sino también las de rango inferior que pudieran verse afectadas, en todo o en parte, por la nueva regulación-, clarificando el engarce de la futura norma dentro del ordenamiento jurídico en que se inserta, sin que pueda admitirse la dejación de esa función que le encomienda de forma expresa la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en sus artículos 46.4, en relación a los Anteproyectos de Ley, y 53.1 para la elaboración de reglamentos.

## 3. Entrada en vigor y “*vacatio*”

Se ha convertido en un uso administrativo generalizado eliminar la *vacatio* de los textos normativos, previendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el correspondiente Diario Oficial. Si bien dicha ausencia de *vacatio* es posible, de conformidad con el artículo 2.1 del Código Civil, que prevé la entrada en vigor de las leyes a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa (regla importada por el artículo 52.5 de la Ley 6/2004), lo cierto es que, a menudo, las características de la norma proyectada suelen desaconsejar su inmediata eficacia, máxime cuando se trata de proyectos normativos de una cierta extensión o que introducen variaciones sustanciales y de calado en la regulación preexistente, lo que exige dar a los operadores jurídicos la posibilidad de adquirir el suficiente conocimiento de la norma antes de su efectiva aplicación, finalidad ésta que justifica toda *vacatio legis*.

#### 4. Normas modificativas de otras

El Dictamen 129/04 recoge una síntesis técnica de cómo deben efectuarse las modificaciones normativas, cuando indica que se ha empleado la práctica de introducir las modificaciones en sus propios textos, distinguiendo de manera precisa el que se altera, ordenando por grupos las modificaciones que se pretenden en función del texto legal al que afectan, incluyendo previsiones específicas sobre la entrada en vigor y el derecho transitorio, motivando en casi todos los casos de manera suficiente lo pretendido y, en definitiva, permitiendo obtener un conocimiento claro de la norma.

Resume así una doctrina constante de este Consejo desde nuestro dictamen 73/00, donde señalábamos la necesidad de distinguir claramente el “texto marco”, que indica el objeto de la modificación y el tipo de cambio que se realiza, y el “texto de regulación”, que es el nuevo texto resultante de la modificación, que debe ir en párrafos distintos, sangrados y entrecomillados, como expresan las directrices estatales antes citadas. Esta técnica, no obstante, tiene su excepción cuando la modificación normativa consista en la sustitución de palabras aisladas, expresiones repetidas, cantidades y otros análogos, en cuyo caso resulta más aconsejable el llamado “*estilo modificativo*”, según el modelo “*se sustituye la expresión “...” por “...”*”, en el artículo..., apartado...”

Cuando la modificación afecte a normas organizativas debe contener el Proyecto las elementales previsiones transitorias que rijan el paso desde una estructura organizativa a la otra, y también preceptos por los que se establezca la equivalencia entre los órganos actuales y los que ahora se regulan (Dictámenes 94/04 y 95/04).

#### 5. Otras precisiones sobre técnica normativa

Quizás de menor calado y relevancia que las anteriores pero que, en definitiva, se orientan a la misma finalidad de ganar en certeza, precisión y comprensibilidad del ordenamiento, son las siguientes consideraciones de técnica normativa contenidas en Dictámenes del año 2004:

a) Es conveniente incorporar un índice de preceptos que preceda al texto, para facilitar su uso. Esta recomendación debe ser especialmente considerada cuando la norma es muy extensa o tiene una estructura compleja.

b) Una buena técnica normativa exige que el título de cualquier disposición jurídica contenga los siguientes elementos:

- Indicación del tipo de norma y de la específica categoría a que pertenece dentro de la jerarquía normativa.

- Su número y fecha de promulgación.
- El objeto o contenido de la norma.

c) El título de la norma, así como los que preceden a las divisiones internas de la misma (Títulos, Capítulos, Secciones y artículos), debe guardar relación con su contenido, pues de lo contrario resultan inútiles e, incluso, perturbadores, siendo ineficaces en su labor informadora y facilitadora del manejo de la Ley. Esta consideración es asimismo predicable de las Exposiciones de Motivos, las cuales han de guardar coherencia con el articulado que prologan; técnica que, sin embargo, no ha sido observada durante la tramitación parlamentaria de la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, de medidas administrativas, tributarias, de tasas y de función pública, cuyo Preámbulo no hace mención alguna a las medidas administrativas y de función pública que se contienen en sus disposiciones adicionales tercera a séptima.

d) En ocasiones, será conveniente precisar el significado de determinados conceptos y el sentido en que van a ser utilizados. Para ello debe aprovecharse la parte inicial de las normas, incluyendo en ella un artículo de definiciones.

Estas consideraciones y otras muchas de años anteriores, han ido pergeñando un cuerpo de doctrina en materia de técnica normativa, cuyas pautas podrían constituir el embrión de unas futuras directrices o instrucciones a aprobar por el Consejo de Gobierno. Con ello, daría respuesta a una demanda ampliamente sentida por los redactores de normas jurídicas de la Administración regional y sería un adecuado y hasta necesario corolario al Título V de la Ley 6/2004, donde se incluyen previsiones relativas al ejercicio tanto de la iniciativa legislativa como de la potestad reglamentaria en nuestra Región.