

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2014



CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2014

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

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

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

Depósito Legal: MU 515-2007

	Págs.
I. INTRODUCCIÓN	7
II. ASPECTOS GENERALES	
1. Composición del Consejo Jurídico	11
2. Dotación funcional en el año 2014	11
3. Prevención de riesgos laborales	12
4. Sede del Consejo Jurídico	13
5. Informática y comunicaciones	13
6. Archivo y Biblioteca	13
7. Gestión Presupuestaria	15
8. Actividad institucional	16
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2013	18
10. Publicación de dictámenes	25
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA	
1. Número de consultas y de dictámenes	29
2. Acuerdos de suspensión de trámite	29
3. Procedencia de las consultas	30
4. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre	32
5. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas e incidentes	32
6. Clasificación de los dictámenes	38
7. Decisiones recaídas en expedientes consultados	42
8. Índice numérico de dictámenes	43
IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	
1. Posición institucional del Consejo Jurídico: consultas facultativas y audiencia a los interesados	69
1.1. Consultas facultativas	69
1.2. Sentido y límites de la audiencia del interesado ante el Consejo	72
2. La producción normativa	73
2.1. Régimen jurídico de las modificaciones de los Anteproyectos y Proyectos, posteriores a la emisión del dictamen del Consejo	73
2.2. La conveniencia de las normas por razón del tiempo en que van a ser aprobadas	76
2.3. Las competencias autonómicas con ocasión del Anteproyecto de Ley del Deporte	80
2.3.1. Caracterización de la competencia sobre el deporte	81
2.3.2. Interconexión con otros títulos competenciales	83
2.3.3. Profesiones tituladas	85
2.4. La importancia de una buena regulación	88
2.5. Algunas competencias en los proyectos de reglamentos	90

3.	Sobre los procedimientos y vicisitudes contractuales	96
3.1.	Resolución de contratos administrativos	96
3.2.	Interpretación	101
3.3.	Modificación	104
3.4.	Nulidad	110
3.5.	Calificación	111
3.6.	Convenios urbanísticos de planeamiento y legislación de contratos públicos (Dictamen 289/2014)	112
4	Sobre la revisión de oficio	116
4.1.	Ejercicio de la acción y procedimiento	116
4.2.	Artículo 62.1,a) LPAC y 217.1,a) de la Ley General Tributaria (LGT) ...	118
4.2.1.	Lesión de derecho amparado en el artículo 23.2 CE (Dictámenes 17, 30, 36 y 43/2014)	118
4.2.2.	Lesión del derecho a la defensa por incorrecta notificación (Dictámenes 98, 104, 355/2014)	119
4.2.3.	Lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en procedimiento de concentración parcelaria (Dictamen 121/2014)	119
4.3.	Acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio (artículo 217.1, b) LGT y 62.1, b) LPAC)	120
4.4.	Artículo 62.1,e) LPAC y 217.1,e) de la Ley General Tributaria. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (Dictámenes 17, 30, 36, 43, 104/2014)	121
4.5.	Artículo 62.1,d) LPAC, es decir, actos nulos por ser constitutivos de infracción penal o dictarse como consecuencia de ésta	121
4.6.	Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1, f) LPAC)	122
4.6.1.	Respecto a la condición de miembro del Consejo Jurídico (Dictamen 314/2014)	122
4.6.2.	Reconocimiento como propietario en acuerdo de concentración parcelaria (Dictamen 121/2014)	124
4.7.	Efectos de la declaración de nulidad	124
4.7.1.	Excepción al principio de <i>restitutio in integrum</i> por aplicación del artículo 1305 del Código Civil en la anulación de convenio urbanístico (Dictamen 289/2014).....	124
5.	Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración	128
5.1.	Circunstancias que convierten en necesario el informe de la Inspección Médica (Dictamen 123/2014)	128
5.2.	Prescripción del derecho a reclamar	129
5.2.1.	Incidencia que en el cómputo del plazo tienen las actuaciones penales y civiles (Dictamen 110/2014)	129
5.2.2.	Principio <i>pro actione</i> (Dictamen 107/2014)	130
5.2.3.	<i>Actio nata</i> , daños continuados y daños permanentes (Dictamen 231/2014)	131
5.3.	Determinación de la existencia de secuelas y baremo	131

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La presente Memoria, correspondiente al año 2014, 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 2014; y la tercera contiene las observaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos regionales que se derivan de los temas consultados.

II. ASPECTOS GENERALES

II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico

El Consejo Jurídico está integrado por:

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

2. Dotación funcional en el año 2014

Por Orden del Consejero de Economía y Hacienda de fecha 10 de febrero de 2014, se incorporó al Consejo en Comisión de Servicios el Letrado de la Asamblea Regional D. Carlos M. Montaner Salas, que tomó posesión del cargo con efectos de 1 de marzo de 2014.

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

La dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2014, es la que sigue:

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

3. Prevención de riesgos laborales.

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

Siguiendo las recomendaciones del Servicio de Prevención Coordinador, dentro de la Campaña de Vacunación de la Gripe Estacional 2014-2015, el personal del centro fue citado para la vacunación el 24 de octubre de 2014, siendo la participación de un 20% a efectos estadísticos e informativo-preventivos.

Se han producido dos accidentes de trabajo “in itinere” en los meses de julio y agosto, causando lesiones leves en ambos casos a dos trabajadores del centro. Se elaboraron los correspondientes informes de investigación de accidente incluyendo la descripción del accidente, consecuencias y resultados lesivos para las personas, análisis de causas y las medidas propuestas.

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

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

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

4. Sede del Consejo Jurídico.

Durante el año 2014 se han desarrollado sin incidencias relevantes los trabajos de mantenimiento y conservación del edificio ubicado en la calle Alejandro Seiquer, número 14, de Murcia.

5. Informática y comunicaciones.

Los sistemas se han mantenido estables sin incidencias destacables, salvo las propias derivadas de la antigüedad de los equipos.

Las incidencias informáticas que se producen en el Consejo son comunicadas a través de un sistema de envío de alertas vía web. Este sistema, implantado en la Intranet, ha registrado y resuelto este año un total de 134 incidencias (un 16% menos que el año anterior).

6. Archivo y Biblioteca.

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

Durante el ejercicio 2014, han sido transferidos al Archivo General de la CARM un total de 69 cajas o unidades de archivo, correspondientes a los expedientes generados durante los años 2001 y 2002, lo que ha sido posible, también, gracias a la valiosa colaboración del citado Archivo.

Para la búsqueda y consulta de los dictámenes emitidos, disponemos de dos bases de datos, una de uso interno y otra externa de acceso público vía web, donde se vuelcan los dictámenes una vez han sido procesados y eliminada la información sensible en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales. Hasta diciembre de 2014 suman un total de 3626 dictámenes, los cuales pueden ser consultados a texto completo.

Durante 2014, el número total de visitas a la base de datos de dictámenes pública ha ascendido a un total de 2.708, siendo un 14,12% superior al año anterior. Del mismo modo ha aumentado el número de páginas vistas, 12.893, suponiendo un aumento del 6.40% respecto a 2013. Por otra parte, 1.227 ha sido el número de usuarios que han visitado el sitio, de ellos, un 58,3% como usuarios nuevos.

Al igual que en los últimos años, las restricciones presupuestarias siguen incidiendo negativamente en el crecimiento del fondo bibliográfico de la Biblioteca, y sólo permiten renovar las suscripciones a las revistas y el mantenimiento del sistema de gestión bibliotecaria Absys Express v. 7.5.

El recuento de registros bibliográficos correspondientes a documentos catalogados hasta la fecha asciende a un total de 3.814, de los que 1.914 son asientos analíticos (pertenecientes a obras colectivas o artículos de revistas). Seguimos destacando la incorporación a nuestro catálogo de bibliografía publicada en abierto, mediante la búsqueda y recuperación de fuentes a tal efecto. Las novedades se distribuyen periódicamente en un boletín en la Intranet del Consejo.

Desde la Biblioteca se gestionan las peticiones de información y búsqueda bibliográfica, así como la obtención de artículos de revistas a través de otros servicios externos o monografías mediante préstamo interbibliotecario.

También se atienden las solicitudes externas de otros servicios de documentación de la CARM, a través del servicio de Hemeroteca visible en la web www.carm.es cumpliendo con el compromiso de compartir recursos documentales dentro de la propia Administración.

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

Semanalmente se distribuye un dossier sobre la Función Consultiva con las noticias más destacadas publicadas en Internet en relación al Consejo de Estado y el resto de órganos consultivos autonómicos.

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

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

7. Gestión Presupuestaria.

Por la Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014, se aprobó el estado de gastos para el Consejo Jurídico, resultando de ello los siguientes créditos definitivos por capítulos:

Capítulo I. Gastos de Personal	649.272 euros
Capítulo II. Gastos corrientes	260.885 euros
TOTAL	910.157 euros

El total consignado supuso una reducción de un 3,97% respecto al ejercicio 2013.

Los porcentajes de ejecución por Capítulos han sido los siguientes:

Capítulo I. Gastos de Personal	98,58%
Capítulo II. Gastos corrientes	96,96%

Para el ejercicio del año 2015, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 13/2014, de 23 de diciembre, asciende a un total de 944.084 euros, con esta distribución:

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

Respecto al ejercicio 2014 se ha aumentado el Capítulo I en 33.796 euros, y el II en 131 euros.

8. Actividad institucional.

Atendiendo a las invitaciones recibidas el Consejo estuvo representado por su Presidente en los actos que a continuación se citan:

- Celebración de las Fiestas Colegiales del Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, el 31 de enero.
- Toma de posesión del Dr. D. José Orihuela Calatayud como Rector Magnífico de la Universidad de Murcia, el 20 de mayo.
- Acto conmemorativo del XXV aniversario del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, el 6 de junio.
- Acto Institucional celebrado en Cieza con motivo del Día de la Región, el 9 de junio.
- Acto de Apertura del Año Judicial, celebrado en el Palacio de Justicia de Murcia el 9 de octubre.
- Acto conmemorativo del XXXVI Aniversario de la Constitución Española, organizado por la Delegación del Gobierno en la Región de Murcia, el 5 de diciembre.

El Presidente y el Letrado-secretario General asistieron el 28 de marzo a la reunión de Presidentes de Consejos Consultivos celebrada en Granada, en la que la sesión de trabajo trató sobre la responsabilidad patrimonial sanitaria y la indemnización por daños.

El Presidente del Consejo Jurídico delegó en el Consejero Martínez Ripoll la representación del Consejo en la inauguración del curso académico 2014 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de la Región de Murcia, que tuvo lugar el 7 de febrero.

El día 16 de diciembre el Presidente impartió en el Colegio de Economistas de la Región de Murcia una conferencia sobre "Las funciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia".

En sesión celebrada el 1 de diciembre, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, por unanimidad, acordó transmitir la más cordial felicitación a uno de sus distinguidos miembros, el Excmo. Sr. D. Manuel Martínez Ripoll, por el extraordinario y brillante desempeño profesional y académico llevado a cabo a lo largo de toda una vida dedicada al Derecho que ha merecido la concesión de la Gran Cruz al Mérito en el servicio a la Abogacía, impuesta por el presidente

del Consejo General de la Abogacía Española, Sr. Carnicer, el viernes 28 de noviembre de 2014, en un solemne y emotivo acto celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, al que concurrió el Consejo Jurídico, además de numerosos compañeros de profesión.

Los Consejeros Sres. García Canales y Gálvez y el Letrado-Secretario General asistieron a las XVI Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Asturias del 1 al 3 de octubre, en las que las ponencias trataron sobre “Estado autonómico y función consultiva”, “la responsabilidad de la administración por daños provocados por infecciones nosocomiales” y sobre el “cálculo de las indemnizaciones en la responsabilidad patrimonial sanitaria: ¿un baremo *ad hoc*?”

El Letrado-Secretario General, las Letradas Sras. Cobacho y Caturla y los Letrados Sres. Morales y Montaner asistieron los días 19 y 20 de junio, en Zamora, a las III Jornadas de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos, convocadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León con los siguientes temas de debate:

- Suspensión de procedimientos de revisión de oficio y resolución de contratos: distintas opciones en cuanto al momento en que ha de entenderse suspendido el procedimiento.
- Función consultiva y limitaciones cuantitativas: análisis del derecho comparado sobre las limitaciones establecidas para consultar preceptivamente en casos de responsabilidad patrimonial.
- Impugnación del dictamen del Consejo Consultivo emitido en los procedimientos de revisión de oficio.
- La problemática elaboración de los reglamentos: el contenido de las memorias.
- La potestad reglamentaria a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Aspectos más destacados de las nuevas Directivas sobre contratación pública y contratos de concesión. Directiva 2014/23/UE y Directiva 2014/24/UE del Parlamento europeo y del Consejo.

9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2013



D. Antonio Gómez Fayrén durante el acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2013

La *Memoria de Actividades del año 2013* fue presentada en sesión extraordinaria de 25 de marzo de 2014. El acto fue presidido por el Consejero de Presidencia, en representación del Presidente de la Comunidad Autónoma, y al mismo asistieron diversas Autoridades y representantes de las distintas Administraciones y Corporaciones.

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

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

“Excmo. Sr. Consejero de Presidencia:

Mis primeras palabras, en este solemne acto, deben ser para expresar el más sincero y sentido pésame, en mi nombre y en el de todo el Consejo Jurídico que presido por el fallecimiento del que fuera el primer Presidente de la democracia.

La unanimidad en el dolor de toda la sociedad española por la pérdida de Adolfo Suarez, es la prueba más contundente de que su figura quedará impresa en la historia de España como el hombre que supo conducir su

destino, en unos tiempos de inmensa dificultad, hacia un futuro de convivencia y libertad. Descanse en Paz.

Una vez expresado este sentimiento quiero agradecer a todos ustedes, en nombre del Consejo Jurídico, la amable atención que han prestado a la convocatoria de esta sesión pública para aprobar la Memoria de Actividades de 2013, acto que se celebra por primera vez en mi mandato de Presidente, por lo que debo expresar el inmenso honor que supone para mi dirigir esta Institución.

Creo que esta es, también, la ocasión adecuada, para manifestar mi agradecimiento a los miembros del Consejo Jurídico por la confianza que depositaron en mi persona al elegirme, y a los Letrados y funcionarios por su colaboración y por el esfuerzo y eficacia con el que desempeñan su labor.

Sobre la Memoria que acaba de ser aprobada ante ustedes creo necesario destacar algunos aspectos que, por otra parte, no habrán pasado desapercibidos.

El primero es el espectacular incremento del número de consultas y de Dictámenes en los últimos años. El 2013, igual que ocurriera con el 2012, es el año con mayor número de consultas desde la puesta en funcionamiento del Consejo en el año 1998; la estadística refleja que éstas se han incrementado en un 84 por ciento en los últimos 5 años.

Con el número de dictámenes ha ocurrido lo mismo, ya que los emitidos en el 2013 suponen la cantidad más alta de los aprobados en un solo año, y supone un incremento de un 55,5 por ciento en el último lustro.

Lo segundo que creo destacable de la actividad consultiva que refleja la Memoria de 2013 es que las responsabilidades patrimoniales siguen siendo, con mucho, el título competencial que ocupa la mayor parte del recuento, aunque ese hecho no debe oscurecer la percepción de que, cualitativamente, existan otros que, desde un punto de vista institucional, puedan tener una gran significación y trascendencia, como los referidos a anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos, en los que se dilucidan elementos doctrinales que configuran el ordenamiento jurídico regional, tarea por la que el Consejo Jurídico muestra una especial preocupación.

Y una tercera anotación de la que debo dejar constancia es la presencia cada vez mayor de las Administraciones locales como sujetos consultantes, presencia que se deja sentir no sólo en el número de dictámenes que se generan, sino también porque plantean cuestiones de importante calado jurídico y de gran importancia para los servicios que prestan a los ciudadanos; así, por ejemplo los Dictámenes sobre el reequilibrio financiero y la interpretación de los contratos de concesión de suministro de agua potable (Dictamen 130/2013) y los relativos a la modificación y prórroga de los contratos de limpieza viaria, y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (Dictamen 189/2013).

El Consejo Jurídico se congratula de esa especial relación que mantiene con los Ayuntamientos, dado que, quizás, son las administraciones que más se han visto afectadas por la crisis financiera del sector público en España y, por esa causa y por su imprescindible protagonismo en la atención al ciudadano,

han de ser receptoras de las máximas medidas de colaboración por parte de las Comunidades Autónomas.

Al ser esta la primera ocasión en que se aprueba la Memoria anual del Consejo Jurídico con la nueva composición del mismo resultante del proceso de renovación del año 2013, es natural la inclinación a pensar que estamos en el comienzo de una nueva etapa, y así ha de ser, puesto que el desarrollo de las instituciones ha de estar en constante evolución y, con más razón, las que, como el Consejo Jurídico, tienen su razón de ser en el pensamiento y la técnica jurídica.

Siendo la Ley del Consejo Jurídico del año 1997 no ha de extrañar que necesite una actualización para adaptarla a la nueva realidad que plantean los expedientes de responsabilidad patrimonial, introduciendo un límite cuantitativo para que el dictamen sea preceptivo.

No se puede pensar en el derecho y las instituciones como ideas estáticas, pues es un hecho, por un lado, que las normas cambian, y, por otro, que la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas cambia también y que, en definitiva, el ordenamiento jurídico está en continuo examen sobre su vigencia y aplicación; es decir, en permanente renovación.

No obstante, en el concreto ámbito en que nos encontramos tal idea tiene que atemperarse y acomodarse a sus justos y ponderados términos, ya que “renovar” tiene el sentido de proporcionar nueva energía a algo, y ese algo es la Función Consultiva: estamos sí, ante una nueva etapa, pero con el mismo objetivo que las anteriores, que es coadyuvar con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho.

También con ese mismo espíritu renovador se deben traer a la memoria algunos rasgos esenciales de la Función Consultiva que nunca se deben difuminar:

1) El primero de ellos es su finalidad de velar por la observancia de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico, orientándose al servicio del Estado de Derecho mediante la aplicación del filtro de la juridicidad a los asuntos que son consultados. En tal sentido, el artículo 2.1 de nuestra Ley 2/1997, dice, expresamente, que los dictámenes se fundamentan en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el Ordenamiento jurídico. Y esa observancia del ordenamiento jurídico tiene aplicaciones de orden práctico que concretan esa finalidad:

Una es la garantía, tanto del interés público como de los derechos e intereses de los particulares, imbricados éstos en aquél, ya que, como se ha afirmado, los derechos e intereses de los particulares son un componente del interés general, y su protección está en la base misma del sistema jurídico constitucional. Con frecuencia observamos que los particulares suelen ocupar la posición más debilitada en la relación jurídico-administrativa, siendo misión del dictamen contrapesar esa relación, especialmente en el caso de que por la Administración se ejerciten potestades exorbitantes.

El carácter garantista de la Función Consultiva se aprecia también cuando la relación jurídica se entabla entre la Administración autonómica y la local, y en tal sentido sirve para proteger el ámbito de la autonomía de ésta última, resultando de ello una participación muy importante en el equilibrio del sistema institucional público. Así ocurre en los dictámenes sobre anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos, que sirven de garantía de la propia Corporación ante el legislador autonómico en cuanto delimitador de las competencias locales.

Y como colofón, el dictamen garantiza el interés general inmanente en cualquier actuación administrativa, y, dados sus fundamentos, puede afirmarse que no hay interés general posible extramuros del ordenamiento jurídico.

2) El segundo rasgo esencial de la Función Consultiva está en la auctoritas que dimana de su carácter objetivo, de su competencia técnica y de su imparcialidad en el juicio. Si hay un rasgo diferencial de la Función Consultiva, en contraposición a las restantes funciones estatales, es éste. La auctoritas tiene una vertiente normativa, y, en tal sentido, se apoya en la autonomía, destacada por el artículo 1.2 de nuestra Ley cuando afirma que el Consejo "Ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia"; así se permite a los miembros del órgano decir lo que en Derecho piensan.

Pero la auctoritas tiene también otra vertiente derivada de la praxis, que no se puede normativizar porque es fruto de la reiterada postura del órgano y de sus integrantes, y que se traduce en una actitud moral de éstos tendente siempre a saber y conocer la verdad de los problemas de la res publica, para llegar a la mejor conclusión en la solución práctica que interesa al bien común. Y es con la reiteración de esa actitud como el órgano y sus integrantes adquieren credibilidad y se hacen acreedores al reconocimiento social en que consiste la auctoritas.

Desde aquellos aspectos que se reflejan en la Memoria de 2013 y desde estas premisas que me he permitido recordar, hay que valorar la relevancia de la Función Consultiva que realiza el Consejo jurídico a través de su extenso repertorio de Dictámenes, contribuyendo a concretar en la práctica los principios constitucionales que rigen la posición de toda Administración pública: servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, buscando así hacer realidad la seguridad jurídica. Ésta, según dijera el Profesor García de Enterría es una exigencia social inexcusable pero "constantemente deficiente", pese a consagrarse en el art. 9.3 CE como principio constitucional: las instituciones como el Consejo Jurídico contribuyen siempre a limitar esa deficiencia.

En esa idea de colaboración para el interés general, y siguiendo la directriz ciceroniana de que "No hay deber más necesario que el de dar las gracias", quiero también aprovechar esta ocasión para mostrar el agradecimiento más vivo y sincero del Consejo Jurídico para con los órganos que han facilitado la incorporación de un nuevo Letrado a esta institución, demanda largamente sostenida para hacer frente al ya referido incremento del número de consultas. En concreto, debemos agradecer a los departamentos competentes de la Administración Regional, su premura y eficacia en tramitar la

solicitud; y a la Asamblea Regional su generosidad al dar informe favorable a la comisión de servicios del funcionario, ya que somos conscientes de que se desprendía de algo importante. Gracias, pues, a su Presidente, a los miembros de la Mesa, a los Portavoces de los Grupos y a su Letrada-Secretaria General, por su comprensión y su sentido institucional.

Finalizo dando las gracias al Excelentísimo Señor Consejero de Presidencia por haber aceptado presidir esta ceremonia extraordinaria del Consejo Jurídico, agradecimiento que extendo a cuentas autoridades y personas nos han distinguido concurriendo a este acto.

A todos muchas gracias.”

A continuación, D. Manuel Campos Sánchez, Consejero de Presidencia de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

“Señor Presidente, Señor Secretario, Señores Consejeros, Autoridades, Señoras y Señores:

En esta mi segunda intervención en nombre del Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ante el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, deseo agradecer la labor que la institución viene desempeñando desde 1997, centrada siempre en el interés público y avalada por la independencia y el rigor de vuestros dictámenes.

El prestigio del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, es fruto del buen hacer, la profesionalidad y la vocación de servicio de sus distintos presidentes, secretarios, consejeros, letrados y demás personal de la institución, que con su conducta a lo largo de estos años han consolidado este órgano consultivo, y, le han conferido esa 'auctoritas', que con tanta sabiduría y agudeza, el Derecho Romano contraponía a la 'potestas'.

Los órganos consultivos cumplen con la alta función de dotar de seguridad jurídica y objetividad a decisiones de los poderes públicos proyectadas siempre sobre los ciudadanos, y esa es, ciertamente, la función de 'auctoritas' que caracteriza, explica y justifica, la necesaria posición institucional de los órganos consultivos en el Estado Autonómico, como instancia jurídica de refuerzo y apoyo a los poderes públicos y los ciudadanos.

Se dice que: La 'potestas', deviene en un poder despótico e intolerable, si no resulta moderada y ajustada a los criterios de racionalidad, prudencia y equidad que conforman la 'auctoritas'. De modo que los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, precisan de la legitimación íntima de la razón, ya que ninguna legalidad resulta soportable sin el fundamento de la legitimidad que sólo la equidad puede proporcionar.

Es ahí donde entra en juego la crucial función constitucional de los órganos con 'auctoritas', a los que les corresponde reforzar la legitimación de los poderes públicos en cuanto que, mediante sus dictámenes, ejercen una racionalización de la voluntad del poder ajustando la misma a los límites del Derecho y la razón, por lo que a la legalidad se suma la imprescindible legitimidad de la razón, reforzada por las notas independencia y objetividad.

Por tanto, podemos afirmar que el órgano consultivo al que denominamos Consejo Jurídico de la Región, realiza una función destacada de refuerzo de los distintos poderes públicos, garantía para los ciudadanos y defensa, no sólo del principio de legalidad, sino también de la Constitución y del bloque jurídico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Pero hablar hoy de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, es referirse al consenso, pero para invocar la memoria de Adolfo Suárez, el hombre que hizo posible la reconciliación entre los españoles, con el diálogo, el acuerdo, y el pacto, consiguiendo a costa de un gran sacrificio personal el tránsito pacífico y democrático de una Dictadura a una Monarquía Parlamentaria, por lo que quiero referir la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política, aprobada el 18 de noviembre de 1976 por las Cortes Españolas y sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976, con una participación del 77 por ciento del censo y un 80 por ciento de votos a favor y que sentó las bases de una reconciliación nacional que, por desgracia, no se ha sabido llevar después hasta sus últimas consecuencias.

El espíritu de pacto, de acuerdo, de diálogo, de búsqueda de soluciones a los problemas reales, es hoy tan necesario como entonces. Y lo es, por qué ese espíritu se hace imprescindible cuando hay que resolver los problemas de los más débiles, o cuando detrás de las decisiones que hayan de adoptarse aparezcan las necesidades, los anhelos y las aspiraciones legítimas de cualquier ciudadano.

Hay que volver la vista a las condiciones que hicieron posible la Constitución de 1978, con la búsqueda continua de puntos de encuentro, con capacidad para conciliar intereses y de escuchar a los demás, trabajando juntos por el bien común en un marco de respeto a todas las ideas.

Señor Presidente del Consejo Jurídico; Sr. Secretario, Sres. Consejeros, Sres. Letrados, personal adscrito a la función pública que se desarrolla en la institución: A estas alturas de la trayectoria del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, podemos afirmar sin titubeos que representa el interés de la legalidad por encima de cualesquiera otro condicionante político, social o económico, que pudiera hacer oscurecer su actuación.

Sabemos que vuestros dictámenes recuerdan permanentemente a la Administración, que la labor ejecutiva debe siempre realizarse "con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho", tal y como establece la

Constitución, aportando una reflexión jurídica sobre el bloque jurídico de la legalidad al que la Administración está constitucionalmente sometida.

Pero al margen de estas reflexiones, hemos oído en la lectura de la memoria y en el discurso del Presidente del Consejo, que la reclamación sobre responsabilidad patrimonial sigue siendo, con gran diferencia, la materia que ocupa la mayor parte del recuento de dictámenes. Por lo que no cabe duda, que desde la perspectiva de los ciudadanos, el Consejo opera como un auténtico garante de los principios y valores constitucionales, porque al estar revestidos sus dictámenes de auctoritas, no pueden ser obviados aunque en muchas ocasiones no sean vinculantes, ni preceptivos.

Además se ha destacado la presencia cada vez mayor de las Administraciones locales como sujetos consultantes, y en cuestiones de alcance jurídico y relevancia para los servicios públicos que tienen como destinatario directo a los ciudadanos.

También se ha resaltado el significativo incremento del número total de consultas y dictámenes durante el último lustro, cuestiones que vienen a incidir en la eficacia y el prestigio que el Consejo Jurídico, tiene acreditado.

Se ha puesto de manifiesto, que a pesar de que los tiempos recientes no han sido los mejores para la dotación presupuestaria que sustenta el funcionamiento de la administración y de las instituciones que la conforman, el Consejo Jurídico, ha incorporado un nuevo letrado, lo que viene a compensar, en cierta medida, ese incremento de la carga de trabajo que viene siendo una constante en los últimos años.

En definitiva, el Gobierno al que me honro en pertenecer, cree en el Consejo Jurídico, cuenta con el Consejo Jurídico, siente un gran respeto hacia la institución, y, desde luego, está dispuesto a respaldar, en la medida de lo posible, su buen y acreditado funcionamiento.

Sr. Presidente, Sr. Secretario, Consejeros, Letrados, Funcionarios: Termino, se ha hablado de renovación, en el sentido de proporcionar una nueva energía a algo. Pues bien, creo que esa renovación ha acompañado siempre a nuestro Consejo Jurídico de la Región de Murcia, porque hoy, como ayer, se siguen y se seguirán, las pautas que sentara su primer presidente, el Excmo. Sr. D. Juan Megías, al invocar: la formación, la prudencia y la discreción de los Consejeros.

Nada más, y Muchas gracias.”

10. Publicación de dictámenes.

El Consejo publica a través de la web www.consejojuridico.es los dictámenes emitidos durante el año, cumpliendo así lo previsto en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, así como el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



Bienvenido al buscador de dictámenes del **Consejo Jurídico de la Región de Murcia**.
Seleccione los criterios de la búsqueda y haga clic en buscar.

Búsqueda	
Año: ?	Desde: <input type="text"/> Hasta: <input type="text"/>
Nº de Dictamen: ?	<input type="text"/> / <input type="text"/>
Tipo de Dictamen: ?	<input type="text"/>
Consultante: ?	<input type="text"/>
Asunto: ?	<input type="text"/>
Frase en asunto: ?	<input type="text"/>
Asunto excluyente: ?	<input type="text"/>
Texto: ?	<input type="text"/>
Frase en texto: ?	<input type="text"/>
Texto excluyente: ?	<input type="text"/>

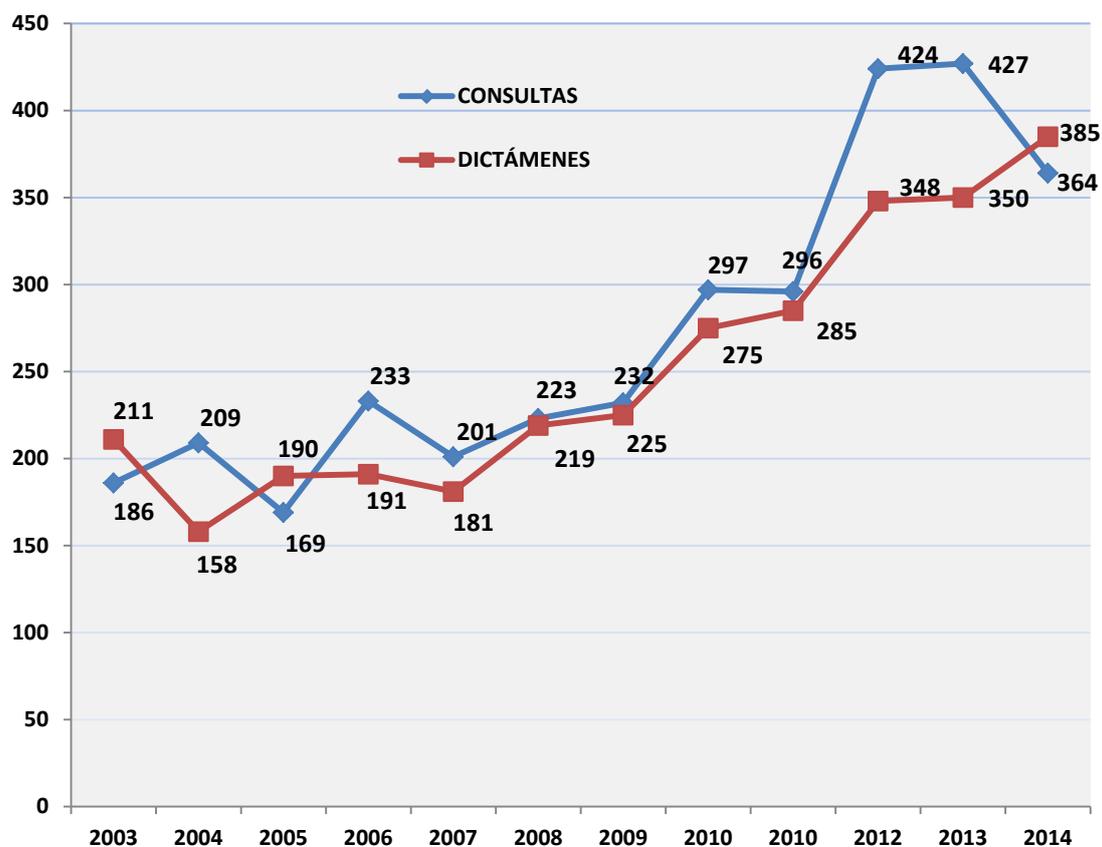
Imagen página de inicio del buscador de dictámenes

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas y de dictámenes.

Durante el año 2014 tuvieron entrada en el Consejo 364 expedientes con solicitud de dictamen y fueron emitidos 385 dictámenes, 21 más que el año anterior, siendo la cantidad más alta de dictámenes aprobados en un año, como queda reflejado en las sucesivas Memorias.



Gráf. 1. Evolución consultas recibidas y dictámenes emitidos desde 2003

2. Acuerdos de suspensión de trámite.

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 28 solicitudes de dictamen para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Por tanto, el número total de dictámenes más acuerdos es de 413.

3. Procedencia de las consultas

De los 364 expedientes de consulta recibidos, la mayoría proceden, igual que en años anteriores, de la Administración Autonómica, que envió 324. Por otra parte tuvieron entrada 40 expedientes procedentes de Corporaciones Locales.

Gobierno y Administración Regional

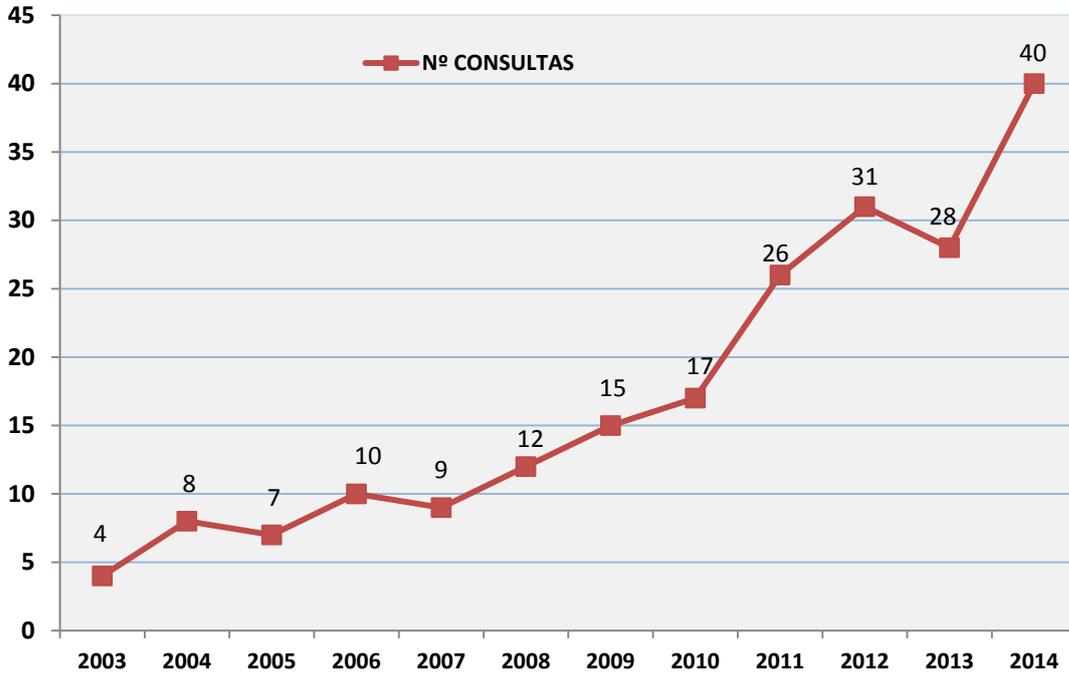
Consejería de Presidencia .	2
Consejería de Economía y Hacienda .	9
Consejería de Agricultura, y Agua .	11
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	11
Consejería de Cultura y Turismo	2
Consejería de Sanidad y Política Social	184
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación	5
Consejería de Industria, Empresa e Innovación	1
Consejería de Educación, Universidades, y Empleo	18
<hr/>	
Consejería de Presidencia y Empleo*	4
Consejería de Educación, Cultura y Universidades*	47
Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio*.	35
Subtotal	324

Corporaciones Locales

Ayuntamiento de Águilas .	4
Ayuntamiento de Albudeite	1
Ayuntamiento de Alguazas	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	1
Ayuntamiento de Archena .	1
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Cehegín	1
Ayuntamiento de Ceutí	2
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Jumilla	2
Ayuntamiento de Mula	1
Ayuntamiento de Murcia	17
Ayuntamiento de Puerto Lumbreras	2
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	2
Ayuntamiento de Totana	2
Subtotal	40
Total consultas	364

* Decreto de la Presidencia n.º 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional.

Las consultas se formularon en 8 ocasiones con carácter facultativo, siendo las restantes de carácter preceptivo.



Gráf. 2. Evolución número de consultas recibidas procedentes de corporaciones locales



Gráf. 3. Distribución de las consultas según la procedencia de las mismas

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 183 expedientes, de los cuales 11 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta.

5. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas, e incidentes.

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

No fue solicitada audiencia en expediente alguno.

En el Dictamen 192/2014 (Exp. 113/2014) fue formulado un incidente de denuncia de omisión del deber de abstención, en el cual el Sr. Letrado-Secretario General rindió el siguiente informe:

“El Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha dictado el 27 de agosto de 2014 una resolución por la que se incoa expediente en el que se debe informar por el Letrado-Secretario General sobre las actuaciones a seguir con ocasión del escrito presentado por el partido político Soberanía, representado por D. José Luis Mazón Costa, relativo al Dictamen 192/2014, sobre consulta facultativa por “recurso de alzada y solicitud de identificación y obtención de copias de diferentes documentos” (expte. 113/14), emitido a solicitud del Consejero de Agricultura y Agua. Mediante tal escrito, en lo que afecta al Consejo Jurídico, se denuncia la infracción del deber de abstención del Sr. Martínez Ripoll en el Dictamen 192/2014 por, según se dice, tener “cuestión litigiosa pendiente (y enemistad) con el representante legal” de Soberanía, y se solicita la incoación de expediente para “depuración de responsabilidades”, con nulidad del Dictamen.

ANTECEDENTES

1. Tal como ha sido recibido en este Consejo Jurídico el día 31 de julio de 2014, al escrito citado el Sr. Mazón une una copia simple de: a) los estatutos de Soberanía; b) una sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Murcia, de 22 de julio de 2014, por la que se condena por prevaricación, entre otros, al exalcalde de Torre Pacheco; c) la Resolución de una Queja presentada por el Sr. Mazón ante el Colegio de Abogados de Murcia frente al Sr. Martínez Ripoll, por las expresiones vertidas en el recurso contencioso-administrativo 101/2010, del Juzgado nº 1 de Murcia de ese orden jurisdiccional, Resolución en la que la Junta de Gobierno de dicho Colegio acuerda, previo informe de la Comisión de Deontología, archivar sin más trámite el expediente, en base a lo preceptuado en el artículo 6.1, párrafo 3, del

Reglamento de Régimen Disciplinario (Acuerdo nº 18/2011); y d) un escrito del Sr. Martínez Ripoll en la pieza de tasación de costas relativa al recurso de apelación 127/2011.

2. Fue dado traslado de tal escrito al Sr. Martínez Ripoll el mismo día 27 de agosto de 2014, y ha formulado alegaciones mediante escrito que ha tenido entrada en el Consejo Jurídico el día 9 de septiembre de 2014. En ellas niega que exista enemistad manifiesta alguna ni causa judicial pendiente con el Sr. Mazón o con el partido político Soberanía, en síntesis, porque su actuación profesional, como ha reconocido el Colegio de Abogados de Murcia, estuvo amparada por la libertad de expresión propia del ejercicio de la abogacía en interés del cliente; porque el pleito pendiente al que alude el escrito del Sr. Mazón sería entre éste y el Colegio de Abogados citado, no con él; y, finalmente, porque incluso de ser cierta la cuestión litigiosa o la enemistad, no habría podido ejercer el deber de abstenerse, ya que en el Dictamen 192/2014 no aparece en ningún momento el nombre del Sr. Mazón, por lo que le era desconocida su presencia como representante del partido político Soberanía.

3. El Dictamen del Consejo Jurídico 192/2014, de 27 de junio, tenía por objeto una solicitud de información ante la Consejería de Agricultura y Agua, formulada por Soberanía representada por el Sr. Mazón, para que le fuese facilitada cierta documentación relacionada con la sociedad Desaladora de Escombreras, y se concluyó por unanimidad, en síntesis, que Soberanía, al día de la fecha, carecía de ese derecho. Tal dictamen se aprobó por unanimidad, según consta en el acta de la sesión celebrada por el Consejo Jurídico en dicha fecha.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. A la vista del escrito presentado y de la naturaleza de la infracción denunciada, el marco legal a considerar está formado por el artículo 7.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), por el 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, por los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y por el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT).

Según el primero, los Consejeros quedan obligados a abstenerse de intervenir en aquellos asuntos que así proceda, con arreglo a lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretando el artículo 14.2 del citado Reglamento que “el Consejero obligado a abstenerse lo hará por escrito dirigido al Presidente con anterioridad a la discusión del asunto, o verbalmente, al advertir que incurre en alguna de las causas de abstención”.

El artículo 28.2, c) de la referida LPAC, por su parte, dispone que es causa de abstención “la enemistad manifiesta con cualquiera de los interesados (...) o representantes legales que intervengan en el procedimiento”; por su parte, la letra b) de ese mismo artículo dice que también es causa de abstención “tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado”; añadiendo el párrafo 5 de igual artículo que la no abstención, cuando proceda, dará lugar a responsabilidad.

2. Sobre qué clase de responsabilidad sea ésta hay que considerar la citada LT en su Título II (Buen Gobierno), que califica como responsabilidad disciplinaria la intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas (art. 29.2, b), para lo que regula, también, las sanciones correspondientes (art 30) y el procedimiento (art. 31). Ahora bien, el ámbito subjetivo de aplicación de este Título II es el de los altos cargos o asimilados (art. 25.2), condición que no concurre, con carácter general, en los miembros del Consejo Jurídico, ya que ni la LCJ, ni la Ley 4/1994, de 1 de agosto, del Estatuto de la Actividad Política (EAP) realizan tal declaración.

Se ha destacado por la doctrina consultiva que la consideración de alto cargo no puede dissociarse de la existencia de un peculiar régimen jurídico caracterizado por un conjunto de deberes y derechos que el legislador ha configurado para garantizar el correcto desempeño de determinadas funciones públicas, con el objetivo de evitar toda posible colisión de intereses en las relaciones del sector público con el privado y entre esferas distintas de aquél. Se trata de asegurar la absoluta dedicación del alto cargo a sus funciones, como prescribe el artículo 5 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y Altos Cargos de Administración del Estado (titulado “dedicación exclusiva al cargo público”) y el 9 EAP, para el cual la dedicación tiene que ser exclusiva y excluyente, y ello dentro de las exigencias que el artículo 103 CE ha previsto para la Administración y sus órganos y servidores públicos.

Así pues, la regulación del régimen jurídico de los altos cargos se fundamenta, entre otros motivos, en la dedicación exclusiva y excluyente de los mismos, condición que tampoco concurre en los miembros del Consejo Jurídico, los cuales sólo tienen una dedicación parcial a la actividad consultiva, que compatibilizan con sus actividades profesionales, salvo las excepciones marcadas por el artículo 7.3 LCJ.

Al no existir declaración legal expresa que califique a los miembros del Consejo como alto cargo, habría que llegar a esa calificación a través de la analogía, aplicación que, sin embargo, ofrece un resultado negativo desde el punto de vista material debido al régimen jurídico de su función, conclusión a la que ha de llegarse, también, desde la óptica del ámbito disciplinario o sancionador, ya que el especial principio de legalidad del artículo 25.1 CE lo impide. Así, no podría establecerse relación de causalidad entre la conducta descrita por la norma tipificadora -si se probase como hecho- y el miembro del Consejo, ya que la titularidad de la obligación referida en el artículo 29.2, b) LT es de los altos cargos, a quienes es imputable la responsabilidad disciplinaria regulada, y no a quienes carezcan de esa condición. Este principio ha sido recogido en el artículo 130.1 de la LPAC, cuando dispone que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia”, y no puede resultar responsable quien no está incluido en el ámbito de aplicación de la norma que tipifica las infracciones. Por tanto, no existe regulado un régimen de sanciones en este ámbito.

3. Además de lo anterior, se ha de tener en cuenta si procedería calificar como infracción del deber de abstención, o no, los hechos fijados en los antecedentes. El sistema de abstenciones y recusaciones establecido por los

artículos 28 y 29 LPAC y el 7.4 de la LCJ tiene por finalidad incrementar el revestimiento de objetividad de los actos de las diferentes Administraciones públicas, preservando así el ámbito de derechos de las personas que puedan estar interesadas en los diferentes procedimientos. Ahora bien, el apartamiento de un cargo público para intervenir en un asunto de su competencia por mediar causa de abstención o recusación afecta al ejercicio de la competencia de los órganos administrativos, competencia que no es disponible (art. 12 LPAC), por lo que ha de interpretarse cada causa con el necesario rigor.

Según la alegación del denunciante concurriría la causa de abstención consignada en el artículo 28.2, letra c), que regula como tal tener amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas a las que se refiere la letra b), es decir con los interesados, o también con sus representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento.

La amistad íntima o enemistad manifiesta es un hecho que ha de ser probado por quien plantea su existencia, es decir, por el denunciante, sin que pueda concederse eficacia probatoria a su mera alegación (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 febrero 2014). En el plano interpretativo, la jurisprudencia aporta una visión más bien restrictiva, según la cual no basta con que las dudas o sospechas sobre la imparcialidad surjan en la mente de la parte, sino que lo determinante y decisivo es que las razones para dudar de la imparcialidad, por un lado, queden exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos y, por otro, alcancen una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas (STC 55/2007). La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 4 de octubre de 2010 (citada por la de 1 de diciembre de 2011) precisa también que “el motivo de abstención del artículo 28.2.c) de la Ley 30/1992 no lo constituye la simple amistad sino la “amistad íntima”, lo cual significa que no basta cualquier relación de conocimiento sino que es necesario que concurren (y se acrediten) unas circunstancias de hecho que revelen en el ámbito de la vida personal, ajeno al de la profesión, la proximidad y la estrecha vinculación que las actuales pautas sociales exigen para apreciar ese elevado nivel de amistad que resulta necesario para merecer la calificación de “íntima” (circunstancias como pueden ser, entre otras, la coincidencia de manera repetida o habitual en los tiempos y actividades de ocio, en celebraciones familiares, etc.).” Semejante orientación tienen las resoluciones judiciales cuando se refieren a la enemistad, que ha de ser “manifiesta” indicando la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de febrero de 1988, que la enemistad manifiesta (se refiere al núm. 9º del art. 219 de la LOPJ, de igual causa de abstención que la alegada y comprendida en el art. 28.1, d) LPAC), es un estado de animadversión referido al recusante y exteriorizado por el recusado, apreciable objetivamente y que razonablemente permite crear duda en la imparcialidad con que debe proceder, según el principio de justicia en que descansa el ordenamiento jurídico y respecto al derecho o interés en virtud del que actúan en el proceso las partes. Así, ya en particular, dice el ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de marzo de 2011, que dicha enemistad manifiesta no puede deducirse de “la mera crítica a los razonamientos de una resolución judicial”, de lo que se colige que tampoco puede servir de fundamento a ella la discrepancia jurídica manifestada por los abogados en su actuación profesional, como plantea el denunciante, lo cual cabe afirmar no sólo en abstracto, sino también en el caso particular, ya que el propio Colegio de Abogados de Murcia, a través de su Junta de

Gobierno, previo informe de la Comisión Deontológica, dictó el 11 de abril de 2011 el Acuerdo nº 18/2011, por el que resuelve que las expresiones y términos utilizados por el letrado denunciado (el Sr. Martínez Ripoll) a que se refería el escrito de queja presentado por el Sr. Mazón Costa, no pueden considerarse ofensivas ni infractoras de las normas deontológicas. Señala la Junta de Gobierno que tales expresiones se contienen en los escritos de contestación a la demanda y de conclusiones y, a la vista del Recurso Contencioso y estudiadas todas las circunstancias, se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión del abogado en el ejercicio de su función, ya que están alentadas por su interés en defensa de su cliente. De esta forma, si la causa de las expresiones fue esa, mal puede apreciarse la animadversión que constituiría la enemistad manifiesta, según la jurisprudencia, por lo que cabe concluir que no concurre la causa de abstención del artículo 28.2, letra c), LPAC.

4. Se cita también por el denunciante la existencia de cuestión litigiosa con el Sr. Martínez Ripoll, consistente en una pieza de tasación de costas que dimana del recurso de apelación 127/2011 y, aunque, como en el caso anterior, no cita precepto legal alguno en que basar la alegación, en realidad se alude a la causa de abstención del artículo 28.2, a), LPAC, que configura como tal “tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado”. Sin embargo, no es necesario mayor esfuerzo para concluir en la inexistencia de la misma, ya que, incluso de aceptarse que pueda existir cuestión litigiosa, ésta se daría entre el Sr. Mazón y el Colegio de Abogados de Murcia, que fueron las partes del proceso contencioso-administrativo antes referido, siendo el Sr. Martínez Ripoll quien profesionalmente asumió la dirección jurídica del Colegio, pero a título profesional, sin ser parte; paralelamente, en el procedimiento administrativo objeto del Dictamen 192/2014 era parte interesada el partido político Soberanía, con el cual el Sr. Martínez Ripoll no mantiene relación alguna. No se dan, por tanto, los presupuestos que el precepto requiere para la causa de abstención alegada.

5. Alude el escrito de denuncia, en último lugar, a la nulidad del Dictamen “contaminado” por la participación del Sr. Martínez Ripoll. Aunque la falta de concurrencia de causa de abstención evitaría tratar tal cuestión, debe recordarse que el artículo 28.3 LPAC dispone que “la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido”. Para que la consecuencia de la infracción del deber de abstención sea tal invalidez es necesario que la actuación del infractor sea determinante en la conformación final del acto administrativo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de octubre de 2006), de tal forma que el contenido de éste resulte afectado ciertamente de esa falta de objetividad que se sospecha por razón de la incompatibilidad de su autor y que por ello incurra en una infracción del ordenamiento jurídico determinante de su nulidad o anulabilidad (STS, Sala de lo contencioso-administrativo, de 7 de octubre de 2010); es decir, el acto administrativo sería inválido si efectivamente se constatará que es el resultado o consecuencia directa de esa “enemistad manifiesta”, o de la “cuestión litigiosa pendiente”, lo que en ningún caso cabría apreciar aquí, dado que el Dictamen 192/2014 se aprueba por unanimidad, dentro de un órgano colegiado compuesto por 5 miembros, de lo cual cabe inferir con naturalidad que sus conclusiones no hubiesen estado afectadas

determinantemente por las hipotéticas causas de abstención de uno sólo de sus miembros.

CONCLUSIONES

Primera.- El ámbito subjetivo de aplicación del Título II de la Ley 19/2013, es el de los altos cargos o asimilados (art. 25.2), condición que no concurre, a los efectos considerados, en los miembros del Consejo Jurídico, ya que ni la LCJ ni la LEAP realizan tal declaración.

Segunda.- En el Dictamen 192/2014 no concurren respecto al Sr. Martínez Ripoll las causas de abstención alegadas en el escrito de denuncia.

Tercera.- Incluso en la hipótesis de que concurriera causa de abstención en el Sr. Martínez Ripoll, el Dictamen 192/2014 no estaría afectado de invalidez.

Cuarta.- En consecuencia, no procede practicar otra actuación adicional a las presentes en relación con el escrito presentado por el Sr, Mazón Costa, por lo que el procedimiento incoado por Resolución del Presidente de 27 de agosto de 2014 ha de concluir con el archivo de la denuncia.

Murcia, a 10 de septiembre de 2014.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Manuel M^a Contreras Ortiz”.

En igual fecha a la del informe, el Presidente dictó resolución archivando el expediente.

6. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se clasifican así:

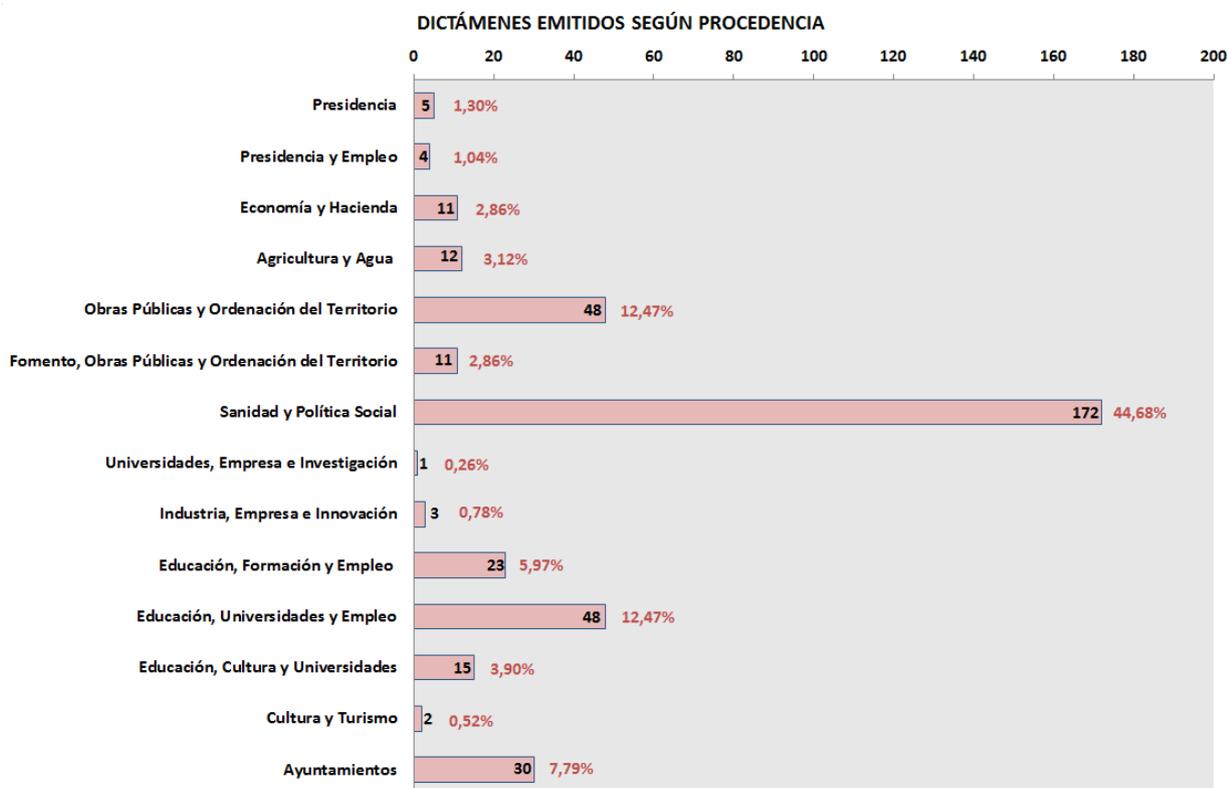
6.1. Por la procedencia de la consulta

Gobierno y Administración Regional

Consejería de Presidencia	5
Consejería de Economía y Hacienda	11
Consejería de Agricultura y Agua	12
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	48
Consejería de Cultura y Turismo	2
Consejería de Sanidad y Política Social	172
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (2011)	1
Consejería de Industria, Empresa e Innovación	3
Consejería de Educación, Formación y Empleo (2011)	23
Consejería de Educación, Universidades y Empleo (2013)	48
<hr/>	
Consejería de Presidencia y Empleo*	4
Consejería de Educación, Cultura y Universidades*	15
Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio*	11
Subtotal.....	355

Corporaciones locales

Ayuntamiento de Águilas	2
Ayuntamiento de Alguazas	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	1
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Ceutí	3
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Lorca	1
Ayuntamiento de Mula	1
Ayuntamiento de Murcia	12
Ayuntamiento de Puerto Lumbreras	1
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Santomera	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	1
Ayuntamiento de Totana	2
Subtotal....	30
TOTAL.....	385



Gráf. 4. Dictámenes emitidos y porcentajes según la procedencia de las consultas

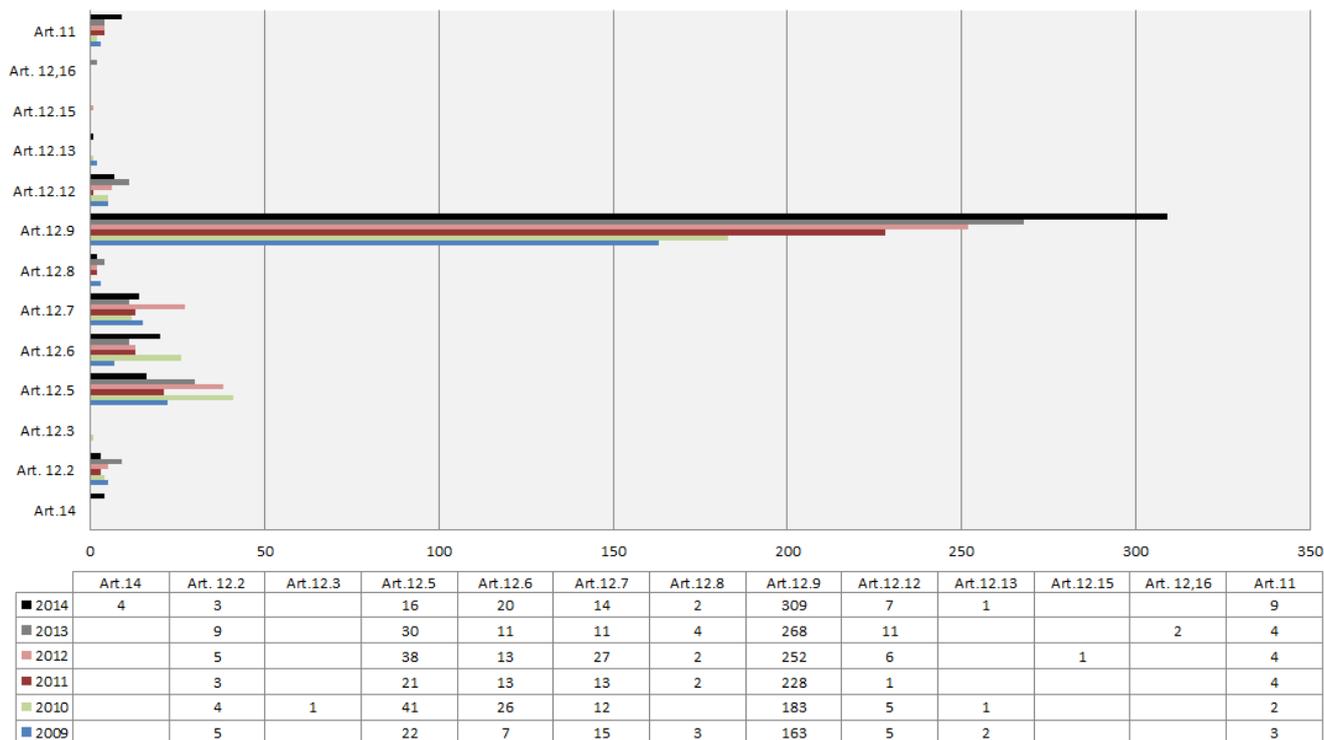
6.2. Por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo

Art. 11. Dictámenes facultativos	9
Art. 12. Dictámenes preceptivos	372
12.1 Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía	-
12.2 Anteproyectos de Ley	3
13.3 Proyectos de Decretos Legislativos	-
12.4 Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico	-
12.5 Proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado	16
12.6 Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes	20
12.7 Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	14
12.8 Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas	2
12.9 Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	309
12.10 Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito	-
12.11 Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional	-
12.12 Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos	7
12.13 Propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno	1
12.14 Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno	-
12.15 Pliegos generales para contratación y para concesiones	-
12.16 Alteración, creación y supresión de municipios	-

12.17 Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo -

Art. 14. Consultas por los ayuntamientos* **4**

Responsabilidades patrimoniales de cuantía igual o superior a 50.000 euros 4



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

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

7. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia durante el año 2014 de 233 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		224
Oído el Consejo Jurídico		7
DICTAMEN	ASUNTO	
130/13	Interpretación del contrato de servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, suscrito por el Ayuntamiento de San Javier con la mercantil --.	
167/13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.	
232/13	Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia.	
265/13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en un centro sanitario.	
336/13	Consulta facultativa relativa a la interpretación del contrato de servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, suscrito por el Ayuntamiento de San Javier con la mercantil --.	
01/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.	
276/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.	
Con omisión de la preceptiva fórmula.....		2
333/13	Anteproyecto de Ley de Venta Ambulante o no Sedentaria de la Región de Murcia.	
242/14	Anteproyecto de Ley de modificación de la ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia.	
TOTAL		233

8. Índice numérico de dictámenes

01/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
02/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
03/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
04/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad .
05/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
06/14	Proyecto de Decreto por el que se homologa el modelo básico de contrato de intermediación para la adopción internacional.
07/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
08/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
09/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por su exclusión en la lista de profesores interinos.
10/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
11/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
12/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
13/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
14/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
15/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un Centro Hospitalario.
16/14	Resolución del contrato de Suministro e instalación del equipamiento necesario para la titulación de Odontología.
17/14	Revisión de oficio instada por x, y, z, contra la Resolución de 29 de abril de 2010, de la Comisión de Selección del procedimiento extraordinario para la provisión de puestos del Cuerpo Técnico, Opción Valorador de Dependencia, por la que se publican las puntuaciones definitivas de los aspirantes a dicho procedimiento.

18/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
19/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, sobre accidente escolar de su hija.
20/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
21/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
22/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
23/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
24/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, sobre daños sufridos por caída en la calzada .
25/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
26/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
27/14	Recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Orden de 26 de febrero de 2010, de la Consejería consultante, por la que se desestima reclamación de responsabilidad patrimonial instada por la mercantil -- y por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
28/14	Propuesta de transacción judicial con motivo del acuerdo entre Radiotelevisión de la Región de Murcia y Grupo Empresarial de Televisión de Murcia, S.A.
29/14	Modificación del contrato de concesión de obra pública de elaboración de proyecto, construcción y explotación del "Aparcamiento subterráneo en Gran Vía y Avda. de Italia", en Cieza.
30/14	Revisión de oficio de las resoluciones del Director de la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud II de Cartagena, por las que se otorgaron diversos nombramientos como Auxiliar Administrativo a x, en los años 2008, 2009 y 2010.
31/14	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de las Industrias Culturales y de las Artes de la Región de Murcia.
32/14	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x, en relación con expediente de gestión tributaria relativo al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
33/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
34/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.

- 35/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 36/14** Revisión de oficio de las resoluciones del Director Gerente de Atención Primaria de Cartagena y del Director Gerente del Hospital Universitario Santa María del Rosell de Cartagena, por las que se otorgaron diversos nombramientos como Analista de Sistemas a x, en los años 2009, 2010 y 2011.
- 37/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 38/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, luego sucedido por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 39/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 40/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 41/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 42/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
- 43/14** Revisión de oficio de las resoluciones del Director Gerente de Atención Primaria del Área de Salud II de Cartagena, por las que se otorgaron diversos nombramientos como Auxiliar de Enfermería a x, en el año 2009.
- 44/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 45/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 46/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 47/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 48/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 49/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 50/14** Revisión de oficio instada por x, en relación con el expediente sancionador por infracción urbanística.
- 51/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un Centro Hospitalario.

52/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de - y x, en nombre y representación de x, como consecuencia de los daños sufridos por la cesión por parte de otra mercantil de terrenos de su propiedad.
53/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
54/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente en recinto de centro hospitalario.
55/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
56/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
57/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
58/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
59/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
60/14	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al expediente de x, de ayuda a agricultura ecológica anualidad 2013.
61/14	Modificación del contrato para la gestión del servicio público de prestación de tratamiento de diálisis, tratamiento medicamentoso, pruebas de laboratorio y pruebas complementarias, realización y mantenimiento del acceso de diálisis, a enfermos beneficiarios de la asistencia sanitaria del Servicio Murciano de Salud pertenecientes a las Áreas de Salud II y VIII.
62/14	Consulta facultativa relativa al reintegro de pago indebido de una ayuda a x.
63/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
64/14	Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 12 de noviembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regula la selección del personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud.
65/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
66/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
67/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

68/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de la Administración educativa.
69/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
70/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
71/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
72/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
73/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
74/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos en una finca de su propiedad.
75/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la Comunidad de Propietarios del Complejo Inmobiliario Residencial United Golf Resorts La Tercia, debida al incumplimiento del Ayuntamiento de Murcia de su obligación legal de vigilar y controlar el correcto planeamiento, proyecto y adecuada ejecución material de determinadas estructuras integradas en las obras de urbanización correspondientes al Proyecto de Urbanización U.A. ZU-SR-GT3 Los Cañares, en Gea y Truyols.
76/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
77/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
78/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
79/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
80/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
81/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la caída de una rama en una finca de su propiedad.
82/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en Centro Hospitalario.
83/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
84/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

85/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
86/14	Proyecto de Orden de organización y funcionamiento del Registro de Órganos de Representación del Personal al Servicio del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
87/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por x debida a agresión.
88/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
89/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
90/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
91/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
92/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
93/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
94/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en Centro Hospitalario.
95/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
96/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
97/14	Proyecto de Decreto por el que se establece la regulación para el uso sostenible de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
98/14	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x contra liquidación correspondiente al expediente de gestión tributaria generado por el devengo del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
99/14	Resolución de contrato "Vigilancia en el edificio sede del Laboratorio Agroalimentario y de Sanidad Animal".
100/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
101/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

102/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
103/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
104/14	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x, y contra las liquidaciones correspondientes al expediente de gestión tributaria generado por el devengo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
105/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
106/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
107/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
108/14	Responsabilidad patrimonial instada por la comunidad de propietarios del edificio "--", como consecuencia de los daños ocasionados en los trasteros, debido a las obras de construcción de la nueva sede de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia.
109/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
110/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
111/14	Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
112/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
113/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
114/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
115/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
116/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
117/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

118/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
119/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario.
120/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
121/14	Revisión de oficio de la Resolución del Director General de Estructuras e Industrias Agroalimentarias de 14 de noviembre de 1995, aprobatoria del Acuerdo de Concentración Parcelaria de los Sectores III y IV, Subperímetro, Sectores Hidráulicos XII y XIII, de la Zona Regable Oriental del Campo de Cartagena, instada por x en nombre de "--".
122/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
123/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
124/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
125/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
126/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
127/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
128/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
129/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de una prótesis dental en centro hospitalario.
130/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
131/14	Consulta facultativa relativa a situación administrativa de un funcionario de carrera de la Corporación nombrado Concejal de la misma.
132/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
133/14	Responsabilidad patrimonial instada inicialmente por x, y por y, que se subroga posteriormente en el ejercicio de la acción, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
134/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.

135/14	Proyecto de Decreto por el que se regula la autorización, acreditación, el registro y la inspección de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece la tipología de los mismos.
136/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
137/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
138/14	Proyecto de Decreto de Hemoterapia y Hemovigilancia de la Región de Murcia.
139/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo x, debida a accidente escolar.
140/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en un centro hospitalario.
141/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
142/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
143/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
144/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
145/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
146/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
147/14	Proyecto de Orden para la creación de la comisión de seguimiento de la Red Solidaria para el aprovechamiento de alimentos.
148/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la comunidad de propietarios del edificio "--", como consecuencia de los daños sufridos en el garaje del inmueble.
149/14	Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 11 de marzo de 2013, por la que se aprueban los modelos de declaración-liquidación y autoliquidación correspondientes a los impuestos medioambientales creados por la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en Materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2006, sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia, y se determina el lugar, forma y plazos para su presentación.
150/14	Resolución de contrato de obras denominado "Centro de Atención Policial en el Esparragal", por incumplimiento del contratista.

- 151/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 152/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 153/14** Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa de la Orden de 19 de mayo de 2011 por la que se estimó el recurso extraordinario de revisión interpuesto por x.
- 154/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 155/14** Resolución del contrato de gestión del servicio público del "--" del Ayuntamiento de Ceutí.
- 156/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente en un centro hospitalario.
- 157/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
- 158/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 159/14** Revisión de oficio de la resolución recaída en procedimiento sancionador solicitada por x.
- 160/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 161/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 162/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en Centro Hospitalario y por error de diagnóstico.
- 163/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
- 164/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 165/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la UTE -- y otros, como consecuencia de los daños sufridos en un autobús en un viaje organizado por el centro I.E.S. Romano García de Lorquí.
- 166/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de -- como consecuencia de los daños sufridos por su asegurado x en su local, provocados por una sobretensión eléctrica de origen externo.
- 167/14** Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa en la contratación de reserva y ocupación de 75 plazas de centro de día para la atención de personas con enfermedad mental en el municipio de Molina de Segura.

168/14	Propuesta al Consejo de Gobierno para que autorice el pago al Tesoro Público Nacional de las cuotas de amortización correspondientes al préstamo derivado del "Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la financiación de proyectos de mejora de campus universitarios situados en Murcia, a través de ayudas a conceder por esta Comunidad Autónoma".
169/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
170/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
171/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
172/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
173/14	Responsabilidad patrimonial instada por --, por los daños sufridos como consecuencia del erróneo resultado de los análisis practicados por el Laboratorio Regional de Salud Pública sobre muestras de músculo de bovino propiedad de la citada mercantil.
174/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, que actúan en su propio nombre y en el de su hija menor x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
175/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
176/14	Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento y se establece el modelo de comunicación previa para la aplicación de las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por inversión en entidades.
177/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la caída en un centro sanitario.
178/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el robo de motor en el punto de amarre nº -- del Puerto de Mar de Cristal, término municipal de Cartagena.
179/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
180/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
181/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija x, debida a accidente escolar.
182/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 183/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 184/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 185/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 186/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
- 187/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 188/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 189/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en su propio nombre y en representación de su hijo menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 190/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo propiedad de la empresa de la que es administrador.
- 191/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
- 192/14** Consulta facultativa sobre recurso de alzada y solicitud de identificación y obtención de copias de diferentes documentos.
- 193/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 194/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 195/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 196/14** Responsabilidad patrimonial instada por el Servicio Murciano de Salud, como consecuencia de los daños sufridos en la valla del recinto del Centro de Salud "El Carmen" de Murcia.
- 197/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en un centro hospitalario.
- 198/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 199/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la pérdida de unas gafas en un centro hospitalario.

200/14	Modificación del contrato de gestión, mediante concesión, del servicio de suministro de agua potable a domicilio, alcantarillado y depuración de aguas residuales, suscrito con la mercantil --.
201/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
202/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
203/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
204/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de su hija menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
205/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su padre, x, como consecuencia de los daños sufridos por la pérdida de unas gafas en un centro hospitalario.
206/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
207/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
208/14	Revisión de oficio de la Resolución de 26 de junio de 2009 del Director General del SEF, de obligación de reintegro total de subvención concedida a la Asociación de Autónomos para el Fomento y Desarrollo Sociolaboral.
209/14	Interpretación del contrato de concesión para la redacción de proyecto de obras y construcción de una piscina cubierta en el Cuartel de Artillería y posterior gestión del servicio, adjudicada a la empresa --.
210/14	Interpretación del contrato de concesión para la redacción de proyecto de obras y construcción de Complejo Deportivo en La Alberca y posterior gestión del servicio, adjudicada a la empresa --.
211/14	Interpretación del contrato de concesión para la redacción de proyecto de obras y construcción de Complejo Deportivo en Cabezo de Torres y posterior gestión del servicio, adjudicada a la empresa --.
212/14	Interpretación del contrato de concesión para la redacción de proyecto de obras y construcción de Complejo Deportivo La Flota-Murcia y posterior gestión del servicio, adjudicada a la empresa --.
213/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
214/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
215/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

216/14	Consulta facultativa relativa al reintegro al personal funcionario y laboral de la parte proporcional de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.
217/14	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización del convenio de colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y la CARM a través de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación y el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (IMIDA) para la selección y ejecución de proyectos de infraestructuras científicas cofinanciadas por FEDER en el ámbito de biotecnología y biomedicina.
218/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
219/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
220/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
221/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
222/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
223/14	Resolución del contrato de obras de renovación de fachadas en el Mercado Municipal de San Andrés, de Murcia, adjudicado a la empresa --.
224/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
225/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
226/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
227/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por robo de teléfono móvil en un centro hospitalario.
228/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
229/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
230/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
231/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
232/14	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de parte de la Estipulación Sexta del convenio urbanístico suscrito por el Ayuntamiento de Alguazas.

- 233/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 234/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 235/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
- 236/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 237/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 238/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 239/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de dentadura en centro hospitalario.
- 240/14** Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 241/14** Resolución del contrato de nueva impulsión de residuales a Barrio de Peral desde la Ebar Severo Ochoa y prolongación del interceptor de residuales en Ronda Unión, T.M. Cartagena.
- 242/14** Anteproyecto de Ley de modificación de la ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia.
- 243/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 244/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 245/14** Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia.
- 246/14** Resolución del acuerdo marco para el suministro de los productos farmacéuticos citostáticos del lote 9, con destino a los servicios de farmacia de los centros hospitalarios dependientes del Servicio Murciano de Salud, celebrado entre dicho Servicio y --.
- 247/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 248/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 249/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

250/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
251/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
252/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
253/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
254/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
255/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
256/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
257/14	Revisión de oficio de contrataciones a efectos del reconocimiento de la indemnización que corresponda a -- .
258/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
259/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
260/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
261/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
262/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
263/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
264/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
265/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
266/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por robo de una hélice en una embarcación en el Puerto Deportivo de Águilas.
267/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por sustracción de su ropa durante estancia en ingreso de urgencias en centro hospitalario.

268/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
269/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
270/14	Responsabilidad patrimonial instada por x por el accidente escolar de su hijo.
271/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
272/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
273/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
274/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
275/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
276/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
277/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
278/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
279/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
280/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
281/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
282/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
283/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
284/14	Proyecto de Decreto por el que se regula el movimiento de animales vivos y material genético en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
285/14	Resolución del contrato de concesión demanial del uso privativo del local del antiguo Consultorio de Ceutí.
286/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

287/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en relación con un expediente de devolución de ingresos indebidos.
288/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en relación con un expediente de devolución de ingresos indebidos.
289/14	Revisión de oficio del acuerdo de aprobación y del convenio urbanístico C-82 por incurrir en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1,d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
290/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
291/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de una prótesis dental.
292/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por pérdida de dentadura en centro hospitalario.
293/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
294/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
295/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
296/14	Revisión de oficio del expediente instruido para la declaración del estado de ruina del edificio "--".
297/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
298/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
299/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
300/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, por accidente escolar de su hijo.
301/14	Anteproyecto de Ley de la actividad física y el deporte de la Región de Murcia.
302/14	Revisión de oficio solicitada por x, contra liquidaciones derivadas de sanciones de espectáculos públicos.
303/14	Revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho en materia sancionadora, a instancia de x, y.
304/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 305/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una vivienda de su propiedad.
- 306/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 307/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 308/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los perjuicios económicos sufridos en las adjudicaciones de vacantes.
- 309/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, luego sustituido por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 310/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, por accidente escolar sufrido por su hija.
- 311/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 312/14** Consulta facultativa referente al inicio de procedimiento de transacción.
- 313/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 314/14** Revisión de oficio del Decreto del Presidente nº 2/2010, de 17 de febrero, por el que se nombra a x como miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
- 315/14** Revisión de oficio de actos nulos promovida por x, y, z, respecto al Decreto nº 68/2010, de 9 de abril, por el que se dispone el nombramiento como Rector Magnífico de la Universidad de Murcia de x.
- 316/14** Proyecto de Decreto por el que se crea y se regula el funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Seguridad y Salud Laboral.
- 317/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
- 318/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 319/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 320/14** Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 321/14** Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

322/14	Resolución de discrepancia entre la Intervención General y la Consejería de Sanidad y Política Social en el expediente denominado "Reserva y ocupación de 120 plazas residenciales destinadas a personas con discapacidad intelectual", en San Pedro del Pinatar.
323/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por las cantidades ingresadas indebidamente en la cuenta del Juzgado de Totana por el Servicio de Tesorería de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.
324/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
325/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
326/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la expropiación de una finca de su propiedad.
327/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
328/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
329/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
330/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
331/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
332/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
333/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
334/14	Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por los intereses y gastos devengados por prestación de aval para responder de las obligaciones derivadas de una sanción posteriormente dejada sin efecto por resolución judicial.
335/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y --, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
336/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una oficina de empleo del Servicio Regional de Empleo y Formación.
337/14	Resolución de contrato de obras de construcción de 270 fosas dobles en la zona 22 del Cementerio de Nuestro Padre Jesús, de Espinardo, Murcia, adjudicado a la empresa --.

338/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un accidente de circulación.
339/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
340/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de una tubería de abastecimiento de agua potable.
341/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, z, en nombre y representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
342/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
343/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
344/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, por accidente escolar de su hijo.
345/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
346/14	Consulta facultativa relativa al convenio de recaudación del Ayuntamiento de Mula con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
347/14	Reconocimiento de obligaciones o gastos con omisión de fiscalización previa de la contratación de servicios relativos a la reserva y ocupación de 120 plazas residenciales para la atención de personas con discapacidad intelectual en el municipio de Lorca.
348/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
349/14	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de las ayudas para la realización de inmersiones lingüísticas a través de campamentos de verano en inglés en la Región de Murcia.
350/14	Proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones de implantación de la Formación Profesional Básica, los currículos de trece ciclos formativos de enseñanzas, y la organización de los programas formativos profesionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
351/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
352/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
353/14	Responsabilidad patrimonial instada por x por el accidente escolar sufrido por su hijo.
354/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

355/14	Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho instada por x, y contra las liquidaciones correspondientes al expediente de gestión tributaria generados por el devengo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
356/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
357/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la caída de una rama en una finca de su propiedad.
358/14	Resolución del contrato de construcción de un campo de fútbol en Urbanización Mediterráneo, Fase I, de Cartagena.
359/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
360/14	Proyecto de Orden por la que se aprueban las tarifas de las operaciones comerciales e industriales del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.
361/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
362/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
363/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en vía pública.
364/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
365/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
366/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
367/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
368/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
369/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
370/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
371/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.

372/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
373/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
374/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el uso de un producto no autorizado en agricultura ecológica y la pérdida de las ayudas a la producción ecológica para la anualidad 2009.
375/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
376/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
377/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
378/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
379/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
380/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
381/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
382/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
383/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
384/14	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
385/14	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO JURÍDICO: CONSULTAS FACULTATIVAS Y AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS.

1.1. Consultas facultativas.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, éste emitirá dictamen en cuantos asuntos sea consultado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno, los Consejeros, la Asamblea Regional y los Ayuntamientos de la Región a través de sus Alcaldes. En consecuencia, el mencionado artículo 11 atribuye a las autoridades citadas la potestad de activar el proceso de la función consultiva del Consejo Jurídico con el fin de obtener una opinión de éste sobre asuntos en los que no está prevista por el ordenamiento la consulta preceptiva.

Desde esta perspectiva el Consejo Jurídico, en cuanto órgano consultivo que sustituye al Consejo de Estado, es una institución de la Comunidad Autónoma, posición desde la cual, como se ha visto, puede ser consultado por las autoridades citadas, razón por la cual el artículo 1.1 LCJ se refiere a él como el “superior” órgano consultivo.

En cuanto a su alcance, la amplitud y generalidad de la función consultiva permite que ésta contribuya a que las acciones de gobierno tengan las necesarias dosis de serenidad y conocimiento, en el sentido que ya expusiera Saavedra Fajardo en la cuarta de sus Empresas (“Non Solum Armis”) cuando afirma que para mandar es menester ciencia. Resulta ya paradigmático afirmar que la Función Consultiva tiene por finalidad velar por la observancia de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico, orientándose al servicio del Estado de Derecho mediante la aplicación del filtro de la juridicidad a los asuntos que son consultados, convirtiéndose así en una instancia que introduce una legitimación adicional al ejercicio del poder público mediante su aproximación a la razón jurídica (Dictamen 312/2014).

En las consultas facultativas es el órgano que la formula el que debe precisar la cuestión a resolver y sobre la que aquélla versa, condicionando así

la actuación del Consejo Jurídico, que habrá de responder a los interrogantes planteados. Es decir, la competencia de recabar el Dictamen corresponde al titular de la potestas, que entra en diálogo con el órgano de auctoritas, tal como ilustra el conocido aforismo: “pregunta el que puede; responde el que sabe”. Resulta propio de la auctoritas ilustrar acerca de criterios de actuación a quien pide razón de ello por medio de una pregunta.

Ahora bien, la potestas de preguntar, igual que cualquier otra en un Estado de Derecho, se ve condicionada por el conjunto de Ordenamiento Jurídico, que modula su ejercicio. La naturaleza, competencias y régimen jurídico de los entes y órganos que conforman el conjunto del sector público, según se concreta en las respectivas normas reguladoras, compone un sistema caracterizado por la distribución funcional y, cada órgano, en el ejercicio de sus competencias, tiene que ser consciente de los límites de las mismas, no sólo por la posible invalidez de sus actos, que es una consecuencia grave, sino por no interferir el funcionamiento de los demás alterando el normal desenvolvimiento de sus funciones. Es esta una afirmación relacionada con el deber de actuar conforme al principio de buena administración, teniendo en cuenta que cada acto se relaciona con los de los demás órganos y, por tanto, trasciende el ámbito de lo individual y alcanza el ámbito colectivo, y las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una posible lesión de las situaciones de los administrados, sino como un entorpecimiento a la Administración buena y recta, que es tanto como decir de una Administración eficaz.

Por ello, para situar en términos más ajustados el ejercicio de la *potestas* de formular consultas facultativas y, por ende, la competencia del Consejo Jurídico para contestarlas, se debe partir de su carácter de órgano consultivo superior, que es determinante de su posición institucional, según preconiza el ya mencionado artículo 1.1 LCJ: “El Consejo Jurídico de la Región de Murcia es el superior órgano consultivo en materia de Gobierno y de Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, disponiendo en lógica consecuencia el párrafo 4 de ese mismo artículo que “los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia”. Ello es así porque la LCJ presume que la consulta tiene por objeto alguno de los más trascendentes asuntos del gobierno y de la administración, que son los que corresponde examinar al superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Esta consecuencia, aun no estando explicitada de forma expresa en LCJ, sí es una consecuencia implícita, y hasta necesaria, de la definición de su naturaleza y posición institucional (Dictamen 312/2014).

Dada la formalización legal de la actuación administrativa, lo ortodoxo es que se consulte en el seno de un procedimiento administrativo concreto y ya instruido, en el que se ha formulado una propuesta de resolución, praxis ésta ya consolidada y cuyos términos resultan de la redacción de los preceptos expuestos y, además, de los artículos 46 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril).

No obstante, aunque extrañas, pueden no ser inadecuadas las consultas realizadas fuera de un procedimiento o, incluso, antes de iniciarlo, cuando surjan cuestiones de especial relevancia o posibilidades diversas que lo demanden, y así puede entenderse que el artículo 61.2 del ya citado Reglamento de Organización y de Funcionamiento faculta al Consejo Jurídico para proponer al órgano consultante nuevas formas posibles de actuación administrativa (Dictamen 346/2014).

Pero no estando prevista en el ordenamiento la consulta de una manera expresa y preceptiva, para que sea posible la facultativa habría de darse alguna circunstancia que así lo habilite, tal como tratarse, como ha quedado dicho, de actuaciones especialmente relevantes, según apreciación de la autoridad consultante, que no exista otro órgano con competencia para responder, y que no se trastorne el sentido de la consulta.

Existiendo un órgano con competencia especial o particular para responder a la consulta, ésta debe formularse a él en primer lugar, para así respetar las previsiones del ordenamiento, y sólo si por alguna razón tal respuesta no fuera satisfactoria, habría de formularse la consulta facultativa al Consejo Jurídico, justificando las razones de la discrepancia o de la insuficiencia de la respuesta. Es el caso de las competencias que el artículo 52.3,e) del Decreto 59/1996, de 2 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, atribuye a la Dirección General de Administración Local para asesoramiento a las Entidades Locales sobre diversos aspectos legales (Dictámenes 216 y 346/2014).

La consulta facultativa, como ha quedado dicho, no puede trastornar el sentido de la intervención del Consejo Jurídico, tal como está previsto en el ordenamiento. Por ello, en los casos en que está prevista la consulta preceptiva, no debe formularse en el mismo procedimiento o al margen del mismo una consulta facultativa. Así, por ejemplo, no procede recabar el Dictamen del Consejo con carácter potestativo cuando se inician los trabajos de la Comisión Bilateral de Cooperación a que se refiere el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que el resultado de tales trabajos será, ordinariamente, la modificación de la ley de que se trate, previa instrucción del procedimiento a que se refiere el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, y dentro de dicho procedimiento será preceptivo el Dictamen de este Consejo Jurídico, a tenor de lo que dispone el artículo 12.2 LCJ, siendo el momento procedimental adecuado para la emisión del mismo, igual que en todos los Anteproyectos de Ley, cuando se haya ultimado el procedimiento de elaboración y se vaya a elevar al Consejo de Gobierno para su aprobación y remisión a la Asamblea Regional. Igualmente, en la revisión de oficio el Dictamen del Consejo es preceptivo y habilitante al final del procedimiento (art. 102. 1 LPAC), por lo que resulta inadecuado que los problemas jurídicos que se susciten en fases anteriores se planteen en una consulta facultativa. En los dos casos expuestos la consulta facultativa sólo cabría si su objeto fuese aislable del procedimiento posterior, sin que quepa que el Consejo anticipe su Dictamen en los casos en que la consulta puede resultar después preceptiva (*Memoria del Consejo de Estado de 1990*).

De igual modo, la consulta facultativa habría de formularse en asuntos de la competencia propia de la Administración consultante, y no de otras administraciones, ya que las posibles relaciones de conflicto entre Administraciones han de canalizarse a través de los cauces que ha previsto el ordenamiento (así, por ejemplo, respecto a las administraciones locales conforme a lo previsto en los artículos 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según se vio en el Dictamen 346/2014).

1.2. Sentido y límites de la audiencia del interesado ante el Consejo.

So pena de desvirtuar el procedimiento de que se trata, el trámite de audiencia ante este Consejo Jurídico no puede servir para variar el objeto de aquél, ni para solicitar la práctica de nuevas pruebas, cuando el interesado tuvo previamente la posibilidad de formular allí tales pretensiones. Cuestión distinta es que en las alegaciones ante este Consejo se pueda manifestar la existencia de errores o vicios en la tramitación, que podrían motivar, de ser procedente, que el Consejo acordase o dictaminase la retroacción de actuaciones; o que el interesado alegue que en el expediente faltan documentos del mismo, a fin de que si el Consejo los considerase necesarios para emitir adecuadamente su Dictamen, pudiera requerirlos del órgano consultante. Pero, se insiste, el trámite del artículo 48 del citado Decreto, que se otorga cuando ya se ha instruido el procedimiento (donde tienen cabida las referidas pretensiones) y se ha formulado la propuesta de resolución objeto de Dictamen, no es apto para pretender una ampliación de su objeto ni para solicitar pruebas que pudieron proponerse durante su instrucción, so pena de desvirtuar el iter previsto para dicho procedimiento (Dictamen 121/2014).

2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA.

La importancia y la necesidad de la Función Consultiva en la producción de normas que se integran en el ordenamiento jurídico consiste en que permite disponer de un juicio previo y plenamente objetivo, razón por la que ha de ser confiada a órganos dotados de autonomía orgánica y funcional, separados de la Administración activa que, desde esta perspectiva, actúan como “consejero del Gobierno”, papel que se detecta hoy en todos los sistemas que cuentan con este tipo de órganos, en el marco de una renovación de la función consultiva que se relaciona también con la “cultura de la prevención” (*Memoria del Consejo de Estado de 1997*). Es una constante la competencia consultiva respecto a los anteproyectos de ley y, sobre todo, proyectos de reglamentos ejecutivos de las leyes, existiendo una notable contribución de la Función Consultiva a la formación del ordenamiento jurídico en general, y a mejorar su calidad, su integridad y su armonía como aproximación al principio constitucional de seguridad jurídica, y como mecanismo de protección de los derechos de los ciudadanos.

Este carácter preventivo de la Función Consultiva tiene por fin velar por la observancia de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico, orientándose al servicio del Estado de Derecho y produce, entre otros, el efecto de evitar un conflicto posterior. Con esta finalidad, la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia establece con carácter preceptivo el Dictamen en los Anteproyectos de ley y en 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 (art. 12, nº 2 y 5), sobre lo que se han producido en el año 2014 un total de 19 Dictámenes, referidos 3 a Anteproyectos de ley y 16 a Proyectos reglamentarios, siendo destacables las observaciones que se recogen a continuación.

2.1. Régimen jurídico de las modificaciones de los Anteproyectos y Proyectos, posteriores a la emisión del Dictamen del Consejo.

La Consejería de Educación, Cultura y Universidades promovió un procedimiento para la modificación del artículo 5.2 de la ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia (LAD), modificación motivada en que dicho precepto, tras reconocer a los docentes de los centros públicos y privados la condición de autoridad pública, reservaba ésta únicamente a los docentes de nacionalidad española. Dicha restricción dio lugar a que por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plantearan discrepancias al entender que en tanto que no existe motivación alguna que la justifique, vulnera el principio de igualdad de condiciones con los españoles en el acceso y permanencia en el empleo público de los nacionales de la Unión Europea y de los extranjeros referidos en el artículo 57.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), toda vez que la docencia es una actividad abierta a nacionales de la

Unión Europea e, incluso, a extranjeros con residencia legal en España, en caso de contratados laborales. Entiende, en suma, que la reserva a los nacionales de la condición de autoridad se considera contraria al vigente orden de distribución competencial.

El Anteproyecto fue objeto de estudio en el Dictamen 242/2014, el cual en el relato de Antecedentes señala que, según la memoria, tras la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional, se reunió la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y, tras la oportuna negociación, el 7 de noviembre de 2013 llegó a un acuerdo por el que ambas partes consideraban solventadas las discrepancias aludidas, al manifestar la Comunidad Autónoma su compromiso de suprimir el inciso “esta condición sólo será aplicable a los docentes que posean nacionalidad española” del artículo 5.2 LAD, precepto que quedaría con la siguiente redacción: “ Además, los docentes de centros públicos y privados concertados tendrán, en el ejercicio de esas mismas potestades de gobierno, docentes y disciplinarias, la condición de autoridad pública, gozando de la protección y asumiendo la responsabilidad atribuidas a tal condición por el ordenamiento jurídico”.

El expediente no expresa las razones que llevaron a introducir en el artículo 5 LAD el inciso que se acordó suprimir y que no constaba en el texto autorizado que se examinó en el Dictamen 150/2012, el cual tuvo por objeto el Anteproyecto de lo que luego sería la LAD; tampoco se efectuó nueva consulta al Consejo Jurídico tras la inclusión en el texto del Anteproyecto de una variación tan significativa, razón por la cual el Consejo Jurídico no pudo enjuiciarla.

En cualquier caso, se procedió a modificar el texto inicialmente proyectado en un sentido abiertamente contrapuesto a los principios que rigen la incorporación de los no españoles a la Administración, estableciendo un injustificado trato diferenciado por razón de nacionalidad en cuanto a las condiciones de ejercicio de la función docente, contrario a los principios que inspiran la libre circulación de trabajadores en la interpretación que, de ésta y de sus excepciones en relación con el acceso al empleo público, ha realizado la jurisprudencia comunitaria al amparo del artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y sus predecesores (apartado 4 del artículo 48 del Tratado CEE, TCE, y Asuntos Lawrie-Blum, STJCE 3-7-1986; Bleis, STJCE 27-11-1991; Allué, STJCE 30-5-1989), por lo que la conclusión favorable del Dictamen 242/2014 a la modificación pretendida era inexorable.

Pero con independencia de lo anterior, la observación que de tal Dictamen deriva es referente a las alteraciones que se introducen en los Anteproyectos legislativos y Proyectos reglamentarios con posterioridad a la emisión del Dictamen del Consejo Jurídico, respecto a las cuales no goza el órgano instructor del procedimiento de la facultad de introducir discrecionalmente las que considere oportunas, y ello porque se defraudaría la finalidad de los trámites que hasta el momento se han practicado. En el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas los diferentes

trámites tratan de conformar el texto en sus distintas dimensiones: técnica, económica, social y jurídica, y lo que se somete a Dictamen del Consejo es el texto definitivo, debidamente conformado por la autoridad consultante, tal como reza el artículo 46.2, 1º del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento (ROF). Y que el texto sea autorizado como definitivo significa que la instrucción del procedimiento ha finalizado, conclusión que ratifica el carácter último que se prescribe de los dictámenes del Consejo, en consonancia con la relevancia de sus funciones y su posición institucional, lo que determina que, una vez emitidos, ya no podrá informar ningún órgano o institución de la Comunidad Autónoma (art. 2.4 LCJ). Siendo ello así, la consecuencia clara es que no podrán introducirse en el texto otras modificaciones distintas que las derivadas del contenido del Dictamen, quedando vedado replantear el texto legal, salvo que se abra una nueva fase de instrucción en la que la nueva redacción sea objeto del tratamiento procedimental que le corresponda en forma de audiencias, informes y, finalmente, de nuevo dictamen del Consejo. De esta manera, el Consejo se convierte en garante de la pureza del procedimiento de creación normativa evitando la inseguridad jurídica que ocasiona la degradación de la técnica y del rigor con que deben elaborarse las disposiciones de carácter general.

Esta es, también, la conclusión que se deriva de la jurisprudencia, que distingue dos clases de modificaciones en los proyectos normativos una vez emitido el Dictamen del órgano consultivo: por un lado, retoques en el texto, modificaciones no sustanciales y las que son consecuencia lógica del procedimiento de elaboración, las cuales no necesitan una nueva consulta al Consejo (SS TS de 27 de Mayo de 1.993; de la Sala Especial de Revisión de 6 de Octubre de 1.989, de 17 de Enero y 14 de Octubre de 1.996 y 28 de Abril de 1.997); de otra parte, modificaciones sustanciales y trascendentes en relación con el sentido y alcance de la norma, respecto a las cuales ha de predicarse la necesidad de acudir a un ulterior dictamen complementario, como resulta, además de las anteriores, de la STS de 24 de marzo de 2009, la cual indica, en cuanto a la exigencia de dictamen del Consejo en la elaboración de disposiciones generales, que con la intervención de dicho órgano consultivo se pretende hacer efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho que proclama el art. 103.1 de la Constitución (SSTS de 10 de mayo y 16 de junio de 1989), actuando como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001), centrándose la función consultiva que ejerce el Consejo de Estado en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, así como por la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines. A ello debe añadirse la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (STS de 13 de Septiembre de 1.996).

2.2. La conveniencia de las normas por razón del tiempo en que van a ser aprobadas.

El artículo 2.3 LCJ establece que, “salvo disposición de norma con rango de Ley en sentido contrario, los dictámenes del Consejo no serán vinculantes y el carácter de los mismos será exclusivamente jurídico”. Se quiere así subrayar el carácter del órgano vinculado institucionalmente al Estado de Derecho, explicando la Exposición de Motivos en su párrafo final *que* “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”.

El Consejo Jurídico es especialmente cuidadoso en su examen jurídico cuando se trata de dictaminar sobre anteproyectos de leyes, al tratarse de futuras normas del más alto rango formal cuyo contenido debe ser expresión de una voluntad política, la cual se examina de un modo estricto aplicando el filtro de la juridicidad. Éste comienza con la adecuación del texto a la Constitución y al Estatuto, especialmente en relación a las competencias, para después considerar el contraste con la legislación básica y la propia legislación autonómica en cuanto conformadora del subordenamiento propio.

Desde este prisma, el examen jurídico, aunque penetre también en el contraste del texto con los principios generales del Derecho, queda delimitado funcionalmente del contenido político, sin dar lugar a confusiones. No obstante, debe advertirse que el sentido que deba darse al término “oportunidad” conceptualmente no queda cerrado de manera estanca, sino que, como ha destacado la doctrina, en el razonamiento jurídico la frontera entre juicios de legalidad y de oportunidad a veces es impalpable, lo que explica que formen parte del procedimiento de elaboración del texto normativo informes que justifiquen su oportunidad (art. 46.3 y 53.1 Ley 7/2004), la cual adquiere así trascendencia jurídica. El análisis de esta oportunidad deberá también partir de una valoración jurídica de la norma proyectada en relación con su impacto en el ordenamiento, y deberá incluir una valoración de su adecuación a los objetivos propuestos y a los previsibles efectos de su aprobación y promulgación, resultando así un juicio de oportunidad de carácter jurídico que se enmarca en la Función Consultiva y que puede tener distintas vertientes.

Una de ellas fue examinada en el Dictamen 245/2014, referido al anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia. En él se hacía constar que la profesión de Ingeniero Químico, que existe a partir de la creación del título académico oficial mediante RD 932/1992, no es una profesión cuyo ejercicio esté reservado a la posesión de tal título, lo que sólo podría hacerlo, en su caso, una ley estatal, conforme con el artículo 36 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional. No obstante, en el estado actual de la normativa estatal y de las competencias autonómicas, por la doctrina consultiva se acepta que es posible la creación

legal de colegios profesionales de adscripción voluntaria, en casos de profesiones referidas a un determinado título oficial, aun cuando el ejercicio de la correspondiente profesión no esté reservado o condicionado a la posesión de tal título; y que procederá la creación del Colegio si, en el concreto caso de que se trate, existen suficientes razones de interés público. Con tal punto de partida, el Dictamen a continuación planteó la posible incidencia que habría de tener, en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, la aprobación de la futura Ley estatal de Servicios y Colegios Profesionales (LSCP), en cuanto con ella se prosigue el proceso de plena incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado, proceso emprendido, esencialmente, y por lo que aquí interesa, con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes (entre ellas la LCP) para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La antedicha LSCP, con fundamento en los artículos 149.1.1ª, 18ª y 30ª, en relación con el 36 CE, regulará con carácter básico, entre otros aspectos, los requisitos necesarios para crear un Colegio Profesional en España, ya sea de adscripción voluntaria u obligatoria, todo ello según la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, que reconoce al Estado competencia para establecer con carácter básico tales determinaciones (así en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, y las que en ella se citan).

La muy avanzada tramitación del Anteproyecto de LSCP que se desprende de los antecedentes que el Dictamen recoge obligó a tener en cuenta su contenido como referencia necesaria para evaluar la oportunidad de proceder, antes de la aprobación de dicha Ley, a la creación de un nuevo Colegio Profesional, debiendo ello ser puesto en relación con los posibles motivos de interés público que pudieran existir para proceder a dicha creación colegial antes de que se apruebe la referida ley.

Conforme con el referido Anteproyecto (y de acuerdo con la jurisprudencia que en el Dictamen se recoge), no será suficiente para crear un Colegio Profesional la existencia de un título oficial en torno al cual se agrupen colegialmente sus poseedores, ni que tal título sea de carácter académico superior, sino que será necesario, además de lo anterior, que exista una disposición, con el rango adecuado, que condicione el válido ejercicio de una determinada profesión a la posesión de un título de la referida naturaleza, bien sea la reserva de actividad exclusiva para los poseedores de un único título, bien sea de forma compartida con los poseedores de otros títulos que también sean legalmente habilitantes para el ejercicio profesional de la correspondiente actividad.

De esta manera, continúa el citado Dictamen 245/2014, el legislador estatal pretende eliminar las dudas -razonables- que hasta el momento existían sobre el alcance de la "titulación requerida" a que se refiere el artículo 3.1 de la vigente LCP, elemento central que justificaba la creación de un Colegio Profesional conforme a dicha ley, y la posterior integración en el mismo del correspondiente profesional titulado. El carácter preconstitucional de dicho

precepto, unido a la actividad legislativa del Estado posterior a la LCP (también de las CCAA) suscitó dudas, en primer lugar, sobre su carácter básico y, aun en caso afirmativo, sobre la naturaleza o carácter del título oficial que era necesario para justificar la creación de un Colegio Profesional regulado por dicha Ley. También, y a partir del hecho de que estuviera justificada la creación de un determinado Colegio Profesional, por referirse a una (o varias) de las titulaciones adecuadas a tal efecto, se plantearon dudas sobre la posibilidad de crear Colegios Profesionales de adscripción voluntaria, y no únicamente obligatoria, para el correspondiente profesional, cuestión examinada en diversos Dictámenes de este Consejo Jurídico sobre Anteproyectos de leyes regionales de creación de varios Colegios Profesionales (desde el nº 13/2001, de 5 de febrero, al nº 161/2013, de 12 de junio, todos anteriores al conocimiento público del primer Anteproyecto de LSCP).

Esas dudas sobre el alcance de la LCP en los indicados extremos llevaron, sobre todo a las CCAA -prácticamente todas- y, previamente, a los respectivos órganos consultivos informantes, a considerar que era constitucionalmente posible que aquéllas, en ejercicio de sus competencias en materia de colegios profesionales, crearan Colegios Profesionales de adscripción voluntaria en torno a un determinado título oficial (académico superior o no, según los casos) cuando la posesión del mismo no estuviera legalmente configurada como requisito necesario para el válido ejercicio profesional de las correspondientes actividades, es decir, cuando el título oficial era sólo un instrumento de cualificación, acreditativo de la superación de unas determinadas enseñanzas, pero no constituía jurídicamente un requisito de acceso o de reserva profesional.

A tal interpretación pretende poner freno el Anteproyecto de LSCP, de forma que, de aprobarse en sus actuales términos, no será posible la creación de Colegios Profesionales más que para las profesiones tituladas, en el sentido que a dicho concepto da el Anteproyecto, ya expuesto.

Ciertamente que su Disposición transitoria quinta prevé (también en todas las versiones conocidas del Anteproyecto) el mantenimiento del carácter de Corporación de Derecho Público de los Colegios Profesionales creados antes de la entrada en vigor de la futura ley que no reunieren los requisitos establecidos en la misma para la creación de esta clase de Corporaciones, pero también debe repararse en que dicha Disposición añade que, no obstante lo anterior, el Gobierno podrá adoptar medidas de fomento para la conversión voluntaria de dichos Colegios en asociaciones profesionales o (al menos, se entiende) para facilitar la fusión de tales Colegios, en una clara pretensión de eliminar o, al menos, reducir, la existencia de unos entes que, a juicio del futuro legislador estatal, no deberían tener el carácter de entidades de Derecho Público que actualmente tienen.

En definitiva, de la regulación pretendida se desprende la consideración de que la representación orgánica de los colectivos que ejercen profesiones o actividades profesionales para cuyo válido ejercicio el Estado no ha considerado necesario, por no existir las suficientes razones de interés público (vid. artículos 7 y 8 del Anteproyecto), condicionarlo a la posesión de un título

académico superior, debe ser asumida por entidades de Derecho Privado, en coherencia con la no intervención estatal a los efectos habilitantes del ejercicio profesional antes indicados.

Siendo ello así, concluye el Dictamen, no se advierten razones de oportunidad para proceder en este momento, es decir, antes de la aprobación de la LSCP, a la creación de Colegios Profesionales que, a la entrada en vigor de aquélla, estarían en el ámbito de su Disposición transitoria quinta, salvo que, en mera hipótesis, se acreditaran muy justificadas razones de interés público para hacerlo.

Lo contrario, es decir, la creación de un Colegio Profesional en un supuesto en que no se cumplieran los requisitos que a tal efecto prevé el Anteproyecto de LSCP, resultaría un proceder contrario a los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional que ha de presidir la actuación de todos los poderes públicos. En este sentido, la STC 109/2011, de 19 de julio, expresa lo siguiente: “debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, entre otras muchas). El aludido principio de lealtad constitucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta "esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial" y "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada" (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11)...” (f.j. 5º). También se trae a colación dicho principio en la STC 240/2012, de 11 de enero (f.j. 5º).

Por ello, continúa el citado Dictamen, no procedería aprobar en este momento una ley de creación de un Colegio Profesional, debiendo esperar a la aprobación de la futura LSCP y estar luego a lo que de ella se desprenda en el aspecto de que se trata. Por todo ello, en fin, se considera que, en el momento actual, no procede elevar al Consejo de Gobierno un anteproyecto de ley de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia, y ello por razones de oportunidad vinculadas con el necesario deber de respetar los principios constitucionales de coordinación normativa y lealtad institucional con la próxima regulación básica de los Colegios Profesionales en la futura LSCP, a cuya aprobación habrá de estarse para, después, obrar en consecuencia, esto es, para archivar o continuar con la tramitación del anteproyecto de ley regional de que se trata.

A ello se añade la inexistencia de razones de interés público que justifiquen proceder a la creación, en este momento, del referido Colegio, considerando que los Ingenieros Químicos pueden obtener actualmente un cauce de representación colegial mediante su integración en el Colegio Oficial de Químicos de Murcia o en el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de la Región de Murcia, según permiten sus Estatutos.

2.3. Las competencias autonómicas con ocasión del Anteproyecto de Ley del Deporte.

En los Estados políticamente descentralizados existen atribuciones de potestades normativas con ámbitos de competencia susceptibles de incidir más allá de sus límites respectivos de acción, y materias que por presentar un cierto carácter poliédrico no pueden entenderse subsumidas en un único título competencial, sino que existen varios que pueden ser parcialmente empleados para regular algún elemento de la misma, como por ejemplo el medio ambiente y productos farmacéuticos (Dictámenes del Consejo de Estado 1581 y 160/2012). En esta clase de título competencial es posible inscribir el relativo al deporte, ya que constituye una manifestación y un fenómeno social que puede proyectarse sobre numerosas dimensiones aunque se trate de una materia competencial diferenciada dentro del bloque de la constitucionalidad, que el EARM atribuye con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma (art. 10.Uno.17). Como ha destacado el Consejo de Garantías Estatutarias, el artículo 43.3 CE declara que los poderes públicos fomentarán el deporte, pero ésta no es una norma atributiva de competencias, sino que tiene que hacerse efectiva a través del sistema de distribución competencial (Dictamen de tal Consejo 24/2014, de 27 de noviembre).

A pesar de la inexistencia de un título competencial sectorial expreso a favor del Estado en el ámbito del deporte, éste ha dictado, entre otras, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, respecto de la cual el Tribunal Constitucional reconoce que se aprueba con el objeto de proceder a la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado y a la coordinación con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, de aquellas otras competencias que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional.

Admite el TC la posibilidad de que, vista la realidad “poliédrica” del deporte, el Estado intervenga al amparo de diversas competencias, como por ejemplo, las relaciones internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo y STC 80/2012); sanidad (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7); la seguridad pública (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6) o, incluso, la cultura (STC 106/1996, de 12 de junio, FJ 2 y 3). En este sentido, considera que la concurrencia de la actuación de las diversas administraciones públicas -estatal, autonómicas y locales- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva exige “en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (...)” (STC 80/2012, FJ 7.a).

Desde esta dificultad y con este enfoque no es extraño que un Anteproyecto de Ley del Deporte con una extensión de 174 artículos diera lugar a un conjunto de observaciones que, además de referirse a tal materia, trataran

de deslindar su alcance en relación a las competencias del Estado, como se hace en el Dictamen 301/2014.

2.3.1. Caracterización de la competencia sobre el deporte. Uno de los ámbitos de la vida social que fue objeto de un tratamiento más incompleto por parte del constituyente español de 1978 fue, sin duda, el que se refiere al fenómeno deportivo, quizá por asumir de manera un tanto apresurada una concepción según la cual el hecho deportivo se desarrollaba, y aún convenía que se desarrollase, al margen de la intervención de los poderes públicos. De acuerdo con ese planteamiento, el deporte y el conjunto de actividades en las que se desarrollaba quedaban sometidos de manera primordial a la regulación que los sujetos que los practicaban e intervenían en ellas de manera directa pudieran llevar a efecto. El hecho de que junto con la mención a la promoción al deporte también se haga referencia en la Constitución, entre los principios rectores de la política social y económica a la obligación que corresponde a los poderes públicos de promover la adecuada utilización del ocio (art. 43.3 CE) parece también confirmar esa impresión, dado que esa última constituye una de las manifestaciones más caracterizadas de lo que se puede considerar como actividad personal y privada, sometida tan sólo a la decisión última de la persona.

Considerado el deporte, por tanto, como una actividad privada de entretenimiento, la intervención pública debía ser mínima, y la labor de los poderes públicos debía quedar reducida a procurar su fomento y desarrollo ya que, de manera evidente, se trata de una práctica contribuye a la mejora de la calidad de vida y de la salud de amplios sectores de la población.

A pesar de que esa concepción pudo resultar comprensible en un momento inicial de desarrollo normativo acerca de la actividad deportiva, lo cierto es que el grado de crecimiento y complejidad que ha alcanzado en tiempos recientes este fenómeno, unido a la repercusión, a la relevancia social y mediática y a la importancia de los intereses de toda índole -incluso de naturaleza económica- que se asocian con ella, permite considerar que el deporte constituye hoy en día una de las manifestaciones sociales de mayor trascendencia. Y no puede dejar de notarse que el grado de desarrollo que ha terminado por alcanzar lo convierte en un fenómeno complejo y de caracteres heterogéneos. La propia naturaleza del hecho deportivo explica que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el deporte constituya una materia ciertamente singular, y bastante reacia a ser encajada en una sola categoría. Los diferentes aspectos que concurren en el desarrollo de las diversas manifestaciones deportivas explican la variedad de ámbitos o sectores que pueden ser susceptibles de regulación jurídica de forma que debe tomarse en consideración, con particular cuidado, el mecanismo de distribución territorial de competencias que se contiene en la Constitución española.

Así, en relación con dicho orden de distribución competencial, se establece la posibilidad en la Norma Fundamental (art. 148.1.19ª) de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio”. La falta de referencia al hecho deportivo entre las materia que se atribuyen al Estado, de

acuerdo con lo que dispone en el artículo 149.1 CE, ha conducido a que todos los Estatutos de Autonomía, bajo fórmulas distintas (la mayoría, en términos idénticos a los que se contienen en el referido artículo de la Constitución y otros pocos haciendo referencia directa al “deporte”), hayan asumido la “materia deportiva” a título de competencia “exclusiva” y que todas las Comunidades Autónomas la hayan ejercido de manera efectiva mediante la aprobación de respectivas leyes sobre deporte.

La regulación constitucional acerca de la distribución territorial de competencias en materia de deporte, que atribuye dicha competencia a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de conformidad con lo que se establece en el artículo 10.Uno. 17 de su Estatuto de Autonomía, exige que se formulen varias aclaraciones:

A) La actividad de fomento a la que se refiere el precepto constitucional no constituiría una de las clásicas actividades administrativas de intervención administrativa, junto con las actividades de policía administrativa o de prestación de servicios públicos. Lejos de ello, la doctrina ha considerado que por medio a la alusión a la promoción de la actividad deportiva tan sólo expresa el resultado o la finalidad que se debe tratar de conseguir, esto es, la promover la práctica deportiva.

B) Así pues, si los poderes públicos deben desplegar una política de promoción, resulta imprescindible que puedan abordar toda una labor de regulación normativa del fenómeno deportivo. Por esa razón, el fomento del deporte conlleva, de suyo, la ordenación de la actividad deportiva en sí misma considerada. Así lo determinaba la Ley 4/1993, de 16 de julio, del Deporte de la Región de Murcia, en cuya exposición de motivos se venía a reconocer que el ejercicio de la competencia regional en materia de promoción del deporte implicaba “la plenitud de la función legislativa”.

C) A pesar de la posible atribución de competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas y su reconocimiento efectivo en todos los Estatutos de Autonomía, así como de la falta de reconocimiento de competencia estatal, ello no ha impedido que el Estado haya aprobado dos Leyes del Deporte que nunca fueron impugnadas por ninguna Comunidad Autónoma (la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte y la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte). Y no resulta difícil entender que la razón puede encontrarse en el hecho de que las Comunidades Autónomas admiten la concurrencia de aspectos relativos a la práctica y organización del deporte que corresponde regular al Estado como consecuencia de su dimensión nacional y de las repercusiones internacionales que presenta. De igual forma, y como destaca la doctrina de manera generalizada, el principio de territorialidad -y, en ciertos casos también el de personalidad- impone un límite a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para intervenir en esos ámbitos supra-autonómicos y nacional del deporte. De otro lado, aunque de manera relacionada con la aplicación del “criterio de territorialidad” según el cual las Comunidades Autónomas no pueden desplegar sus competencias más allá de su propio territorio, se encuentra el “criterio del interés”, sobre el que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse (STC 1/1986, de 10 de enero), y

señalar que la autonomía constitucionalmente garantizada de las Comunidades Autónomas estaba al servicio de la gestión de los intereses que le son propios. Por ello, de algún modo puede considerarse que la competencia del Estado es una suerte de competencia “implícita”, que debe reconocerse más allá de la letra de lo que se disponga el propio régimen de distribución competencial, de manera similar a lo que sucede en relación con el “turismo” o la “protección del consumidor”. Ello determina, por tanto, que el deporte no pueda ser considerado como una “materia” que pueda ser objeto de atribución íntegra (“in totum”) y de manera exclusiva o excluyente a una u otra instancia territorial, pues lo impide en sí misma la complejidad del hecho deportivo. Además, la propia consideración del deporte como una manifestación cultural permite asegurar la intervención del Estado al amparo de lo que se dispone en el artículo 149.2 CE.

D) De otra parte, y como también ha destacado la doctrina de manera unánime, no existe duda de que el deporte es uno de los sectores del ordenamiento jurídico en los que el “entrecruzamiento de títulos competenciales es más acusado”. Así, muchos autores se han referido a la existencia de “títulos confluyentes” en relación con el deporte. De hecho, el fenómeno deportivo ofrece múltiples manifestaciones e incide en numerosos ámbitos y guarda por esa razón intensas relaciones con instituciones propias de la legislación civil, mercantil y laboral, de la protección de la salud, del derecho a la educación y del ejercicio de profesiones tituladas, de las relaciones internacionales, de la seguridad pública, o de la cultura, por citar solo algunas de ellas.

De esa manera, resultaría posible distinguir entre “títulos principales de competencia”, que se referirían a los aspectos esenciales del fenómeno deportivo, y “títulos secundarios de competencia”, que guardarían relación con las condiciones de ejercicio o desarrollo de las actividades deportivas y cuya atribución, en favor de tal o cual ente territorial, no se vería alterada por el hecho de que, de manera indirecta, guardase relación con una actividad deportiva. Por esa razón, resulta posible identificar una larga serie de materias en las que el Estado mantiene sus competencias, en muchos casos de carácter exclusivo que, como se ha dicho, asegura su conexión con lo deportivo.

Por las razones que han quedado expuestas conviene advertir que la alusión constitucional a la “promoción del deporte” que se atribuye a las Comunidades Autónomas no comprende ni puede comprender la totalidad de aspectos, facetas y manifestaciones del hecho deportivo. Se trataría de ese modo de una exclusividad relativa, al menos. En atención a esa circunstancia, cobra sentido la afirmación expresada en numerosas ocasiones por la doctrina de que la cuestión competencial constituye uno de los principales problemas de la ordenación jurídica del deporte.

2.3.2. Interconexión con otros títulos competenciales. Una vez sentadas esas premisas y reconocida la competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para abordar la regulación del deporte de conformidad con lo que se establece en el artículo 10.Uno.17, el Dictamen 301/2014 examinó otros títulos competenciales del Estado que pueden moderar el carácter exclusivo de

la competencia autonómica, y las competencias que corresponden a las Corporaciones Locales y que deben ser igualmente tenidas en cuenta. Con carácter principal se trataron las interrelaciones con urbanismo y ordenación del territorio, educación, universidades, protección de menores, investigación, salud, legislación mercantil, seguridad pública, procedimiento administrativo común y contratos administrativos.

En relación a estos se advertía que, a pesar de que, a diferencia de otros, el EARM no atribuye a ésta la competencia normativa en contratación, existen ocasiones en que la legislación básica habilita a las Comunidades para regular algunos aspectos concretos, como el registro de facturas (Disposición adicional trigésima tercera del TRLCSP, Dictamen 349/13), y otras en las que lo regulado, aunque referente a contratación, tiene su origen primario en la autonomía organizativa, como es el caso de la contratación centralizada de bienes regulada por el Decreto 82/2001, de 16 de noviembre. Al respecto dijo el Consejo Jurídico en el Dictamen 98/2001 que existen otros títulos competenciales que amparan la regulación partiendo de la base de que no se está incidiendo en la relación contractual en sí misma, sino en la determinación interna de la voluntad de una de las partes, la Administración, lo que hace que la materia sea de carácter organizativo, afectante al procedimiento que ha de seguirse internamente para adjudicar y formalizar tales contratos, razón que apunta a que se estaría ejercitando la competencia sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, que reconoce con carácter de exclusiva el artículo 10.Uno.29 EA. En efecto, el contenido del Decreto es relativo a competencias y atribuciones, tramitación y cuestiones complementarias, aspectos, pues, bien procedimentales o bien de régimen jurídico de la Administración, y en tales casos, amparados por las previsiones estatutarias (Dictamen 95/2004). En sentido parecido se podría razonar respecto a la integración de aspectos sociales en la contratación pública que se recoge en la Ley 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia.

Ahora bien, estos argumentos de apoyo competencial no son suficientes para preceptos cuya regulación trasciende a lo meramente organizativo o procedimental alcanzando al núcleo de la materia contractual, situación examinada por el TC en la reciente Sentencia 56/2014, señalando que la materia “contratos administrativos” aparece diferenciada en el artículo 149.1.18ª CE, aunque forme parte del amplio haz de competencias recogidas en el mismo precepto constitucional, que tienen diverso alcance y naturaleza, y cuya heterogeneidad impide un tratamiento unívoco (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 11). Regida así la legislación sobre contratos administrativos por un título competencial específico- continúa la Sentencia citada- , esta circunstancia por sí sola impide aceptar la subsunción de la misma en otros ámbitos competenciales, todo ello según la doctrina del propio TC, recopilada en la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 5: “desde un principio, venimos manteniendo que en materia de delimitación de competencias la ‘regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial’ (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 6; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 a); y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 1). O, lo que es lo mismo, que el título

específico ha de prevalecer sobre el genérico (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 11; y 80/1988, de 28 de abril, FJ 3), sin perjuicio de que igualmente hayamos afirmado que “a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto” (STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 3”).

2.3.3 Profesiones tituladas (art. 149.1.30^a CE). Quizás las consideraciones de mayor alcance y extensión del Dictamen 301/2014 se realizaron respecto a la regulación de actividades profesionales, que pretende conseguir que dejen de constituir actividades libres, es decir, que no estén sujetas en su ejercicio a ninguna regulación jurídica, para convertirse en profesiones no sólo sujetas o “reguladas”, esto es, sometidas a la acreditación de una cierta “competencia profesional” por medio de una licencia, un certificado o la superación de un examen oficial, sino “tituladas”, es decir, sometidas a la exigencia de que los profesionales que deseen ejercerlas deban estar en posesión de un determinado título académico o profesional. De ese modo, sólo aquellas personas que cuenten con la titulación requerida en cada caso concreto se encontrarían en disposición de ejercer o desempeñar válidamente la actividad profesional correspondiente.

Esta facultad de intervención de los poderes públicos sobre el ejercicio de las actividades profesionales constituye una opción perfectamente lícita y posible, ya que no supone la vulneración de ninguno de los dos aspectos esenciales que configuran la libertad profesional que reconoce nuestro Texto Constitucional, es decir, ni el referente a la libre elección de profesión u oficio, que se contempla en su artículo 35.1, ni el relativo a la libertad de ejercicio profesional al que se refiere el artículo 36. Lejos de ello, la configuración de una profesión como titulada se fundamenta en la conveniencia de reconocer determinados intereses públicos o generales que se consideran dignos de una especial protección, de modo que se establece un vínculo entre la titulación exigida y la actividad profesional correspondiente (STC 122/1989, de 6 de julio).

La posibilidad de restringir o condicionar el ejercicio de una determinada actividad profesional a la posesión de un título académico o profesional ofrece una clara incidencia en el derecho a la competencia y que afecta asimismo, de modo significativo, al principio general de libertad que se recoge en el artículo 1.1 CE. Ello determina la necesidad de que la conversión de actividades profesionales, en principio libres, en profesiones tituladas se deba realizar con suma cautela y deba ser objeto de un tratamiento restrictivo. Por esa razón, la garantía que con mayor incidencia opera en el ámbito de la libertad profesional con el propósito de que se lleve a efecto la conversión de una actividad profesional libre en una actividad titulada es la reserva de ley que se establece en el artículo 36 de la Constitución. (SSTC 83/1984, de 24 de julio y 42/1986, de 10 de abril). De ello se desprende que la libre elección de profesión no es un derecho absoluto, sino de configuración legal en el caso de las profesiones reguladas, por cuanto el libre ejercicio de una profesión se encuentra sometido al cumplimiento de los requisitos y presupuestos previstos legalmente sobre la base del título que se requiere.

De ese modo, la posible exigencia de titulación para el desempeño o ejercicio de una profesión deportiva se debe fundamentar en la existencia de un interés público de carácter constitucional que lo justifique que, en el presente supuesto, tal y como se ha anticipado, se localizaría en la protección de la salud y la seguridad de quienes practican deporte.

Si ya se ha puesto de manifiesto que la Constitución establece una reserva de ley para la regulación de las profesiones tituladas, interesa recordar que el artículo 149.1.30ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia relativa a la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". Así pues, este precepto constitucional determina en definitiva que la regulación de las profesiones tituladas debe realizarse por medio de Ley del Estado y no a través de leyes de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional relativa a la regulación de las profesiones tituladas ha venido reconociendo de manera reiterada la competencia del Estado a la hora de acometer la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas en virtud del título que se contiene en el citado artículo 149.1.30ª del Texto Constitucional. Aún sin ánimo exhaustivo, conviene recordar que el Alto Tribunal se ha referido a esta cuestión en numerosas sentencias, entre las que destacan las SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, 83/1984, de 24 de julio, 42/1986, de 10 de abril, 82/1986, de 26 de junio, 122/1989, de 6 de julio, 82/1993, de 8 de marzo, 111/1993, de 25 de marzo, 330/1994, de 15 de diciembre, 109/2003, de 5 de junio, 154/2005, de 9 de junio, 212/2005, de 21 de julio y 201/2013, de 5 de diciembre.

De acuerdo con estos pronunciamientos, la doctrina ha considerado que la regulación del ejercicio de las profesiones no es algo radicalmente separable de las condiciones de obtención de los títulos, que en el fondo deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer la vinculación con una determinada competencia profesional. Lo contrario podría carecer de sentido, ya que no pueden atribuirse competencias profesionales sin tener en consideración la formación obtenida con arreglo a cada nivel de titulación. De ello se desprende que nos encontramos en presencia de un primer mecanismo para apreciar la competencia estatal en esta materia, es decir, en la regulación de las profesiones tituladas: en las SSTC 83/1984, de 24 de julio, 42/1986, de 10 de abril, y, especialmente en la 122/1989, de 6 de julio, y 154/2005, de 9 de junio, se determina la competencia del legislador estatal para abordar la regulación de las profesiones tituladas al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución.

En consecuencia, puede constatarse que la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido que corresponde al legislador estatal la competencia exclusiva para, atendiendo a las exigencias del interés público y los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión es titulada, tal como dice la STC 154/2005, de 9 de junio.

Más recientemente, la importante STC 201/2013, de 5 de diciembre, viene a reconocer la competencia del Estado para la creación de profesiones tituladas con el fin de hacer posible la homogeneidad en el acceso y establecer la igualdad en el ejercicio profesional. Y añade que se trata de una competencia de carácter general, no limitada de manera sectorial en relación con la regulación de una profesión concreta.

A pesar de la claridad con la que se aprecia la concurrencia del título competencial que se reconoce al Estado en virtud de lo que se dispone en el artículo 149.1.30ª CE, también cabe hacer referencia, con algún importante sector doctrinal, a las limitaciones que se derivan del artículo 149.1.1ª, en relación con el artículo 139 CE. A través de este mecanismo, el Estado aparece como la única instancia que puede condicionar el ejercicio de determinadas actividades profesionales a la previa obtención de un título de carácter oficial y de validez en todo el territorio nacional, cuya primera finalidad consiste en garantizar el libre establecimiento de los profesionales titulados y la libre circulación de sus servicios en el territorio nacional (ex. art. 139 CE), que constituye una “condición básica” para garantizar la igualdad en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1ª).

Como establece la STC 201/2013, de 5 de diciembre, la competencia estatal es “...una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 CE y 149.1.1 CE)”.

En términos parecidos se expresa la STC 42/1981, de 22 de diciembre, cuando señala que: “... en el ejercicio de sus competencias, sea en materia funcional, de régimen local, o las relativas al ejercicio de las profesiones tituladas (...), la Comunidad siempre tendrá que partir, al menos, el contenido y efectos reconocidos a los títulos académicos o profesionales por el Estado, pues de otro modo vendría a regular su alcance, y siempre tendrá el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículos 149.1.30ª, 14ª, 23ª y 149.1.1 de la Constitución)”.

De lo que se ha expuesto se puede concluir que el condicionamiento o reserva de una profesión a la posesión de un título corresponde al Estado en exclusiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 30ª y 149.1.1ª en relación con el artículo 139 CE, por lo que el Título IV del Anteproyecto y aquellas disposiciones que, directamente relacionadas con la materia relativa al ejercicio de profesiones tituladas se han mencionado más arriba, carecen de cobertura competencial en el E.A. Esta observación reviste carácter esencial.

2.4. La importancia de una buena regulación.

El Ordenamiento Jurídico es la esencia de una organización pública, ya que sin él tal organización carecería de controles eficaces, y los ciudadanos de garantías. Ello es motivo suficiente para que todas las disposiciones legislativas y reglamentarias estén bien concebidas, sean adecuadas a las necesidades y se apliquen de manera apropiada.

Las normas deben adaptarse al ritmo del cambio social, económico y tecnológico, y deben estar dirigidas a propiciar el bienestar y la seguridad jurídica de los ciudadanos y, por todo ello, propiciar la existencia de buenas normas se ha convertido en toda Europa, desde hace un tiempo, en una prioridad, siendo muestra de ello la iniciativa “Legislar mejor”, puesta en marcha por la Comisión en el contexto de la Estrategia de Lisboa y articulada, principalmente, en la “Comunicación de 2010 sobre Normativa inteligente en la Unión Europea”.

En España también se han adoptado iniciativas en esa misma dirección, de tal manera que los principios de buena regulación ya fueron acogidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios, en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y, especialmente, en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que sentó las bases para la mejora la calidad de la regulación normativa de las Administraciones Públicas a través de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, recogidos en el Capítulo 1 del Título I, denominado “Mejora de la calidad de la regulación” (artículos 4 a 7). En la Administración del Estado se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis del impacto normativo, que contiene un modelo de análisis.

Se trata de una serie de exigencias que han de tenerse en cuenta en la preparación, elaboración y aprobación de las regulaciones promovidas por los órganos administrativos y que están plenamente en línea con los criterios que el Consejo de Estado, el Consejo Jurídico y, en general, toda la doctrina consultiva, ha venido sentando en sus consultas sobre todo tipo de iniciativas normativas.

En la Región de Murcia, la Disposición final primera de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos, modificó la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, e introdujo la memoria de impacto normativo en los artículos 46 y 53, referidos a los anteproyectos de leyes y a los proyectos de reglamentos; el artículo 15 de la mencionada Ley 2/2014, a su vez, introdujo en tales procedimientos el estudio de cargas administrativas; en ambos casos, la exigibilidad de dichos trámites será tras la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Guía Metodológica prevista en la disposición adicional primera de la ley, aprobación que se ha producido mediante Acuerdo del Consejo de

Gobierno de fecha 6 de febrero de 2015 (BORM, 20 de febrero de 2015, núm. 42).

La Administración regional debe activar todas las medidas posibles que permitan hacer realidad la práctica de la memoria de impacto normativo, no sólo por su efecto beneficioso en la mejora de la regulación y porque lo impone la legislación autonómica, sino porque el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, actualmente en tramitación, tiene como uno de sus objetivos principales incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico, para lo cual sistematiza los principios de buena regulación, impone el deber de evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias e introduce en el procedimiento administrativo común de elaboración de normas, con carácter preceptivo, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Además, todas las Administraciones Públicas contarán con un Plan Anual Normativo y elaborarán un informe anual que evalúe la consecución de los objetivos marcados por las iniciativas normativas contenidas en el Plan Anual Normativo del año anterior. En esa misma línea, destaca la especial preocupación del texto por la calidad técnica de la norma en fase de proyecto.

Con esa misma preocupación por la sanidad del ordenamiento, el Consejo Jurídico ha venido insistiendo a través de sus Dictámenes de 2014 en la necesidad de que los trámites del procedimiento tengan contenido material, y no se limiten a realizar declaraciones formales y retóricas carentes de los apoyos argumentales necesarios, lo que es particularmente predicable del informe jurídico (Dictámenes 97, 147 y 360, entre otros), y en que la preparación y elaboración del texto vaya dirigido a la calidad en la mejora de la regulación (Dictamen 138), así como en la necesaria justificación de las cargas administrativas que se impongan (Dictamen 284). También ha destacado los siguientes aspectos del procedimiento de elaboración de normas: a) la importancia del estudio económico (Dictámenes 6, 31, 135, 240, 147 y 350); b) el contenido del informe de impacto por razón de género (Dictámenes 64, 147); c) la necesidad de recabar informe de otras Consejerías (Dictamen 284); d) sobre la necesidad de coordinar las normas que se aprueban con las que ya figuran en el ordenamiento (Dictamen 135); e) sobre la reproducción de preceptos legales y sobre la participación de los interesados (Dictamen 31).

Además de ello, respecto a la titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria, el Consejo Jurídico viene manifestado reiteradamente que la misma corresponde de forma originaria al Consejo de Gobierno (artículo 32.1 EA) y, sólo por derivación, a los Consejeros cuando les esté específicamente atribuida por una norma de rango legal (artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004), a salvo su potestad reglamentaria propia en los aspectos puramente organizativos de su Departamento o en relaciones de sujeción especial (Dictámenes 135 y 360/2014).

También se destaca que la aplicación del principio de legalidad sancionadora, consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución y plasmado en el ámbito específicamente administrativo en el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), constituye una verdadera reserva de ley en el Derecho Administrativo Sancionador, de forma que la tipificación de las conductas que han de ser consideradas como infracciones administrativas corresponde a la Ley formal. Ello no excluye la colaboración del reglamento en la concreción de determinados extremos del régimen sancionador, incluso en la precisión o concreción de los elementos del tipo, como expresamente establece el artículo 129.3 LPAC, al disponer que los reglamentos ejecutivos podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes (Dictamen 284/2014).

2.5. Algunas competencias en los proyectos de reglamentos.

- Agricultura. Sanidad vegetal. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencia en los términos establecidos en el artículo 10.Uno.6 del Estatuto de Autonomía, es decir, de carácter exclusivo de acuerdo con la ordenación general de la economía. Este último inciso impone la necesidad de ejercer las competencias normativas en materia de agricultura dentro del marco legal que el Estado haya aprobado en esta materia, en la medida en que se trata de un sector fuertemente vinculado con el desarrollo económico nacional (Dictamen 111/2014). La sanidad vegetal ha sido incardinada por la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia de agricultura. En efecto, la STC 80/1985, dirá que “debe encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la agricultura. En primer lugar, porque las medidas de protección y prevención de la sanidad vegetal y, muy en concreto, la lucha contra las plagas vegetales tienen como fin primordial, cuando no exclusivo, la defensa y fomento de la producción agrícola. A ello se suma el resultado de una interpretación de la norma en conflicto de acuerdo con su contexto y con los antecedentes legislativos”. Entre éstos, el Real Decreto 3536/1981, de 29 diciembre, por el que se traspasan al Ente Preautonómico Consejo Regional de Murcia las funciones y servicios en materia de agricultura y ganadería, incluye las relativas a la sanidad vegetal.

El artículo 10. Uno, 6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”. El último inciso transcrito entronca necesariamente la competencia autonómica con aquella que el artículo 149.1.13ª CE reserva al Estado, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y que, como se dijo, ampara la aprobación del RD 1311/2012 que ahora se pretende desarrollar.

Atendidos los términos en que se expresa el Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia en materia de agricultura de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma, aunque limita su ejercicio por referencia a una concreta función estatal, la determinación del alcance de ésta servirá para delimitar,

siquiera sea de forma negativa o por exclusión, el contenido de la competencia que, en materia de agricultura, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A tal efecto, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando en sucesivos pronunciamientos el contenido y los límites de dicha competencia del Estado, que puede abarcar “tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (SSTC 95/1986, 213/1994 y 21/1999, entre otras), sin que alcance, sin embargo, a “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general” (STC 133/1997), pues de no ser así “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995).

En relación con el sector agrícola, al que pertenece el Proyecto de Decreto, la STC 14/1989, de 26 de enero, afirma que corresponde al Estado “establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que, estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias, no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal”. En el mismo sentido, la STC 95/2001, de 5 de abril.

En este escenario, presidido por los principios de complementariedad y no contradicción, cobra especial relevancia la función, también de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.13ª CE, de “coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía” (STC 227/1988). Para el Alto Tribunal esta competencia estatal de coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el sistema, evitando contradicciones o disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema. Para ello, el Estado puede fijar medios y formas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades, estatales y comunitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (STC 45/1991, de 28 de febrero).

Así pues, “el marco de competencias asignadas a cada una de las Administraciones por la Constitución, y en su día concretadas respecto a la sanidad vegetal mediante los correspondientes Reales Decretos de transferencias de competencias, asigna competencia plena a las Comunidades Autónomas en esta materia en su ámbito territorial, quedando para el Ministerio

de Agricultura, Pesca y Alimentación el establecimiento de las bases y la coordinación general de la sanidad vegetal, y organizando a través de los cauces adecuados la necesaria colaboración cuando se producen concurrencia de funciones en casos tales como la planificación de las campañas fitosanitarias de interés estatal, declaración de la existencia de una plaga, o el intercambio mutuo de información” (Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (Dictamen 97/2014).

- Ganadería. Transporte de animales. La materia ha de encuadrarse en el título competencial regional relativo a ganadería, sobre el que nuestra Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, conforme con lo establecido en el artículo 10.Uno.6 del Estatuto de Autonomía, competencia que debe ejercerse "de acuerdo con la ordenación general de la economía" y, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, respetando asimismo otras competencias estatales que puedan concurrir e incidir en la materia, como es, en el caso, la relativa a la sanidad y, más específicamente, la sanidad animal, fruto de la cual el Estado aprobó la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (LSA). En su artículo 7.1, fija la Ley la obligación de los propietarios o responsables de animales de comunicar a las Administraciones Públicas los datos relativos a las entradas o salidas de tales animales. Del mismo modo, el artículo 51.1 de dicha ley establece que cuando se realice un movimiento de animales entre Comunidades Autónomas, la Comunidad de origen deberá comunicarlo a la de destino. El artículo 53, a su vez, dispone que la Administración General del Estado creará un registro nacional de carácter informativo en el que se incluirán los datos básicos de los animales dentro del territorio nacional.

Asimismo, sus artículos 47 y 48 imponen la obligatoriedad de la autorización de los transportistas y medios de transporte, así como del cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias y de protección animal que se determinen reglamentariamente y, además, la obligación de registro de la actividad, de tal forma que las empresas dedicadas al transporte de animales han de disponer para cada vehículo de un registro o soporte informático que mantendrán durante un periodo mínimo de un año y en el que se reflejarán todos los desplazamientos de animales realizados.

También normativa básica con incidencia en la materia es la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, la cual designa como "autoridad competente" a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas, y fija condiciones para el transporte de aquellos, como la exigencia de que los animales sean atendidos por personal con la formación adecuada (art. 5) o la preceptiva autorización y registro de los transportistas de animales, sus vehículos, contenedores o medios de transporte, en los términos que reglamentariamente se determinen (art. 8).

La normativa en esta materia trae causa del Reglamento (CE) nº 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se

modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) nº 1255/97, la cual evidencia preocupación por las condiciones de bienestar de los animales durante el transporte, y establece condiciones y especificaciones técnicas para su realización. En este contexto, el Reglamento (CE) nº 1/2005 prevé la utilización de la técnica autorizatoria, que condiciona la posibilidad de operar como transportista y fija los requisitos de autorización y posterior registro, estableciendo prescripciones, entre otras, sobre las características que han de reunir los medios de transporte y contenedores, así como obligaciones formales que deben cumplir los transportistas en el desarrollo de su actividad (Dictamen 284/2014).

- Educación. Currículo de educación primaria. La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de la Educación Primaria deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. La Disposición final sexta LOE efectúa una llamada expresa al desarrollo de sus disposiciones por parte de las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera, 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

En cuanto a la distribución de competencias en materia de currículo de Educación Primaria, el mentado artículo 6 bis LOE, además de la ya indicada atribución al Gobierno de la Nación del diseño del currículo básico, dispone que las materias se agruparán en tres bloques, denominados de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica, especificando las competencias que respecto de cada bloque de materias corresponden ora al Estado ora a las Comunidades Autónomas (Dictamen 240/2014).

- Educación. Currículo de los ciclos formativos de la Formación Profesional inicial. La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de los distintos ciclos formativos de la Formación Profesional inicial en el sistema educativo deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, en su Anexo prevé, entre las funciones que se traspasan, la aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado. Junto a la habilitación normativa de

carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos (8.2 RDFP) y se amplíen los contenidos de los títulos de Formación Profesional (art. 10.2 LOCFP y 8.2 RDFP). Así también el artículo 5.2 RD 127/14. La citada distribución competencial encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30ª) y en la jurisprudencia constitucional.

- Ejecución de legislación laboral. Seguridad y salud en el trabajo. La seguridad y salud en el trabajo, no cabe duda que se encuentran dentro de la esfera de actuación de la Administración regional, partiendo de las competencias estatutarias (artículo 12.Uno,10 EAMU) reconocidas a la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación laboral, en los términos expresados en la Consideración Primera de este Dictamen. La legislación estatal cabecera en la materia la constituye la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), cuyo artículo 12 establece, como principio básico de la política preventiva a desarrollar por las Administraciones Públicas competentes en los distintos niveles territoriales, el de la participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.

En su artículo 13, por su parte, la LPRL crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el que están representados los tres grandes agentes de las políticas preventivas, es decir, la Administración, los empresarios y los trabajadores, a través de las correspondientes organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Siguiendo este modelo participativo, la propia LPRL prevé, si bien de forma implícita o indirecta, la existencia de órganos asesores autonómicos que vehiculicen institucionalmente la participación de los intereses corporativos, tanto empresariales como sindicales, en la formulación de las políticas preventivas de cada territorio. Así, la Disposición adicional quinta LPRL, que regula la constitución de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, establece que "los presupuestos que la fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo, serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo" (Dictamen 316/2014).

- Sanidad. Hemoterapia y Hemovigilancia. A la vista del artículo 11.1 EARM, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad, higiene, ordenación farmacéutica y coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 16 del artículo 149.1 de la Constitución Española, se puede entender que la materia citada se encuentra comprendida en tal precepto.

En desarrollo de tales competencias estatutarias la Comunidad Autónoma creó el Centro Regional de Hemodonación y Hemoterapia por Decreto 166/1988, de 27 de octubre, entre cuyas funciones (ahora ampliadas por el Proyecto de Decreto que se consulta). En la vertiente de protección del usuario del sistema sanitario, la Ley regional 3/2009, de 11 de mayo, por la que se regulan los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario regional, reconoce como un derecho básico las medidas de promoción y protección de la salud frente a riesgos colectivos para la salud pública, entre otros, para evitar enfermedades transmisibles (artículo 10), por lo que el Proyecto también es susceptible de incardinarse en dicha norma regional, destacando en la parte expositiva que la puesta en marcha de un sistema de hemoterapia y hemovigilancia representa para los usuarios de la transfusión una mayor calidad y seguridad y garantiza el intercambio de sangre y productos sanguíneos entre las diferentes Comunidades Autónomas del territorio español y entre los países miembros de la Unión Europea. La materia normada, a su vez, se incardina en la legislación comunitaria, encabezada por la Directiva 2002/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero, por la que se establecen normas de calidad y de seguridad para la extracción, verificación, tratamiento, almacenamiento y distribución de sangre humana y sus componentes y por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE, así como en la normativa de aplicación de aquélla, concretamente en las Directivas 2004/33/CE, 2005/61/CE y 2005/62/CE, todas ellas de la Comisión Europea. La normativa comunitaria (en el caso de las Directivas 2002/98/CE y 2004/33/CE) fue transpuesta al ordenamiento interno por el Real Decreto 1088/2005.

- Asistencia y bienestar social. Comisión de seguimiento de la Red Solidaria para el aprovechamiento de alimentos. El título competencial en el que hallaría respaldo es el artículo 10. Uno, 18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (en lo sucesivo EA), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social. Sin dejar de lado la potestad autoorganizativa de que está investida la Comunidad Autónoma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 EA (Dictamen 147/2014).

3. SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y VICISITUDES CONTRACTUALES.

3.1. Resolución de contratos administrativos.

3.1.1. Alcance del Dictamen. Como resulta, entre otros, de los Dictámenes 145/2012 y 155/2013, el alcance de la preceptiva intervención del Consejo Jurídico se limita a lo que constituye propiamente la pretensión administrativa de resolver o extinguir un contrato de tal índole, junto al necesario pronunciamiento que, en el mismo acto que decida la extinción del contrato, debe hacerse sobre el destino de la garantía definitiva. Sin embargo, lo referente a la liquidación del contrato no está sujeto a preceptivo Dictamen (en el mismo sentido el Dictamen nº 43/13, de 23 de enero, del Consejo Consultivo de Andalucía) pues, en rigor, se trata de un pronunciamiento separado y posterior al referido acto de resolución (Dictamen 358/2014).

3.1.2. Caducidad. Se produce la caducidad del procedimiento al transcurrir más de tres meses desde su incoación. Dicho plazo de caducidad puede ser suspendido con motivo de la solicitud del preceptivo dictamen de este Consejo Jurídico, al amparo del artículo 42.5,c) LPAC y a la vista de la jurisprudencia que considera que el dictamen de un órgano consultivo cualificado como el Consejo de Estado, u órgano autonómico equivalente, debe ser considerado como preceptivo y determinante a los efectos del indicado precepto legal (STS, Sala 3ª, de 11 de abril de 2011, f.d. 5º). Ahora bien, dado que tal precepto configura dicha suspensión como facultativa ("se podrá suspender..."), al no haberse acordado la misma en nuestro caso, ésta no puede considerarse efectuada, con la indicada consecuencia del transcurso del plazo de caducidad.

En relación con la caducidad, en general, de esta clase de procedimientos, baste remitirnos, en fin, a lo expresado reiteradamente por este Consejo Jurídico, acogiendo la doctrina del Tribunal Supremo que sostiene la plena aplicabilidad del instituto de la caducidad en los procedimientos de resolución contractual iniciados de oficio (SSTS, Sala 3ª, de 2 de octubre de 2007, y 13 de marzo de 2008) (Dictamen 150/2014).

3.1.3. El plazo máximo de resolución del procedimiento, de tres meses desde su iniciación, y siguiendo la doctrina reflejada, entre otros, en nuestros Dictámenes 40/2010, de 22 de febrero, 208/2011, de 17 de octubre, y 223/14, de 21 de julio, debe decirse que queda suspendido cuando se registra de salida el oficio de la autoridad consultante dirigido a este Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, por cuanto el artículo 42.5,c), LPAC establece que tal plazo quedará suspendido "desde la petición" del informe (no desde que tal petición sea comunicada a los interesados, aunque tal comunicación sea necesaria a los efectos informativos de éstos y para que puedan, si lo desean, presentar alegaciones al respecto) y hasta la recepción del Dictamen por el órgano consultante.

3.1.4. La oposición del avalista no determina la preceptividad del Dictamen. Tanto el artículo 97.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo, TRLCSP) como el artículo 109.1,b) RCAP, confieren al avalista o asegurador la condición de parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada en los términos previstos en la LPAC, y le reconocen, por consiguiente, su derecho a un trámite de audiencia si se propone la incautación de la garantía. Antes incluso de la regulación normativa de este trámite, la jurisprudencia había precisado ya el alcance de su participación, señalando que ha de tenerse por parte desde que se le produjo algún perjuicio y, en todo caso, desde el acuerdo de incautación, aunque naturalmente sólo en el ámbito de lo que concierne a sus posibilidades defensivas, no a las que quedan fuera de él. Se reconoce, pues, su condición de interesado y el derecho a intervenir en el procedimiento. Las consecuencias de la omisión o defectuoso cumplimiento del trámite de audiencia deberán valorarse de acuerdo con la indefensión que hubieran podido, en su caso, ocasionar. El protagonismo del avalista en el procedimiento resolutorio es, pues, relevante, de modo que la omisión de dicho trámite puede viciar de nulidad radical al acuerdo resolutorio, si sus intereses legítimos se hubiesen visto afectados en el caso de incautarse la garantía, sin haber tenido la oportunidad de alegar lo que a su defensa convenga. Pero, sin perjuicio de lo anterior, su mera oposición a la resolución, sin que vaya acompañada de la del contratista, no determina la preceptividad del Dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, ya que, como decíamos ante, esta oposición constituye el único condicionante para que la intervención de estos órganos consultivos sea preceptiva e ineludible. Resulta, pues, que si nos atenemos al único supuesto alegado por la Consejería, el presente Dictamen se emitiría con carácter facultativo (art. 11 LCJ) (Dictamen 99/2014).

3.1.5. La manifestación por el contratista de su oposición a la resolución. cuándo pueda entenderse que existe oposición del contratista a la resolución a efectos de determinar la necesidad del dictamen del Órgano Consultivo, es algo de lo que se ha ocupado tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado, concluyendo ambos en que la necesidad de dictamen constituye un trámite ineludible del que únicamente puede prescindirse en el caso de existir aprobación o asentimiento por parte del contratista, puesto que el ejercicio por la Administración de su potestad de autotutela sobre la resolución del contrato supone una facultad exorbitante, por lo que el citado dictamen es una garantía tanto de los derechos del contratista en el procedimiento como de la legalidad y acierto de la decisión adoptada por la Administración, lo que lleva a mantener que no se debe realizar una interpretación rigurosa y restrictiva respecto de la forma en la que el contratista debe manifestar su oposición a la resolución contractual, sin que quepa exigir en todo caso la existencia de un escrito de oposición a la resolución explícitamente calificable como tal (STS de 23 de julio de 2001), ni que la oposición sea total, basta que se oponga a la causa invocada por la Administración o a alguno de los efectos de la resolución contractual para que

se considere que se ha opuesto a ésta en los términos en que la Administración pretender acordarla (Dictamen 147/2012, de este Órgano Consultivo) (Dictamen 99/2014).

3.1.6. El Consejo Jurídico no es un interesado dentro del procedimiento. La forma de efectuar la consulta no se considera adecuada, si se considera a este Órgano Consultivo como “interesado” en el procedimiento de resolución contractual, en la medida en que se remite el expediente bajo la forma de una “notificación a los interesados”. Se confunde así la posición institucional de este Órgano Consultivo, cuya intervención en el procedimiento no deriva de un eventual interés en el mismo ex artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), sino de la preceptividad de su dictamen establecida por la normativa de contratos y por la propia Ley de creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, como se detalla en la Consideración Primera de este Dictamen, y que tiene su razón de ser en una función de control ex ante del ejercicio por parte de la Administración Pública de aquellas prerrogativas o potestades exorbitantes de que aparece investida por el ordenamiento jurídico y que son susceptibles de incidir de forma relevante en los derechos del contratista (Dictamen 150/2014).

3.1.7. Al haberse consumado la recepción tácita, el artículo 235.6 TRLCSP preceptúa que “se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras”, que no son otros sino la aprobación de la certificación final de la obra en el plazo de 3 meses y su abono a la contratista en el plazo legal, lo que, obviamente, excluye cualquier procedimiento de resolución contractual (Dictamen 358/2014).

3.1.8. La renuncia de la contratista a la ejecución, supone, más que una demora sobre unos determinados plazos de ejecución (causa de resolución prevista en los alegados artículos 212.2 y 223, d) TRLCSP), el incumplimiento de su obligación esencial de ejecutar el contrato, lo que constituye una causa de resolución incardinable más propiamente, como señala la doctrina consultiva –vid., entre otros, el Dictamen nº 503/13, de 9 de julio, del Consejo Consultivo andaluz-, en el hoy vigente y aplicable artículo 223, f) de dicho texto legal (Dictamen 337/2014).

3.1.9. De acuerdo con lo previsto en los artículos 223, d) y f) en relación, entre otros, con el 212.7 TRLCSP, procede la resolución cuando el contratista no sólo se demore, sino que no cumpla en modo alguno con el objeto del contrato. El artículo 128 del Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente en todo lo que no se oponga al TRLCSP o a normas reglamentarias aprobadas en desarrollo de éste, establece que “la memoria (del proyecto de obras, que debe incluir, entre otros extremos, la justificación del cálculo de los precios, ex art. 127.1) tendrá carácter contractual

en todo lo referente a la descripción de los materiales básicos o elementales que forman parte de la obra”, luego, *a sensu contrario*, no tendrán tal carácter contractual los demás aspectos de la memoria, incluyendo la referida justificación de precios. Esto es, dicho RD sigue en este punto la línea emprendida por el RCE y la Orden ministerial citados en nuestro transcrito Dictamen, siendo, pues, aplicable a nuestro caso la misma conclusión a la que llega el citado Dictamen del Consejo de Estado. Corolario de todo lo anterior es que, sin perjuicio de que el contratista tenga que atenerse al proyecto de obras aprobado por la Administración, precios de las unidades de obras incluidos, a efectos del cálculo interno que debe hacer para formular su oferta por el precio global de la obra tiene el deber profesional, en una diligente forma de actuar, de contrastar por su cuenta todas las circunstancias técnicas y económicas que pueden influir en la economía del contrato, entre ellas, singularmente, los criterios y precios utilizados por la Administración en el proyecto de las obras, y ello a fin de decidir si presenta o no una oferta y, en caso afirmativo, para calcular su importe (Dictamen 223/2014).

3.1.10. Desistimiento unilateral de la Administración. En principio la legislación de contratos no establece ningún requisito especial que funde la resolución del contrato por esta causa, teniendo, no obstante, como antecedente el artículo 1.594 del Código Civil, que admite esta posibilidad de desistimiento unilateral del dueño de la obra como excepción al artículo 1.256 de dicho Código, que predica que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes. Resulta, por tanto, necesario examinar cuáles son los requisitos que, doctrinal y jurisprudencialmente, vienen exigiéndose para resolver un contrato administrativo por el solo juego de la voluntad de la Administración: por un lado, al acordarse tal desistimiento debe salvaguardarse en todo caso el interés público; por otro lado, también deben quedar a salvo los derechos económicos que en tales casos corresponden al contratista. Dichos requisitos son expresados, entre otros, por el Dictamen núm. 3895/1996 del Consejo de Estado, que sintetiza su doctrina al respecto:

a) En primer lugar, debe verificarse el requisito de que concurren razones de interés público que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato. Es evidente que las causas que pretendan justificar, desde el punto de vista del interés público, el carácter innecesario o inconveniente de la permanencia del contrato podrán ser diversas y de diferente intensidad.

b) El segundo de los requisitos apuntados hace referencia a la necesaria protección y cobertura de que deben ser objeto los derechos económicos del contratista, estableciendo el artículo 300.3 TRLCSP que tendrá derecho, como indemnización por lucro cesante, al 6 % del precio de las entregas dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial.

También el Consejo Jurídico, en su Dictamen 29/2000, hace referencia a los requisitos necesarios para la aplicación de esta causa de resolución: “junto con la presencia del interés público, para que proceda resolver un contrato por desistimiento unilateral de la Administración es preciso que el contratista haya

cumplido con sus obligaciones, lógicamente sólo las que le serían exigibles al tiempo de acordarse aquélla”. A lo anterior cabe añadir, como lo hace el Consejo de Estado en su Dictamen 53.437, de 6 de julio de 1989, que tampoco cabrá acudir a la resolución por desistimiento para eludir la Administración una resolución por incumplimiento a ella imputable. La concurrencia de ambos requisitos en el presente caso (interés público y suficiente cobertura de sus derechos), es cuestionada por el adjudicatario en los términos que se han recogido en los Antecedentes del presente Dictamen (Dictamen 285/2014).

3.1.11. Efectos jurídicos de la resolución del contrato por culpa del contratista: incautación de la fianza. Un examen atento del artículo 225.3 TRLCSP revela que dicho precepto sólo dispone la afección de la garantía definitiva al resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la resolución contractual culpable del contratista, sin determinar de qué clase puedan ser tales daños (que pueden ser tanto los determinados y valorados de forma concreta en un procedimiento “ad hoc” como los daños de difícil cuantificación derivados del incumplimiento culpable, normalmente anudados al retraso en la disponibilidad de la obra o servicio público). Y aunque tal precepto ya no recoja el efecto de la pérdida automática de la garantía en tales casos, tampoco puede afirmarse que de tal silencio se derive necesariamente lo contrario, debiendo estarse en este punto a lo que se desprende de otros preceptos de la ley, como los citados 102.1 y 225.4 TRLCSP, así como del 271.4, precepto dedicado al incumplimiento culpable del contratista en los contratos de concesión de obra pública, cuya solución (la incautación automática), entronca con los preceptos anteriormente citados, sin que haya razón plausible alguna para aplicar una solución distinta a los contratos de obras o de gestión de servicios públicos. De este modo, y ante la inexistencia de jurisprudencia consolidada al respecto, debe ratificarse la anteriormente comentada posición de este Consejo Jurídico, máxime cuando los más recientes estudios monográficos sobre la cuestión que se conocen coinciden con aquélla (Dictamen 337/2014).

El artículo 102.1 TRLCSP establece que la garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o hasta que se declare la resolución de éste sin culpa del contratista (inciso este último que interpretado a sensu contrario sustenta la no devolución cuando sea resuelto por culpa de la contratista); el artículo 225.3 TRLCSP establece que el incumplimiento culpable del plazo de ejecución del contrato conlleva la obligación del contratista de indemnizar a la Administración de los daños y perjuicios que le ocasione la resolución del contrato, en concordancia con el artículo 113 RCAP. La nueva redacción del artículo 208 de la Ley de Contratos del Sector Público (hoy 225.3 TRLCSP) en relación con el efecto de la incautación automática de la fianza por incumplimiento culpable del contratista ha suscitado un amplio debate, existiendo otra línea doctrinal (Dictamen 602/2013 del Consejo de Estado), que reconociendo que la contratista, en el caso de resolución por incumplimiento culpable de la misma, debe indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios, recomienda retener la garantía prestada e iniciar un procedimiento que tenga por objeto cuantificar tales daños

y perjuicios, previa audiencia a la contratista, que se hará efectiva, en primer lugar, con cargo a la citada garantía (Dictamen 241/2014).

3.1.12. Daños causados por la contratista. En caso de que los daños producidos superen a la garantía incautada, debería tramitarse un procedimiento autónomo, conforme a la reiterada doctrina del Consejo de Estado (por todos, Dictamen 822/1993), de la que es tributaria la de este Consejo Jurídico (entre otros, Dictamen 185/2009). Es decir, se requiere un específico procedimiento contradictorio en el que se oiga al contratista y se permita que éste exponga adecuadamente las razones que considere convenientes en defensa de su derecho, procedimiento que, normalmente, será ad hoc y posterior al de la resolución, con la finalidad de fijar con la mayor exactitud posible el importe de los daños, incluyendo todos los producidos hasta el instante mismo de la resolución del contrato (Dictamen 241/2014).

3.2. Interpretación

3.2.1. De la aplicación del instituto de la caducidad en los procedimientos de interpretación contractual (Dictámenes 209, 210, 211 y 212/2014). El artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), dispone que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá su caducidad.

Para la aplicación de la caducidad en el ámbito de la contratación administrativa ha de partirse, en primer lugar, de la determinación de si nos encontramos ante un verdadero procedimiento autónomo o específicamente establecido y dibujado con perfiles propios por la legislación de contratos o si, por el contrario, se trata de una mera incidencia en la ejecución del contrato. Y ello porque el Tribunal Supremo, en sentencia entre otras de 28 de febrero de 2007, recuerda que cuando el artículo 42.2 LPAC establece la obligación de la Administración Pública de resolver los procedimientos iniciados, advierte que ha de hacerlo en el plazo “fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”, de modo que si la cuestión suscitada se refiere a la ejecución del contrato, no estaríamos ante un procedimiento autónomo, toda vez que la normativa contractual no lo contempla como tal. Sólo lo hace, según la indicada sentencia, respecto de “las peticiones de clasificación de contratistas, modificación, cesión o resolución del contrato o peticiones de atribución de subcontratación. La ejecución del contrato y todas sus incidencias debe reconducirse al procedimiento contractual de adjudicación del contrato, porque en ese expediente se recogen el conjunto de derechos y obligaciones de las partes”.

Conforme a la indicada doctrina, la interpretación de los contratos administrativos no conformaría propiamente un procedimiento autónomo o específico, por lo que no le sería aplicable la institución de la caducidad, sino que se trataría de un mero expediente de resolución de incidencias en la ejecución del contrato que habría de reconducirse al procedimiento más genérico de adjudicación. Así puede deducirse, también, del tratamiento reglamentario de los expedientes de interpretación, que el artículo 97 RGCAP regula bajo el epígrafe “resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos” y cuyas prescripciones serían aplicables “salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos”.

Asimismo, la STSJ Galicia 544/2005, de 23 de junio, señala que el artículo 44.2 LPAC “se refiere a los procedimientos en los que la Administración ejercite facultades sancionadoras o de intervención, calificativos que no corresponden a los que tienen por objeto la interpretación de los términos de un contrato y su ajuste a la legalidad aplicable. Por ello tiene que ser rechazada la alegación de caducidad”.

Ha de considerarse, no obstante, que el artículo 211 TRLCSP, a diferencia de la normativa vigente en el momento en que el Tribunal Supremo dictó la citada doctrina (art. 59 TRLCAP), ya sí alude expresamente a “los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a la interpretación (...) del contrato”, lo que podría entenderse como atribución de un carácter específico o autónomo a este tipo de procedimientos.

Además, como el procedimiento de ejercicio de la prerrogativa de interpretación contractual se encuentra predeterminado en buena medida en el propio TRLCSP (art. 211), que no sólo establece la preceptividad de determinados trámites, sino también la eficacia de los acuerdos que se adopten en su seno, y dado que la tramitación a seguir en dicha interpretación queda perfectamente delimitada por el artículo 97 RGCAP, dotándolo de notas similares a las de los procedimientos de resolución contractual, se ha propugnado (Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 3/2013) la extensión a estos procedimientos interpretativos de la doctrina jurisprudencial que de modo uniforme viene afirmando la aplicabilidad de la caducidad a los procedimientos de resolución de los contratos (por todas, STS de 28 de junio de 2011 y Dictámenes de este Consejo Jurídico 213/2009 y 161/2011, entre otros). También considera aplicable la caducidad en los procedimientos interpretativos el Consejo Consultivo de Andalucía (por todos, Dictamen 429/2012).

A la luz de lo expuesto y en atención a la finalidad de garantía que representa la caducidad, como reacción del ordenamiento jurídico frente al incumplimiento del plazo de resolución y notificación, ante un procedimiento iniciado de oficio con relevantes efectos onerosos para el contratista como el presente, considera el Consejo Jurídico que sería una medida de prudencia declarar la caducidad del procedimiento interpretativo, toda vez que a la fecha de emisión de este Dictamen ya habría transcurrido en exceso el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento, que sería el residual de tres meses, aplicable ante la ausencia de previsión expresa en la normativa reguladora de

este tipo de procedimientos. En idéntico sentido, nuestro Dictamen 130/2013. Y todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la posibilidad de incoar uno nuevo con el mismo objeto.

3.2.2. Equilibrio financiero del contrato en la concesión de obra pública. Ha de ser restablecido cuando se altere por causas imputables a la Administración y también cuando por cualquier otra causa no imputable al contratista y acreditada su diligencia, se ponga en peligro la viabilidad de la concesión (Dictámenes 209, 210, 211 y 212/2014). La Cláusula 4ª PCAP, destinada a regular el sistema de retribución del concesionario (el Antecedente primero de los citados Dictámenes), dispone, en lo que aquí interesa, que aquél percibirá el importe de las tarifas aprobadas por el Ayuntamiento. Si la previsión de ingresos por tal concepto no alcanza para equilibrar el coste de la inversión más el de funcionamiento de la instalación, el licitador presentará propuesta de cifra anual de subvención a abonar por el Ayuntamiento, para mantener el equilibrio financiero de la concesión. En su caso, el importe de esta aportación pública se recalculará anualmente, a la vista de las cuentas anuales auditadas del concesionario y del acuerdo municipal de revisión de precios públicos y previo informe del Servicio de Deportes, con el objetivo de mantener el equilibrio financiero de la concesión. La interpretación que por las partes del contrato se ha dado hasta ahora al principio de equilibrio financiero de la concesión recogido en dicha cláusula ha dado lugar a una traslación total de los riesgos de la explotación al Ayuntamiento, haciendo inefectivo el principio de riesgo y ventura del concesionario, pues la subvención municipal se ha convertido en un auténtico seguro de beneficios mínimos, que cubre las diferencias existentes entre ingresos y gastos en las cuentas anuales presentadas por el concesionario, compensando totalmente el déficit de explotación. Tan es así, que el cesionario de la concesión, en la memoria del nuevo plan de viabilidad económico-financiero que presenta al hacerse cargo de aquella, textualmente afirma que “de acuerdo al pliego de condiciones por el que fue concedida la concesión, la gestión de esta concesión se considera sin asunción del riesgo de demanda”. Lo expuesto es demostrativo de una errónea concepción acerca del equilibrio financiero de la concesión, pues, al eliminar la subvención municipal cualquier riesgo para el concesionario, impide considerar el contrato como concesión de obras públicas. De hecho, dicha aportación pública se convierte en una retribución fija o estable (aunque variable en su cuantía) del concesionario, que se ve así cubierto por un verdadero seguro de pérdidas o déficits de gestión.

La concepción normativa del equilibrio financiero en el RSCL nos la ofrece el artículo 127.2,2ª, en relación con el 128.2 y 129.3 y 4. La interpretación conjunta de estos preceptos exige que, al calcular la retribución del concesionario, se prevea su suficiencia para, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el coste de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial. Ahora bien, la retribución en forma de subvención no puede constituir una garantía de rendimiento mínimo ni cualquier otra modalidad susceptible de estimular el aumento de gastos de explotación ni, en general, una gestión económica deficiente por el

concesionario y el traslado de las resultas de la misma a la Entidad concedente, pues ello haría inefectivo el principio de riesgo y ventura del contratista.

Así pues, el recalcu de la subvención a la explotación, como técnica de restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, permite ajustar la retribución del concesionario en el contexto de la oferta inicial, lo que excluye que se puedan considerar como costes a integrar en dicho equilibrio extremos o cuestiones distintas a las ofertadas, que deberán ser asumidas como riesgo del concesionario. Tampoco ese equilibrio debe pretender satisfacer las previsiones del plan económico-financiero elaborado por la empresa, de modo que ésta habrá de asumir los errores contenidos en él. Por el contrario, sí habrán de ser tomadas en consideración a tal efecto, además de aquellas alteraciones en la economía de la concesión derivadas de decisiones imputables a la Administración concedente, la concurrencia de hechos imprevisibles que, aun aplicando una buena y ordenada gestión empresarial, alteran la regla natural del reparto de riesgos, generando una mayor y desproporcionada onerosidad sobrevenida en el concesionario.

3.3. Modificación

3.3.1. No cabe alterar o desnaturalizar el momento procedimental en que debe intervenir el órgano consultivo en un procedimiento administrativo, lo que puede producirse, en casos como el presente, si, una vez iniciado el procedimiento administrativo con la solicitud de reequilibrio económico presentada por el concesionario, se solicita el Dictamen sin que pueda considerarse terminada la debida instrucción del procedimiento, lo que incluye los informes municipales que complementariamente han de emitirse, la posterior audiencia al interesado y la propuesta de resolución que legalmente culmine tal instrucción, pues de lo contrario se anticiparía el momento en que el órgano consultivo debe emitir su Dictamen, sólo procedente tras todas dichas actuaciones (Dictamen 29/2014).

3.3.2. En el Dictamen 29/2014 se trató sobre el derecho del concesionario al reequilibrio económico del contrato y la crisis económica como causa justificativa de tal derecho. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón ha analizado estas cuestiones en varios informes de gran interés, con consideraciones que este Consejo Jurídico comparte en lo esencial. Así, lo expresado en su informe 8/2013, de 10 de abril, relativo a unos contratos de gestión de servicios públicos, y en su informe 24/2013, de 25 de noviembre, relativo a un contrato de concesión de obra pública, en el que dicha Junta señaló lo siguiente:

En primer lugar, recuerda el principio general, extraído de la normativa reguladora de esta clase de contratos, de que *“en una concesión de obras, los riesgos inherentes a la explotación se transfieren al concesionario (habrá que examinar caso por caso, teniendo en cuenta diferentes elementos como el objeto, duración e importe del contrato, la capacidad económica y financiera del concesionario y cualquier otro elemento que permita determinar que el*

concesionario asume realmente el riesgo), que forman así elemento esencial del contrato celebrado, y que tiene especiales consecuencias desde la perspectiva de estabilidad presupuestaria, pues con esta arquitectura de traslación de riesgos se pretende en muchas ocasiones, conforme a las normas contables SEC 95 (Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad), trasladar a estos contratos fuera del perímetro de endeudamiento y gasto público.”

Sin perjuicio de lo anterior, a la vista de las normas y la jurisprudencia que, para esta clase de contratos, reconocen el derecho del concesionario al reequilibrio económico del contrato en determinados supuestos, dicho informe expresa más adelante lo siguiente:

“Del razonamiento general expuesto para la gestión de concesiones, puede concluirse con la idea que si existen elementos económicos que permitan justificar que se han alterado los parámetros económicos de la explotación —sobre los que de buena fe y sin abuso de derecho formularon sus proposiciones los distintos licitadores—, podría existir un desequilibrio financiero con la oferta de la concesionaria que no sería imputable a una deficiente gestión de ésta (sobre este desequilibrio totalmente desproporcionado y que se produce desde el inicio de la explotación debería incluirse en el expediente un informe técnico que analizara las causas que lo producen) que altera el reparto de riesgos pactado.

Por ello, desde una interpretación teleológica se puede justificar que existe ruptura del equilibrio contractual, por existir un riesgo desmesurado (tal y como advirtiera el Consejo de Estado en su Dictamen de 14 de mayo de 1987), lo que debe permitir el reequilibrio de la concesión en tanto existe un claro efecto perturbador sobre el sistema de retribución y reparto de riesgos, no previsto ni previsible, ajeno a la diligencia empresarial del concesionario tanto en el momento de formular su oferta como de la forma de gestión del modelo concesional, que pone en serio peligro la economía del contrato en los términos pactados. En este sentido, la STS de 14 de julio de 2010 ha admitido la técnica del equilibrio financiero cuando existe un desequilibrio financiero suficientemente importante y significativo, que no puede ser subsumido en la estipulación general de riesgo y ventura ínsita en toda contratación de obra pública. (...)

En todo caso, esta Junta entiende que hay que evitar que una excesiva rigidez en la aplicación de lo previamente acordado acabe frustrando la realización de los intereses públicos perseguidos. Es necesaria una suerte de tensión, inmanente a las concesiones, entre, por una parte, el principio de riesgo y ventura y, por otra parte, el principio de remuneración suficiente y de mantenimiento del equilibrio económico financiero de la concesión. Sin riesgo y ventura la concesión pierde uno de sus principales signos de identidad, de modo que no puede ignorarse. El principio de mantenimiento del equilibrio económico financiero debe aplicarse de forma prudente. Ahora bien, aplicación prudente no significa aplicación en forma restrictiva, como si este último principio viniera recogido en normas de carácter excepcional: existe un verdadero derecho del concesionario al mantenimiento del equilibrio económico financiero de su concesión, como derecho a atenuar los rigores del riesgo concesional ante determinadas circunstancias y mediante determinadas

técnicas que deben, eso sí, ser aplicadas con prudencia. Así, en la medida en que la actual situación de crisis económica impacte de forma desproporcionada, —por alterarse la realidad en que se fundamentaron las previsiones del objeto del contrato y sobre las que responsablemente formuló la proposición el licitador—, sí resultaría posible un reajuste de las condiciones financieras de la concesión, si el sistema de retribución que se diseñó ha variado más allá de lo previsible, lo que influye directamente e indebidamente en las tasas de retorno de la inversión (TIR) previstas y pactadas en los contratos, y sobre las que se hace descansar el principio de riesgo de explotación (...).”

De lo expuesto se deduce claramente que los entes contratantes pueden —y deben— aplicar la técnica del equilibrio financiero del contrato cuando el sistema de remuneración del contratista produce un desequilibrio que no debe soportar una de las partes contratantes. Entre los supuestos de ajuste, amén de aplicar las exigencias de la normativa al contexto concreto del beneficio industrial, debe tenerse en cuenta también la situación económica general —de marcado carácter objetivo— que obliga a revisar dicha retribución, para que se contextualice de forma armónica con la nueva situación financiera del ente contratante (y de la ciudadanía). Y es que la retribución, como hemos defendido, no puede analizarse como una cuestión estática, sino que debe valorarse conforme al principio de eficiencia y de adecuada estabilidad presupuestaria.”

Por otra parte, en cuanto a la delimitación conceptual que debe darse al riesgo imprevisible como causa justificativa del reequilibrio económico del contrato, debe recordarse lo expresado por este Consejo Jurídico en su Dictamen nº 1/2008, de 7 de enero, en referencia a otro del Consejo de Estado con el nº 3346/2002:

"La "doctrina de la imprevisión" o el principio de "riesgo imprevisible" ha sido desarrollada en numerosos dictámenes de este Consejo de Estado (números 560/97, de 24 de abril de 1997 y 50.293, 50.295 y 50.299, de 5 de noviembre de 1987, y 53.700, de 14 de diciembre de 1989) y en abundante jurisprudencia (véase las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1985 y 14 de marzo de 1985, entre otras muchas). (...). De acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado número 560/97, de 24 de abril de 1997, la "razón de ser de la teoría de la imprevisión (...) no es otra sino la de evitar conclusiones radicalmente injustas que se pudieran seguir de una aplicación literalista de la Ley, o de las cláusulas contractuales, que vienen a ser Ley entre las partes contratantes, según resulta de los términos del artículo 1091 del Código Civil". Su fundamento, por tanto, no es ajeno a los principios de equidad y buena fe.

No obstante, para respetar el principio de riesgo y ventura y no falsear las garantías de concurrencia en la licitación, la aplicación de la teoría del riesgo imprevisible exige la concurrencia de estrictos requisitos. Como se decía en el dictamen del Consejo de Estado número 560/97, de 24 de abril de 1997, "la aplicación de la doctrina de la imprevisión exige, por su misma naturaleza, (...) cautelas especiales. En otro caso, se desvirtuaría su esencia, convirtiéndola en una cláusula general, no escrita, pero aplicable en todo caso a todo contrato a modo de una "condictio sine causa generalis". Esta consecuencia pugnaría, además, con la regla del riesgo y ventura propia de los contratos

administrativos, así como con la misma razón de ser de la doctrina de la imprevisión".

Añade el citado Órgano en el transcrito dictamen que los requisitos exigidos para la aplicación del principio pueden resumirse en tres: a) una alteración sobrevenida de circunstancias que resulte imprevisible y extraordinaria; b) insuficiencia de los mecanismos previstos en el contrato para corregir el desequilibrio económico producido por aquéllas, y c) que la alteración de circunstancias tenga una incidencia sobre la economía general del contrato que rebase los límites razonables de aleatoriedad que todo contrato de tracto sucesivo lleva consigo y produzca un efecto patológico y desmesurado, una quiebra total y absoluta del sinalagma establecido.

Por su parte, la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de diciembre de 2003, señaló que "como hemos expuesto en alguna otra ocasión, la doctrina del riesgo imprevisible, conectada a la de la cláusula *rebus sic stantibus*, exige que, como consecuencia de la aparición de un riesgo que no pudo ser previsto al tiempo de celebrarse el contrato, se alteren sustancialmente las condiciones de ejecución del mismo, de manera que la prestación pactada resulte mucho más onerosa para una de las partes de lo que inicialmente había podido preverse, lo que permite la rescisión del contrato o, en su caso, la indemnización de ese mayor coste, que no debe ser asumido por la parte a quien el suceso o acontecimiento imprevisible ha perjudicado. La sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 1.988 legitimaba una revisión de precios no pactada cuando en las vicisitudes de la contratación concurren unas circunstancias y alteraciones económicas extraordinarias y anormales, imprevistas y profundas, que afectan gravemente al contratista que actuó de buena fe y dentro de unas previsiones razonables".

3.3.3. El Dictamen 200/2014 trató sobre la ampliación del plazo concesional, al margen de lo previsto en el contrato, como mecanismo de reequilibrio financiero para compensar al contratista por las nuevas obras e inversiones a realizar en aquél, derivadas de la potestad del órgano de contratación para la modificación del objeto del contrato. La cuestión de que se trata, para contratos de gestión de servicios públicos a los que les sea aplicable la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, o el TRLCSP, encaminados a procurar la adaptación del ordenamiento español en la materia al Derecho Comunitario, está resuelta en sus respectivos artículos 258.5 y 282.5, que limitan expresamente la posibilidad de ampliación del plazo, como mecanismo de reequilibrio económico del contrato, a los casos de modificaciones derivadas de dos supuestos: a) modificaciones introducidas en caso de afectación del contrato por medidas ajenas al órgano de contratación, supuesto tradicionalmente denominado *factum principis*; y b) fuerza mayor. Se excluye tal posibilidad en caso de reequilibrio derivado de modificaciones introducidas en el contrato en estricto ejercicio del "ius variandi" por el órgano de contratación, es decir, por apreciar necesidades nuevas en el servicio (como resulta ser el caso que nos ocupa), y estableciendo dicha legislación en todo caso, para aquellos dos primeros supuestos, un límite temporal para la ampliación del plazo, consistente en el 10% sobre la duración inicial del

contrato.

Aunque la normativa de contratos, y especialmente el RSCL, interrelaciona el plazo de la concesión con el periodo necesario para la adecuada amortización por el contratista de las obras cuya financiación asuma, de ello no se sigue que toda obra del servicio deba ser financiada por aquél, pues es obvio que cabe su financiación directa por el Ayuntamiento o vía tarifas. No implicando coste alguno adicional para el Ayuntamiento o los ciudadanos la ampliación del plazo del contrato a los indicados fines compensatorios, parece que éste sería el mecanismo más idóneo para afrontar las nuevas obras o las mejoras del servicio; sin embargo, como viene a apuntar la antes transcrita STS de 25 de mayo de 2006 y la doctrina de las mencionadas Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, el artículo 127.2.º RSCL no contempla, al menos expresamente (éste es el núcleo del debate), dicho mecanismo. Su previsión legal expresa sólo comienza, para las concesiones de autopistas de peaje, con la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, lo que luego fue generalizado para todo tipo de concesiones de obra pública por la Ley 13/2003, cuya regulación en este punto (al introducir el artículo 263.4 en el TRLCAP), fue suprimida en la LCSP. Y, como se dijo en su momento, a partir de esta última ley, dando un paso más en el acogimiento por el derecho interno de los principios del Derecho Comunitario en la materia, esta clase de ampliaciones de plazo se limitan a los casos de modificaciones contractuales fundadas en supuestos de *factum principis* o fuerza mayor, y limitada dicha ampliación al 10% del plazo inicial del contrato, sin duda para evitar los abusos que en este punto venían sucediéndose en la práctica administrativa, pues toda ampliación del plazo, especialmente si es de entidad y se realiza al margen del contrato, implica un importante e indebido retraso en la nueva licitación del contrato, lo que no sólo limita el acceso de las empresas a este mercado, sino que priva a la Administración de los beneficios, económicos y técnicos, que la competencia entre nuevas ofertas pueda suponerle.

3.3.4. El interés público como presupuesto habilitante de la modificación contractual. El ejercicio del *ius variandi* de la Administración no permite alterar sustancialmente ni el objeto ni las condiciones esenciales del contrato; esa restricción, que resulta lógica, es fundamentalmente una garantía para el contratista, tratando de evitar la imposición unilateral por la Administración de unas condiciones absolutamente distintas a las que regían las condiciones de licitación al tiempo de la adjudicación. En este caso no existe tal imposición, pues la contratista ha manifestado su aceptación a la propuesta que se dictamina.

Por otro lado, otra pauta a la que se debe sujetar la Administración en el ejercicio del *ius variandi* es la exigencia de objetividad en su actuación, concretada en los principios de publicidad y concurrencia, para evitar el fraude al principio licitatorio. En este sentido, la modificación que se plantea no parece constituir una alteración de ningún elemento esencial del contrato - como más adelante se argumenta in extenso, teniendo en cuenta su objeto y naturaleza, dado que lo que se pretende es una reducción de diversos factores o componentes de los servicios objeto del contrato para la adaptación de éstos

a la alteración del marco regulatorio de alguna de las prestaciones incluidas en el servicio y a las exigencias de la estabilidad presupuestaria, que se traducen en un redimensionamiento a la baja del servicio. Ello permite amparar la modificación en una razón de interés público, como exige el artículo 202.1 LCSP, afirmando la propuesta que tal razón concurre en el supuesto sometido a consulta.

En efecto, cabe recordar que, como señalábamos en la Memoria de este Órgano Consultivo correspondiente al año 2012, la crisis económica y financiera global ha incidido de forma sustancial en el ámbito presupuestario de las Administraciones Públicas. La necesidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria que garantice una adecuada financiación del sector público que permita, entre otras cosas, continuar con la prestación de los servicios públicos, base del Estado del bienestar, provocó una modificación del artículo 135 de la Constitución Española (CE), con el fin de incorporar al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. En el apartado 1 del citado precepto se recoge ahora que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

Con amparo en este mandato constitucional se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en cuyo Preámbulo se afirma que “el principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas”. El artículo 7, por su parte, tras disponer que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público, exige que los contratos habrán de “supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (apartados 2 y 3).

Ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la situación de déficit estructural que atraviesa la Comunidad Autónoma, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 21 y 22 en relación con el 11.3 LOEPSF, se aprueba el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio para el trienio 2012-2014, entre cuyas líneas de actuación para la reducción del gasto corriente sanitario se contempla la centralización en la adquisición de suministros, con el consiguiente abaratamiento de costes, o la renegociación de los contratos de servicios y de conciertos “para reducir significativamente sus cuantías”.

Finalmente cabe citar la Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012, cuya Disposición adicional vigésimo primera, apartado 3, establece que “en los contratos administrativos adjudicados por cualquier ente integrante del sector público regional con anterioridad al 6 de marzo de 2011, se considerará realizada por motivos de interés público toda modificación que, con la finalidad

de posibilitar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el ejercicio 2012, se proponga la reducción del volumen de obligaciones o ampliación del plazo de ejecución del contrato”.

Cabe añadir a lo anterior que, en relación con el ejercicio de la potestad de *ius variandi* en los contratos de gestión de servicios públicos, el Consejo de Estado tiene sentada una amplia Doctrina (por todos, Dictamen núm. 4709/1998), sobre el hecho de que en dichos contratos el *ius variandi* de la Administración es más intenso que en el resto de los contratos administrativos: “es consustancial con los contratos administrativos, y en especial, con los contratos de gestión de los servicios públicos, la potestad de la Administración de modificar, por razones de interés público, el contenido del contrato, sin límite material, si bien tiene la obligación de mantener el equilibrio económico financiero del mismo (...)”. Esta afirmación se veía respaldada, en la normativa anterior al TRLCSP, por el hecho de que en este tipo de contrato no existía la causa de resolución cuando la modificación del contrato superaba el 20% del precio primitivo, causa que sí existía en el contrato de obras (art. 149,e) TRLCAP y 220, e) LCSP); suministro (art. 192,c) TRLCAP y 275, c) LCSP); y consultoría y asistencia y servicios (art. 214,c) TRLCAP y 284,c) LCSP). Además, el artículo 258.1 LCSP establecía en términos extremadamente amplios el *ius variandi* de la Administración, al limitarse a señalar que la Administración podía modificar por razones de interés público las características del servicio contratado y las tarifas a abonar por los usuarios, viniendo obligada al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato.

De conformidad con la propuesta de modificación sometida a consulta, la finalidad de la misma persigue alcanzar el objetivo de la estabilidad presupuestaria mediante la disminución y racionalización del gasto sanitario, ajustando los servicios objeto del contrato a la nueva valoración de las necesidades derivadas de la actual coyuntura, lo que determinaría la existencia de una razón de interés público en modificar el contrato.

Se trata, en consecuencia, de introducir diversas modificaciones de las características del servicio, que puede acordar el ente público sanitario en lícito ejercicio de su *ius variandi* contractual, en la medida en que responden a un motivo de interés público como es la necesidad de reducir la entidad de las obligaciones económicas contractuales ante la sobrevenida situación económica y la necesidad de adoptar medidas de sostenibilidad presupuestaria y de reducción del déficit público (Dictamen 61/2014).

3.4. Nulidad.

La posibilidad de mantener transitoriamente los efectos del acuerdo marco al amparo del artículo 35.3 TRLCSP (es decir, por grave trastorno al servicio público) sólo sería viable si la empresa reuniera en el momento del acuerdo declaratorio de la nulidad los requisitos exigidos en la Cláusula 3.1 PCT para la especialidad farmacéutica tal y como viene delimitada, en su presentación o formato, en la Cláusula 2 de dicho PCT, pues el citado artículo 35.3 permite el mantenimiento de los efectos del contrato declarado nulo pero “bajo sus mismas cláusulas”, siendo indiscutible que una de ellas es la referida 3.1 del

PCT, puesta en relación con la 2, que es la que delimita con precisión las características de los productos objeto del acuerdo marco (Dictamen 246/2014).

3.5. Calificación

3.5.1. La tipificación de un contrato no puede resolverse con la simple denominación que se le haya otorgado, sino que exige un examen completo y detallado de su objeto y del contenido de las obligaciones de las partes, examen que debe realizarse a la luz del Derecho comunitario, pues, como ha señalado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), es irrelevante a efectos de la aplicación de las Directivas la calificación del contrato según el derecho interno (JCCA, de Aragón, Informe 2/2011, que cita a la STJUE de 15 de octubre de 2009, Asunto Acoset SpA). Así pues, la solución jurídica no puede realizarse desde la óptica exclusiva de la legislación nacional, ni de los precedentes administrativos. Es necesario que la respuesta jurídica se formule respetando las categorías del Derecho comunitario y, en especial, la jurisprudencia del TJUE al aplicarlo (Dictamen 322/2014).

3.5.2. La concesión de servicios, según la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable (Dictamen 322/2014).

3.5.3. El concierto, por estar definido en virtud del tipo de sujeto con el que se celebra -una persona natural o jurídica que venga realizando prácticas análogas a las que constituyen el servicio público- podrá configurarse como concesión de servicios o contrato de servicios dependiendo de que exista, o no, transferencia del riesgo de explotación. En igual sentido es especialmente relevante el Informe 12/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Pero aun siendo por naturaleza menor la posibilidad de transmisión del riesgo en el concierto, es necesario que éste exista, ya que lo esencial no es el hecho de que la prestación de un servicio comporte un gran riesgo (de hecho, en el ámbito de los servicios públicos no siempre será así, dado el tipo de demanda y la reglamentación de estas actividades), sino que lo que es esencial es que el riesgo exista, y que se transfiera al contratista con cierta relevancia, y no de forma nominal o meramente residual (Dictamen 322/2014).

3.5.4. El Considerando 54 de la Directiva citada señala también que, dada la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de los servicios sociales, los Estados miembros deben disponer de amplia discrecionalidad para seleccionar a los prestadores de los servicios de la manera que consideren más apropiada. La Directiva no obsta para que los Estados miembros apliquen criterios específicos de calidad a la hora de seleccionar a los prestadores de estos servicios, tales como los criterios expuestos en el Marco Europeo Voluntario de Calidad de los Servicios Sociales del Comité de Protección Social de la Unión Europea. Los Estados miembros y las autoridades públicas siguen siendo libres de prestar ellos mismos estos servicios o de organizar los servicios sociales sin asignar concesiones, por ejemplo a través de la simple financiación de los mismos, o merced a la concesión de licencias y autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan unas condiciones establecidas de antemano por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, sin imponer límites o cuotas y siempre que se garantice una publicidad suficiente y se respeten los principios de transparencia y no discriminación (Dictamen 322/2014).

3.6. Convenios urbanísticos de planeamiento y legislación de contratos públicos (Dictamen 289/2014).

El término convenio urbanístico abarca una realidad compleja y variada, difícilmente reconducible a una sola categoría, pues su objeto y contenido puede abarcar desde la mera declaración de intenciones por las partes suscribientes, hasta prestaciones propias de los contratos (de permuta, arrendamiento de inmuebles, etc.), con compromisos recíprocos, o no, entre la Administración y los particulares de difícil caracterización, al afectar al ejercicio de potestades administrativas propias de la ordenación urbanística.

Sobre la naturaleza contractual de los convenios urbanísticos, la STS, Sala 3ª, de 21 de febrero de 2006, recogiendo otra anterior del mismo Tribunal y Sala, de 30 de octubre de 1997, transcribe el siguiente párrafo: “el convenio impugnado no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato (...) no hay, pues, acto de trámite alguno, sino un contrato decidido en firme que (cree o no derechos u obligaciones para terceros) los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1.257 del Código Civil”.

Particularmente sobre los convenios de planeamiento como el que nos ocupa, la jurisprudencia ha destacado que participan de la naturaleza de un contrato-convenión, señalando, por todas, la STS, Sala 3ª, de 3 de febrero de 2003:

“El Convenio Urbanístico aquí enjuiciado ostenta la naturaleza de los llamados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación del planeamiento en vigor, y como tal simple convenio no integra la figura de una disposición de carácter general, de la que, por el

contrario, sí participa la naturaleza de la normativa del planeamiento derivado de ese Convenio. Por otra parte, los convenios de planeamiento participan de la naturaleza de un contrato-convención, al no existir solamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino sobre todo, compromisos paralelos de la Administración y de la entidad que lo concierne, tendentes a un fin que tiende al aseguramiento futuro de la materialización de la modificación futura del Plan, contemplado en el Convenio, el que en definitiva viene a ser un acto preparatorio de la modificación del planeamiento contemplado.

Por supuesto, que los citados convenios urbanísticos no pueden incidir válidamente sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto”.

También la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza de los convenios de planeamiento, destacando que constituyen la manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas, que la misma puede tener por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor y que aunque el convenio o acto convencional se dirija a preparar y a poner en marcha una alteración del planeamiento, constituye una realidad o un acto sustantivo independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan (por todas, la Sentencia núm. 844/2013, de 15 de noviembre, que cita a la STS de 3 de febrero de 2003, ya referida, y a la de 28 de febrero de 2011). También interesa destacar en este sentido la Sentencia núm. 239/2011, de 6 de junio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 5 de Murcia, que señala que lo importante es que el convenio urbanístico vincula a las partes que lo han concertado.

A partir del reconocimiento de la naturaleza de contrato-convención de los convenios de planeamiento, conforme a la doctrina expresada, sobre el particular convenio urbanístico objeto de controversia deben hacerse consideraciones que concreten su último carácter, dada la relevancia que ello tiene en la ulterior calificación del mismo determinante de su régimen jurídico. La aludida genérica condición de los convenios como contratos de la Administración, ya expuesta, no ha impedido a la doctrina y al derecho positivo establecer distinciones entre unos y otros, llegando incluso a cuestionarse que a los de planeamiento, como el anulado, convenga inscribirlos en la categoría de los contratos. Tal planteamiento obedece al hecho de que dependen de un procedimiento administrativo para su aprobación, lo cual, en realidad, los aproxima más bien a la categoría de los actos de terminación convencional del procedimiento a que se refiere el artículo 88.2 LPAC, es decir, más que a un contrato-convención, a un acto que pone fin al procedimiento preparatorio de la modificación de un plan, incluso “sin necesidad de llegar a la construcción del denominado «acto-convención» (STS, Sala 3ª, de 15 de marzo de 1997, ya citada), ya que la posibilidad de terminación de un procedimiento en forma negociada resulta posible, como también antes se expuso, a través del artículo 88.2 LPAC.

Esta aproximación a la categoría del acto encuentra también su explicación a través de la indisponibilidad de las potestades urbanísticas, cuestión abordada de forma unívoca por la jurisprudencia que, con reiteración, viene declarando que no resulta admisible una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, pues la potestad de planeamiento ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento de la Administración de lo contenido (entre otras, la STS, Sala 3ª, de 30 de junio de 2008), incluso con el ejercicio de la acción de resolución de contrato prevista en el artículo 1.124 del Código Civil (STS, Sala 3ª, de 29 de noviembre de 1989).

En cuanto a su régimen jurídico, los convenios urbanísticos se regulan en la legislación urbanística, tanto en la estatal como en la autonómica, reconociéndose su naturaleza jurídica administrativa. Así el vigente artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRSL) establece que tendrán “carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar”. El artículo 303 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), vigente en el momento de la celebración del convenio por mor de la Disposición derogatoria única, 1, de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, también establecía que tendrían carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los convenios regulados en la legislación urbanística aplicable.

En el ámbito regional, el artículo 158 TRLSRM es el que regula los convenios urbanísticos, en cuyo apartado 4 se establece que tendrán, a todos los efectos, naturaleza y carácter jurídico-administrativo.

El artículo 3.1,d) del texto refundido de la ley de contratos de las Administraciones públicas, en vigor a la fecha de la aprobación y celebración del convenio, disponía que quedaban excluidos de la misma “los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales (...) Añade el párrafo 2 de ese artículo que “los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse”.

Bajo la vigencia de dicha Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se ha venido entendiendo por la doctrina -con algunas excepciones- que los convenios urbanísticos de planeamiento, con carácter general, son subsumibles en esta regla que los excluye de la misma. Así, pues, el objeto de

los convenios que la Administración celebre con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado no podrá ser el de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público o en normas administrativas especiales. La voluntad del legislador es, en consecuencia, no permitir que bajo la figura jurídica del convenio se lleven a cabo ninguno de los contratos onerosos que pueda celebrar la Administración. Pero, al mismo tiempo, cuando el contenido del convenio esté al margen de los contratos regulados, el acuerdo convencional entre la Administración y los privados queda fuera del ámbito de aplicación de la legislación de contratos públicos, salvo en la incidencia de sus principios.

Con la expresión “normas específicas que los regulen” el legislador no incluye en el precepto a todos los convenios de colaboración, sino sólo a los previstos en normas, es decir, a los típicos. Así es con carácter general para los convenios con particulares (Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 42/1998, de 16 de diciembre, y 46/98, de 17 de marzo de 1999) y en concreto para los convenios urbanísticos de planificación, como se deduce claramente de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de julio de 2012.

Por tanto, al convenio anulado son aplicables, después de las normas urbanísticas, los principios de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse y, finalmente, las normas del derecho administrativo y del derecho común, habiendo señalado al respecto la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2007, que cuando se produce una quiebra del convenio en aspectos que no alcanzan a la esfera jurídico administrativa, ningún obstáculo se aprecia para que se aplique la doctrina del derecho común en materia de contratos, tal como hace la misma Sala en la Sentencia de 24 de marzo de 2003, en la que, tras la anulación por la jurisdicción civil del consentimiento dado por una comunidad de propietarios a un convenio urbanístico, considera que es consecuencia insoslayable la aplicación de lo establecido en los artículos 1303 y siguientes del CC.

Puede servir para ilustrar este sistema de fuentes la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 7 de febrero de 2003, que expresa:

“Dado el diverso objeto de los mismos, no se puede reconducir a unidad su régimen, pero en cualquier caso deben someterse a los preceptos imperativos de la legislación urbanística, a la normativa contractual administrativa en cuanto sea de aplicación al caso por las prestaciones que de los mismos se deriven, e incluso a las disposiciones de derecho privado (...)”.

Debe señalarse que la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a los convenios de colaboración excluidos de la misma por lo dispuesto en su artículo 3.1, d) sólo puede llegar, según lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 3, a los principios de la misma para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, siendo muy distinto la aplicación de principios de la aplicación concreta de preceptos (Informe 42/1998, Junta Consultiva de Contratación Administrativa).

4. SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO.

4.1. Ejercicio de la acción y procedimiento.

4.1.1. La doctrina de este Consejo Jurídico es contraria a la inadmisión *a limine* de la solicitud de revisión de oficio cuando exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto. En efecto, la posibilidad de rechazar de plano la solicitud, sin una mínima instrucción y con la consecuencia inmediata de impedir la tramitación del correspondiente procedimiento de declaración de nulidad, exige una interpretación estricta de los requisitos legales, de forma que sólo cuando sea de todo punto evidente la absoluta inconsistencia de la impugnación podrá decidirse la inadmisión a trámite. Y ello no sólo porque así lo exija la mayor garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que podrían verse defraudados por una interpretación administrativa excesivamente laxa de los referidos condicionantes de la inadmisión, en contra del principio *pro actione*, sino también porque la especial gravedad que revisten los vicios que la Ley configura como causas de nulidad, aconsejan instruir los correspondientes procedimientos, aun cuando únicamente exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto, interpretación que para el Tribunal Supremo (sentencia de 19 de diciembre de 2001, Sala Tercera) “se aviene bien con la propia caracterización dogmática de los vicios de nulidad de pleno derecho, que reclaman una interpretación de las normas de procedimiento que favorezca su depuración” (Dictámenes 102/2007 y 115/2009, entre otros, citados en el Dictamen 32/2014).

4.1.2 Conforme a la doctrina y la jurisprudencia (STS, Sala 3ª, de 22 noviembre 2001, por todas), es necesario distinguir entre legitimación *ad procesum* y legitimación *ad causam*. Consiste la primera -la legitimación *ad processum*- en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, y es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Pero distinta de la anterior es la legitimación *ad causam* que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor, y consiste en la legitimación propiamente dicha e “implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito”; añade la doctrina que esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal.

El TC, en su sentencia de 11 noviembre 1991, ha dicho refiriéndose a la legitimación *ad causam* que, en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso. Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto. Y es que la legitimación, en tanto que relación jurídico material que liga a las partes con el objeto procesal, pertenece al fondo del asunto.

Si a ello unimos que el artículo 102 LPAC sólo ha previsto la inadmisión para cuando las solicitudes de revisión no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento (como también dice el artículo 89.4 LPAC), así como en el supuesto de que se hubieran desestimadas en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, se llega a la conclusión de que no es conforme con el ordenamiento decretar la inadmisión del procedimiento rechazando *a limine* el ejercicio del derecho de acción, por lo que ha de producirse una decisión de fondo que desestime lo solicitado, con arreglo a lo que dispone el artículo 89.1 LPAC, para lo cual habrán de tenerse en cuenta las consideraciones siguientes (Dictamen 314/2014).

4.1.3 Conforme a lo expresado en la STS (Sala 3ª) de 31 de mayo de 2012, cabe poner de relieve, siguiendo los criterios expuestos en las sentencias de esa misma Sala 3ª de 10 de diciembre de 2008, 24 de junio de 2009 y de 30 de abril de 2012, que están legitimados para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el artículo 102 LPAC, los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se derive un beneficio o efecto favorable concreto, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad. En la mencionada sentencia de 10 de diciembre de 2008, con invocación de la STC 160/1985, de 28 de noviembre, se afirma que la apreciación de la concurrencia del presupuesto del interés legítimo “no puede quedar limitado exclusivamente a las fases de amparo constitucional o del recurso contencioso-administrativo, ordinario o especial, sino que es aplicable a la vía administrativa previa, pues la restrictiva interpretación de la legitimación en esa vía administrativa, ante la que se recaba la inicial tutela general de las expectativas individuales, haría inoperante e impediría la amplitud de la legitimación activa con la que el art. 24.1 CE ha configurado la defensa de las mismas (STS 4 de enero de 1991)”. Por su parte, la STC 143/1994, de 9 de mayo, subraya que el concepto de interés legítimo equivale a “titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta”.

4.2. Artículo 62.1,a) LPAC y 217.1,a) de la Ley General Tributaria (LGT).

4.2.1. Lesión de derecho amparado en el artículo 23.2 CE (Dictámenes 17, 30, 36 y 43/2014). Si bien, en un primer momento, la doctrina constitucional fue algo vacilante a la hora de establecer el ámbito de este precepto y determinar si tenían cabida en él las funciones públicas de carácter profesional propias de los empleados públicos o si únicamente era aplicable al acceso a los cargos de representación política, el Alto Tribunal se decantó por entender que este derecho fundamental se proyecta sobre ambos tipos de función, aunque, en relación a los empleados públicos, únicamente es predicable de aquellos que mantienen con la Administración una relación estatutaria o funcionarial, no de carácter contractual laboral. Así, la STC 86/2004, señala expresamente que “las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el artículo 23.2 CE son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del artículo 103,3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario”.

Este derecho ha sido calificado por la doctrina constitucional como de configuración legal y de carácter puramente reaccional, pues el artículo 23.2 CE no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino únicamente permite impugnar ante la jurisdicción ordinaria y, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional, toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad (SSTC 161/2001, 137/2004, ó 30/2008, entre otras). La doctrina constitucional señala, asimismo, que este precepto no consagra un pretendido derecho fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, de forma que sólo cuando la infracción de las normas o bases del proceso selectivo implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes, cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho que reconoce el artículo 23.2 CE (ATC 16/2010). Nos encontramos, por tanto, ante un derecho de igualdad *lex specialis*, respecto del principio de igualdad consagrado por el artículo 14 CE, cuyo contenido puede sintetizarse en el siguiente: a) Predeterminación normativa del procedimiento de acceso a la función pública; b) Igualdad en la Ley, de forma que las normas rectoras de los procedimientos de acceso aseguren una situación jurídica de igualdad de todos los ciudadanos, prohibiendo el establecimiento de requisitos discriminatorios o referencias individualizadas o *ad personam* y no estrictamente referidos a los principios de mérito y capacidad; c) Igualdad en la aplicación de la Ley, de manera que las normas que regulan las pruebas selectivas se apliquen por igual a todos los interesados.

El derecho proclamado en el artículo 23.2 CE incorpora también el derecho a la igualdad en la aplicación misma de la ley, de tal modo que, una vez garantizada la vinculación de la propia Administración a lo dispuesto en las normas reguladoras del procedimiento selectivo, ha de quedar también excluida toda diferencia de trato en el desarrollo del referido procedimiento. En todos los momentos del proceso selectivo, la Administración está objetivamente obligada a dispensar a todos un trato igual. Las condiciones de igualdad a las

que se refiere el artículo 23.2 CE se proyectan, por tanto, no sólo a las propias leyes sino también a su aplicación e interpretación (STC 10/1998, de 13 de enero).

4.2.2. Lesión del derecho a la defensa por incorrecta notificación (Dictámenes 98, 104, 355/2014). El Consejo Jurídico ha venido señalando (por todos, Dictamen 25/2008) que la hipotética falta de notificación del acto impugnado no lesiona el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, más en concreto, del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución. Y ello porque la extensión de tal derecho al ámbito administrativo sólo es admitida por el Tribunal Constitucional para el caso de que se esté ante procedimientos sancionadores, como destacó este Consejo Jurídico en los Dictámenes 19 y 20 de 1999. Desde su Sentencia de 8 de junio de 1981, el Alto Tribunal ha sostenido que las garantías consagradas en el artículo 24 de la Constitución sólo resultan aplicables en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, consecuencia de la identidad de naturaleza de los mismos. Al ser ambos manifestaciones del poder punitivo del Estado, los dos deben inspirarse en los mismos principios, tanto materiales (art. 25 CE) como formales (art. 24 CE). Al reconocer el Tribunal que el derecho de defensa dimanante del artículo 24 no resulta de aplicación al procedimiento administrativo, con la excepción señalada relativa al sancionador, no está afirmando que los ciudadanos carezcan del mismo, sino únicamente que este derecho de defensa no es el del artículo 24 y, por tanto, no tiene rango de derecho fundamental. No obstante, ya en los Dictámenes 56 y 123/2011 y, sobre todo, en el 261/2011 admitimos modulaciones en esta doctrina. Así, en los dos últimos, analizamos la incidencia que en ella tiene la STC 111/2006, de 5 de abril, en relación con una eventual extensión de las garantías derivadas del artículo 24.1 CE no sólo a los procedimientos sancionadores, sino también a los de gestión tributaria.

4.2.3. Lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en procedimiento de concentración parcelaria (Dictamen 121/2014). La STC nº 39/2011, de 31 de marzo, expresa que “como ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, las garantías materiales y procesales recogidas en los arts. 24 y 25 CE sólo resultan aplicables a actos que responden al ejercicio del *ius puniendi* del Estado (SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, F.3; 69/1983, de 26 de julio, F.4; 96/1988, de 26 de mayo, F. 3; 239/1988, de 14 de diciembre, F.2;164/1995, de 8 de noviembre, F. 4; 276/2000, de 16 de noviembre, F.3; 291/2000, de 30 de noviembre, F. 8; y 121/2010, de 29 de noviembre, F.7)”. Por excepción, también ha aplicado dichas garantías en un determinado supuesto en un procedimiento administrativo de apremio (STC 291/2000). Resulta evidente que los actos que integran los PCP no se fundan en el “*ius puniendi*” del Estado, no teniendo la concentración parcelaria ningún carácter sancionador o análogo.

4.3. Acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio (artículo 217.1, b) LGT y 62.1, b) LPAC).

La incompetencia del órgano no es bastante para integrar esta causa de nulidad, pues habría de concurrir, además, su carácter manifiesto. Para su determinación, la doctrina del Consejo de Estado nos enseña, entre otros muchos, en los Dictámenes 2842/2002, 1317/2009 y 546/2013, que “un acto puede considerarse dictado por órgano manifiestamente incompetente cuando “ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a esa Administración”, exigiendo que esa invasión vaya acompañada de “un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración”. Además, “la expresión “manifiestamente incompetente” significa evidencia y rotundidad, es decir que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de toda competencia respecto de una determinada materia (sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1981 y 24 de febrero de 1989, entre otras)” (dictámenes del Consejo de Estado números 5.490/1997, de 15 de enero de 1998 y 5.527/1997, de 12 de febrero de 1998)”.

Ya específicamente por lo que hace a la competencia territorial, en los Dictámenes 32 y 355/2014 no hay en este supuesto una invasión de competencias de otra Administración (se trataría en todo caso de dos órganos de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia), sin que estén implicadas otras haciendas (estatal, local o foral) ni existan problemas de doble imposición (criterio este último señalado por el Consejo de Estado en Dictamen 546/2013, entre otros); tampoco se produce una invasión de competencias de otro órgano de manera ostensible y grave ni que vaya acompañada de “un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración de nulidad de pleno derecho” (Dictamen 2842/2002, antes citado), pues el procedimiento a aplicar por el órgano competente -Servicio de Gestión Tributaria del mismo organismo público- hubiera sido en todo caso el mismo e igual también el régimen jurídico del impuesto liquidado, sin que la contribuyente corra el riesgo de tener que afrontar una nueva y diferente liquidación del mismo impuesto por otro órgano. En idéntico sentido, el Consejo de Estado en Dictamen 55/2006.

En consecuencia, si bien el órgano que dictó la liquidación tributaria no era competente para hacerlo en atención a su limitado ámbito territorial, tal falta de competencia no alcanza el carácter de ostensible y manifiesta, en la interpretación que de tales requisitos exige la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado para constituir la causa de nulidad prevista por el artículo 217.1, letra b) LGT, única invocada por la interesada para instar la revisión de los actos impugnados (Dictámenes 32 y 355/2014).

4.4. Artículo 62.1,e) LPAC y 217.1,e) de la Ley General Tributaria. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (Dictámenes 17, 30, 36, 43, 104/2014).

La interpretación estricta que demanda esta causa de nulidad, ha de ser puesta en relación con la función de garantía inherente a la exigencia de que el ejercicio de las potestades y competencias administrativas se actúe a través de un procedimiento, a la vez garantía de los ciudadanos y del interés público. Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista, sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites, como que no se hayan respetado los principios o reglas esenciales que informan el procedimiento (Dictamen del Consejo de Estado 2183/2003).

4.5. Artículo 62.1,d) LPAC, es decir, actos nulos por ser constitutivos de infracción penal o dictarse como consecuencia de ésta.

En convenio urbanístico (Dictamen 289/2014). El presupuesto habilitante de la revisión de oficio con fundamento en la indicada causa de nulidad ha de ser la existencia de una sentencia penal condenatoria que, poniendo fin al proceso, declare la existencia del delito y quién fue su autor o participó en su comisión, como se indicó en el Dictamen 69/2002, y se recordó en el 134/2013 emitido sobre el mismo asunto (Dictámenes del Consejo de Estado 1741/2011, y de este Consejo Jurídico 152/2012).

No cabe duda de que tanto el convenio urbanístico, declarado nulo por el órgano jurisdiccional por tener causa ilícita delictiva, como el acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se aprueban sus estipulaciones, por tratarse en este caso de un acto que tiene como presupuesto una conducta delictiva, se subsumen de forma indubitada en el vicio de nulidad señalado y deben ser eliminados y expulsados del ordenamiento jurídico.

El presente procedimiento de revisión de oficio tendría como objeto, únicamente, la declaración de nulidad de pleno derecho del acto de aprobación del convenio urbanístico, pero en realidad ambos se encuentran entrelazados, siendo el uno consecuencia del otro y, además, es necesario ejecutar la sentencia penal, por lo que es adecuado que el procedimiento comprenda la declaración de nulidad de ambos, si bien a efectos declarativos y con el fin de ejecutar tal sentencia, ya que los efectos constitutivos de la nulidad han sido resueltos por la misma.

4.6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1, f) LPAC)

4.6.1. Respecto a la condición de miembro del Consejo Jurídico (Dictamen 314/2014). El promotor del procedimiento alega como causa de nulidad de pleno derecho la contenida en el artículo 62.1, f), LPAC, que configura como tal “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”; considera que la condición de Rector de la Universidad de Murcia es incompatible con la de miembro del Consejo Jurídico, ya que para el artículo 7.3 LCJ este último cargo es incompatible con “el desempeño de altos cargos en cualquier Administración”, y el Rector x, según el instante, tiene la condición de alto cargo de la Administración regional (Antecedente primero); de esa incompatibilidad se desprendería que x carecería de los requisitos esenciales para adquirir la condición de miembro del Consejo Jurídico.

A efectos metodológicos, el estudio de esta causa de nulidad requiere examinar que el acto objeto de revisión es, primeramente, un acto por el que el interesado adquiere facultades o derechos; en segundo lugar, que el acto se ha dictado con una infracción del ordenamiento; y, en tercer lugar, la esencialidad del requisito del que se carece para adquirir tal derecho o facultad.

Prescindiendo ahora de los dos primeros elementos, que, no obstante, darán lugar a algunas consideraciones posteriores, esta causa de nulidad tiene su clave interpretativa en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que es conveniente examinar caso por caso, como ya ha manifestado repetidamente este Consejo Jurídico en sus Dictámenes (por todos, Dictámenes 200/2002 y 24/2003), aunque partiendo de unas consideraciones previas.

Con carácter general debe decirse que para determinar el alcance y sentido de lo que haya de entenderse por presupuesto o requisito “esencial” a los efectos del artículo 62.1, f) LPAC, el Dictamen de este Consejo Jurídico 200/2002, siguiendo la línea doctrinal del Consejo de Estado, expresó lo siguiente:

“el citado Órgano Consultivo [el Consejo de Estado] (que fue, por cierto, el impulsor de la positivación de este nuevo motivo de nulidad radical), entiende que, a estos efectos esencialidad es “lo que verdaderamente es inherente, estructural del acto” (Dictamen de 25 de marzo de 1999). Y ahondando en su exégesis, afirma que “la noción de requisitos esenciales para la adquisición de derechos o facultades a que se refiere el precepto legal incluye, de una parte, los presupuestos de los actos y, de otra los requisitos de los actos. Presupuestos son las circunstancias de orden fáctico o jurídico que, siendo independientes, anteriores y externos al acto mismo, deben concurrir para que también sea posible y eficaz. Sin los presupuestos legales, el acto carece de sustento y fundamento de razón de ser, precisamente por falta aquéllos” (Dictamen de 4 de noviembre de 1999).

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

El enunciado general así expuesto es el punto de partida imprescindible para llegar a los casos particulares fijando esa idea de manera más precisa, habiendo expresado el Consejo Jurídico que el carácter esencial de estos requisitos puede coincidir con los presupuestos de hecho que deben concurrir en los sujetos para la adquisición de un derecho (Dictamen 3/1999), o, también, con los presupuestos básicos e indispensables para adquirir el derecho en cuestión (Dictamen 10/2002); igualmente puede concurrir tal esencialidad si se incumple el fin de la norma que rige al acto sujeto a revisión (Dictamen 40/2007), o en caso de que el sujeto interviniente carezca de la naturaleza jurídica necesaria (Dictamen 114/2004), o, en fin, si quien debe ser titular del derecho de propiedad no lo es (Dictamen 167/2005). Que haya de tratarse del incumplimiento de un requisito esencial para la adquisición de derechos o facultades excluye que sea admisible su aplicación en caso de incumplimiento de cualquier requisito, aunque sea exigible para la validez del acto. Este criterio coincide en su planteamiento básico con el que habitualmente se puede apreciar en la jurisprudencia del TS; así, por ejemplo, la STS, Sala 3ª, de 7 de octubre de 2010.

En resumen, no deben confundirse los requisitos esenciales del acto con los necesarios, cuyo incumplimiento motivaría la anulabilidad del mismo (Dictamen 90/1999), y, por otra parte y ya en relación directa al asunto consultado, tales requisitos esenciales serían incardinables en el concepto general de capacidad, entendida como aptitud para el ejercicio del cargo, de tal manera que los actos celebrados por el incapaz serían inválidos. El régimen jurídico de las incompatibilidades, por su parte, pretende evitar circunstancias que menoscaben el estricto cumplimiento del deber del cargo público o comprometan su independencia, y tiene su fundamento en el deber de imparcialidad; el incumplimiento de sus normas no acarrea, per se, la invalidez de los actos celebrados por el incompatible.

Cuando el artículo 4.1 LCJ prescribe que los miembros del Consejo Jurídico serán nombrados entre "juristas de reconocido prestigio, con al menos diez años de dedicación a la función o actividad respectiva, que tengan la condición política de murcianos", está disponiendo los requisitos mínimos de capacidad que se precisan para el ejercicio del cargo, los cuales han de considerarse como esenciales a los efectos del mencionado artículo 62.1, f), ya que configuran unas cualidades personales y profesionales sustantivas sin las que no se puede tener acceso al cargo. Éstas las ostenta x, lo que no es objeto de controversia en el procedimiento instruido. Otra función cumplen las incompatibilidades de los miembros del Consejo, que se regulan en el artículo

7.3 LCJ, dentro de su estatuto, y que presuponen la existencia de los requisitos de capacidad anteriores.

4.6.2. Reconocimiento como propietario en acuerdo de concentración parcelaria (Dictamen 121/2014). El acuerdo de concentración parcelaria es un acto mediante el que cada adjudicatario de finca de reemplazo adquiere el derecho a ser tenido como propietario de la correspondiente finca, a que se le de posesión de la misma y a que se inscriba su título de dominio en el Registro de la Propiedad (todo ello, como ya se ha dicho, sin perjuicio de lo que resulte del eventual y posterior ejercicio de las acciones a que se refieren los artículos 232 y 233 LRYDA).

Desde la perspectiva del citado artículo 62.1,f), lo razonado previamente sobre el régimen jurídico del acuerdo de concentración parcelaria lleva a considerar que dicho acto habrá respetado las condiciones esenciales para la adjudicación de la correspondiente finca de remplazo, en lo atinente a su destinatario, es decir, al elemento subjetivo del acto, cuando la adjudicación se realice al propietario que previamente se hubiera reconocido como tal en las Bases definitivas de la concentración, incluyendo, en su caso, la modificación de éstas al amparo del artículo 229.1 LRYDA. Es decir, el parámetro de validez de estos acuerdos en este concreto punto es que la adjudicación de la finca se realice en favor de la persona que, de acuerdo con las propias y específicas normas establecidas en la LRYDA a estos concretos efectos, fuese reconocida como propietaria de la correspondiente finca o parcela en las Bases definitivas de la concentración, y ello dada la configuración, por fases preclusivas, de los PCP. Por todo ello, una vez que la Resolución de 27 de octubre de 1992 acordó modificar las Bases definitivas para reconocer como propietarios de las correspondientes parcelas de bases a x y a y, el acuerdo de concentración parcelaria de 1995 no podía hacer otra cosa que adjudicar a dichas personas las fincas de reemplazo que correspondían a tales parcelas de bases. Por tanto, no puede afirmarse la concurrencia del supuesto previsto en el referido precepto de la LPAC.

4.7. Efectos de la declaración de nulidad.

4.7.1. Excepción al principio de *restitutio in integrum* por aplicación del artículo 1305 del Código Civil en la anulación de convenio urbanístico (Dictamen 289/2014). La interpretación municipal sobre la utilización del artículo 1305 del Código Civil para oponerse a la restitución no es en modo alguno irrazonable o carente de justificación, si nos encuadramos en el ámbito del derecho civil y en las consecuencias del régimen de invalidez de los contratos, por otra parte nada ajena a la nulidad de los convenios urbanísticos, en tanto que para la restitución en supuestos de nulidad de pleno derecho de convenios urbanísticos la jurisprudencia ha acudido al artículo 1303 del Código Civil (SSTS, Sala 3ª, de 24 de marzo de 2003 y de 10 de octubre de 2006 que señalan que consecuencia insoslayable de la nulidad es la devolución de las cantidades recíprocamente entregadas, a tenor de lo establecido en los artículos 1303 y 1307 del Código Civil), lo que no parece excluir a priori su

remisión a otros preceptos de este bloque del derecho común relativos a las excepciones de restitución, entre ellos el artículo 1305 del mismo Código, que contiene una privación de la pretensión resarcitoria como sanción por la culpabilidad en el caso de nulidad por causa ilícita.

Siguiendo con este razonamiento de la propuesta municipal, el contratante condenado (en este caso el máximo representante de la mercantil y único accionista de la misma) no puede exigir al Ayuntamiento, que no es causante de la nulidad, las cantidades entregadas en virtud del convenio urbanístico declarado nulo. En suma, la propuesta se sustenta en la imposibilidad de pedir la restitución por el contratante que ha sido causante de la ilicitud, teniendo en cuenta ahora que, a pesar de la intervención de diferentes personas en representación de --, ésta es una sociedad unipersonal de la que el administrador y socio único es x, hecho determinante que hace coincidir en una persona la condición de condenado por cohecho en la sentencia penal, firmante del convenio y solicitante de la restitución de las cantidades entregadas.

En este caso, el solicitante de la restitución era consciente de la comisión de una actividad reprochable penalmente, lo que asumió libremente en aras de unas rentabilidades satisfactorias (expectativas de hasta 60 millones de ingresos, según se recoge en la sentencia), por lo que debe asumir las consecuencias sancionatorias que el ordenamiento civil impone y que pudo prever, según dice la STS, Sala Primera, de 25 de enero de 2013, la cual añade: "sobre la interpretación del art. 1305 del CC, y concordantes, tiene declarado esta Sala que no procede restitución ni ejercicio de acción (SS. TS de 31 de mayo de 2005 y 2-4-2002; REC. 4639 de 1998 y 3547 de 1996). En ello se ratifica la sentencia de 2-2- 2012 (REC. 1664 de 2008), en un supuesto de causa torpe común a los contratantes y concluyendo con la de 14-7-2009 (REC. 325 de 2005) que rechaza el enriquecimiento injusto cuando concurre justa causa para el mismo, cual es una disposición legal que así lo establezca, como es el art. 1305 del CC".

Sobre la recepción de este precepto del Código Civil en el orden contencioso administrativo se destacan, también, dos pronunciamientos que incluyen en sus fundamentos la cita al artículo 1305 de aquél, aunque no referidas a la nulidad de un convenio urbanístico ni a la excepción de restitución de las cantidades entregadas, sino para justificar la desestimación de la indemnización de daños y perjuicios cuando ambas partes han sido culpables (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 27 de enero de 2012, y del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 8 de Barcelona, de 7 de enero de 2008).

En cualquier caso, la propuesta de poner en práctica el artículo 1305 del CC tiene justificación en que la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a los convenios de colaboración excluidos de la misma por lo dispuesto en su artículo 3.1, d), sólo puede llegar, según lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 3, a los principios contenidos en ella, y con una finalidad, que es la de resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, siendo muy distinta la aplicación de principios de la

aplicación concreta de preceptos (Informe 42/1998, Junta Consultiva de Contratación Administrativa). Es decir, los concretos preceptos y reglas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no son aplicables a este Convenio, siéndolo los del CC. en cuanto derecho común, a no ser que a estos particulares hechos sea aplicable algún principio extraíble de la indicada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Podemos entender que los principios de la contratación administrativa son la causa primitiva, así como las máximas o ideas que deben regir la contratación pública de acuerdo con la normativa y jurisprudencia europea, cualquiera que sea el objeto, el sujeto o la cuantía del contrato. Existe dificultad en la formulación de tales los principios, pero se obtiene certeza a partir del artículo 11 del citado texto refundido, que señala como principios de los contratos administrativos los de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación. La Ley de Contratos del Sector Público, que ha de servir igualmente de referencia, señala en el artículo 1 que dicha Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Se ha destacado por la doctrina que tales principios, basados en reglas nacionales y comunitarias de naturaleza constitucional, prevalecen hoy de forma incuestionable sobre cualquier otra función de la normativa sobre contratación. En el Libro III de la LCSP (Selección del contratista y adjudicación de los contratos), Título I (Adjudicación de los contratos), Capítulo I (Adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas), se recogen los principios de igualdad y transparencia, indicando el artículo 123, que "los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia". También en la Sección 2ª (Normas aplicables por otros entes, organismos y entidades del sector público") del citado Capítulo I del Título I del Libro III, se somete la adjudicación de los contratos de estos entes y organismos que no tengan según la ley la consideración de poderes adjudicadores a "los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación". Por su parte, el artículo 124 reconoce el principio de confidencialidad del contratista.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ya había señalado en su sentencia de 22 de abril de 1993 que la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que proporcionen a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas.

Siendo que todo principio encierra un mandato y, por tanto, es de aplicación obligatoria, resulta que de los principios que se pueden extraer de la legislación de contratos públicos no se deduce una regla aplicable a los efectos de la anulación del Convenio, y, en sentido opuesto, la propuesta sometida a Dictamen en nada conculca tales principios.

Debe advertirse también que la privación de efectos del Convenio una vez declarado nulo por la Sentencia penal al considerar que su causa es ilícita, tiene como primer fundamento el artículo 1275 del CC. ("Los contratos sin causa, o con causa ilícita, no producen efecto alguno"), siendo tal ilicitud, por tanto, una causa de nulidad del Derecho civil (art.6.3 CC.), por lo que es lógico que encuentre en tal sede normativa la consecuencia subsiguiente, que es la aplicación de los artículos 1300 a 1314 del CC.

5. SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

5.1. Circunstancias que convierten en necesario el informe de la Inspección Médica (Dictamen 123/2014).

Al menos desde el Dictamen 193/2012 viene sosteniendo el Consejo Jurídico que sólo cabrá continuar los trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial, una vez transcurrido el plazo máximo de tres meses previsto en el artículo 42.5, letra c) LPAC sin que se haya evacuado el informe preceptivo y determinante de la Inspección Médica, cuando en el expediente existan suficientes elementos de juicio para adoptar la decisión que resuelva el procedimiento, pues de lo contrario la Administración no podría resolver expresamente sobre el fondo hasta tanto no fueran emitidos aquellos informes y cumplidos los demás trámites preceptivos.

En aplicación de esta doctrina, hemos admitido la continuación del procedimiento sin esperar a la evacuación del informe inspector cuando en el expediente obraban, además de la pericia de la aseguradora, el otro informe preceptivo y determinante de la resolución, como es el del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y que exige el artículo 10.1 RRP, y ello siempre que la parte actora no aportara a su vez una pericial que discutiera las apreciaciones técnicas contenidas en los anteriores. También hemos reconocido la posibilidad de continuar el procedimiento sin que, a pesar de su solicitud, se haya llegado a evacuar el informe del Servicio al que se imputa el daño, cuando sí se ha emitido y consta en el expediente el informe de la Inspección Médica.

En el supuesto sometido a consulta en el Dictamen 123/2014, si bien constan los informes de los facultativos intervinientes en el proceso asistencial del paciente, lo cierto es que se limitan a efectuar una exposición cronológica de la atención prestada, a modo de mera síntesis de la historia clínica, pero sin efectuar valoraciones o juicios críticos de aquélla desde la perspectiva de las exigencias de la *lex artis* o en contestación a las imputaciones del reclamante. Éste, además, aporta al procedimiento un informe pericial que no se limita, como parece querer insinuar la propuesta de resolución, a una mera valoración del daño, sino que contiene afirmaciones de carácter sustantivo y crítico desde la perspectiva de la ciencia médica, como que “no se realizó un correcto diagnóstico inicial ni posterior al no realizarse una adecuada interpretación de todas las pruebas complementarias realizadas” y que “no se aplicaron todos los medios que la *lex artis ad hoc* exige para este tipo de patologías”. Del mismo modo, el perito del actor señala que “muy a pesar de todas las evidencias, tanto de pruebas complementarias como de la evolución clínica del paciente, desde el Servicio de Oncología del Hospital Universitario Santa María del Rosell se mantiene el diagnóstico, y así en fecha 26.7.10 se informa de hepatocarcinoma multifocal no susceptible de trasplante y se recomienda tratamiento médico paliativo con sofarenib (medicamento antineoplásico para el tratamiento de pacientes con carcinoma hepatocelular) con los riesgos que entraña dicho tratamiento por la toxicidad del fármaco (...) sólo cuando han transcurrido seis meses y ante la evidencia de las pruebas complementarias y

evolución clínica” se propone solicitar biopsia hepática y hacer el seguimiento de las lesiones. En suma, el perito del actor considera no sólo que el diagnóstico inicial fue erróneo por no ser capaces los facultativos intervinientes de interpretar adecuadamente los resultados de las pruebas realizadas, sino que, además, se mantuvo ese diagnóstico durante meses, con el tratamiento equivocado que ello conllevaba, aun cuando ya se había evidenciado el error cometido.

Sin embargo, la fundamentación técnica de la propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial se hace descansar únicamente en una pericia de parte interesada, desconociendo el informe técnico-médico que sustenta las imputaciones del actor, lo que no sólo afecta al principio de objetividad que ha de regir la actuación administrativa, sino también y de manera principal, a la función de garantía del ciudadano que justifica la institución misma de la responsabilidad patrimonial.

Así pues, aun siendo plausible el esfuerzo del órgano proponente para agilizar los procedimientos de responsabilidad patrimonial en materia sanitaria, dicha celeridad e impulso procedimental no puede ir en detrimento de los principios indicados, teniendo en cuenta, además, la obligación de la Administración de realizar de oficio aquellos actos de instrucción tendentes a la comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución (artículo 78.1 LPAC). Y, en opinión de este Consejo, en el presente procedimiento se necesita conocer el parecer de la Inspección Médica, por sus cualidades de imparcialidad y objetividad que lo dotan de un especial valor probatorio, acerca de la praxis médica y de su ajuste o no a la *lex artis*.

5.2. Prescripción del derecho a reclamar.

5.2.1. Incidencia que en el cómputo del plazo tienen las actuaciones penales y civiles (Dictamen 110/2014). Es doctrina jurisprudencial consolidada que las actuaciones penales previas interrumpen el plazo de prescripción para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial, conforme también a nuestra doctrina expresada, por todos, en el Dictamen núm. 46/98. Del mismo modo, se deriva la interrupción del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad administrativa del artículo 146.2 LPAC, pues contempla dicha posibilidad cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de responsabilidad patrimonial y, en el presente supuesto, dicho proceso penal versaba sobre hechos susceptibles de ser fijados en el mismo con trascendencia para la concreción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo en cuenta que la denuncia penal previa, que se interpuso contra los profesores que se encontraban a cargo de los alumnos, se fundamenta en la omisión del deber de vigilancia que les incumbía, la misma que fundamenta la presente acción de responsabilidad patrimonial.

Que la sustanciación de actuaciones penales produce un efecto interruptivo en el plazo de prescripción del derecho a reclamar no es discutido, pero es necesario precisar cuál es el momento en que el plazo vuelve a discurrir, al entenderse finalizado el proceso penal. Surge aquí una

discrepancia entre el actor y la instrucción, pues mientras que para el primero esa finalización sólo se produce el 29 de diciembre de 2010, fecha en que el Juzgado de instrucción le hace entrega de una copia testimoniada de las actuaciones penales, para la Administración reclamada, el momento habría de adelantarse al 1 de julio de 2010, fecha de la diligencia de ordenación que ordena el archivo de las actuaciones “habiéndose notificado a todas las partes, sin que se haya presentado recurso, siendo la sentencia absolutoria”.

Considera el Consejo Jurídico que ninguna de ambas fechas es acertada. Respecto de la que señala el interesado, reiterada jurisprudencia niega que lo sea la de la entrega del testimonio de las diligencias penales, pues, al poder elegir el momento de solicitud del testimonio, quedaría el inicio del plazo de prescripción entregado a la voluntad unilateral de quien decidiera ejercitar la acción (por todas, STS, 3ª, de 1 de marzo de 2011).

Pero tampoco coincidiría el comienzo del plazo de prescripción con la fecha de la diligencia de ordenación que acuerda el archivo de las actuaciones, como sostiene la propuesta instructora. Dicha resolución (art. 144 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, LECr.), dictada por el Secretario Judicial, tiene una virtualidad formal o rituarial (el ya derogado artículo 288 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señalaba que su finalidad era “impulsar formalmente el procedimiento”) y carece de efectos sustantivos en orden a la decisión de la causa criminal o de sus aspectos incidentales, lo que queda reservado a las providencias, autos y sentencias, resoluciones que tienen carácter jurisdiccional y que, como tales, únicamente pueden ser dictadas por los Jueces y Tribunales (art. 141 LECr.). Así, una diligencia de ordenación en ningún caso puede alterar las circunstancias fácticas ni los razonamientos jurídicos contenidos en una resolución de carácter jurisdiccional, por lo que si convenimos en que la razón de que el proceso penal determine la interrupción del plazo de prescripción del derecho a reclamar es que, de conformidad con el principio de la *actio nata*, aquél sólo puede ejercitarse desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos, la resolución penal determinante para ello será la última que produzca efectos sustantivos en tales ámbitos, decidiendo sin posibilidad de ulterior recurso ordinario la causa criminal. Por ello, el cómputo del plazo prescriptivo del derecho a reclamar sólo puede iniciarse a partir de la fecha en que haya recaído resolución firme en vía penal (por todas, STS, Sala 3ª, de 16 de mayo de 2002) o, en palabras de la STS, 3ª, de 23 de mayo de 1995, desde la fecha en que alcance firmeza la resolución que pone fin a la causa criminal. En idéntico sentido, la STS, 3ª, de 10 de mayo de 1993.

5.2.2. Principio *pro actione* (Dictamen 107/2014). Habida cuenta que, como afirma el Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de noviembre de 2011, “el respeto y recta aplicación del derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva imponen que la interpretación de los obstáculos procesales se guíe por un criterio *pro actione* que, teniendo presente la ratio de la norma y la necesaria proporcionalidad entre la entidad del defecto y el efecto que a él se ligue, no impida, si una y otra no lo demandan de modo inequívoco, el conocimiento del fondo del asunto, y que huya en consecuencia de meros formalismos o de

entendimientos no razonables de las normas procesales”, procede entender, sobre la base de los datos disponibles, que no ha prescrito el derecho a reclamar al no haber transcurrido un año desde la firmeza del auto de sobreseimiento (13 de julio de 2010) y la interposición de la reclamación (5 de julio de 2011) y que, por lo tanto, procede entrar a valorar la cuestión de fondo planteada. Este mismo criterio sigue la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo respecto del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en sentencias como la de 16 de noviembre de 2011 y 17 de julio de 2012, conectando esta interpretación restrictiva con el principio *pro actione* (sentencia de 25 de abril de 2005). Tributaria de esta doctrina jurisprudencial la de este Órgano Consultivo mantiene la tesis de que en todos aquellos casos en los que la aplicación de la prescripción genere duda, debe resolverse en el sentido de considerar no prescrito el derecho a reclamar (Dictámenes 8/2004; 156/2007; 78/2012 y 245/2013, entre otros).

5.2.3. *Actio nata*, daños continuados y daños permanentes (Dictamen 231/2014). La propuesta de resolución incorpora la doctrina jurisprudencial sobre el momento en el que se inicia el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción (*dies a quo*), que no es otro, de acuerdo con el principio *actio nata* (nacimiento de la acción), que aquel en el que se estabilizan los efectos lesivos y se conoce definitivamente el quebranto para la salud (aunque no se haya recuperado íntegramente la misma), distinguiéndose, a efectos del cómputo de la prescripción, entre daños continuados y daños permanentes (Sentencia núm. 224/2013, de 15 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia y Dictamen 75/2013 de este Consejo Jurídico). En el caso de daños permanentes, el periodo de prescripción se inicia cuando se producen, pues en ese momento cabe evaluar los daños, mientras que en el caso de los daños continuados hay que esperar a conocer su entidad o, como dice el precepto legal, al alcance de las secuelas (STS, Sala 3ª, de 18 de julio de 2012).

5.3. Determinación de la existencia de secuelas y baremo.

La Orden de la Consejería de Educación, Universidades y Empleo de 17 de febrero de 2014, adoptada oído el Consejo Jurídico en el Dictamen 167/2013, concede a un alumno de 13 años una indemnización por una secuela consistente en una cicatriz en el antebrazo de 3 centímetros por 5 puntos de sutura, daño que la propia orden califica de “extrema levedad”. La indemnización se cuantificó en 806,54 euros, valor de un punto de la Tabla III del anexo del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, tabla denominada “Indemnizaciones básicas por lesiones permanentes (incluidos daños morales)”.

La Tabla VI del indicado anexo, denominada “Clasificaciones y valoración de secuelas”, contiene una regla 3 según la cual “las denominadas secuelas temporales, es decir, aquellas que están llamadas a curarse a corto o medio plazo, no tienen la consideración de lesión permanente, pero se han de valorar de acuerdo con las reglas del párrafo a) de la tabla V, computando, en su caso,

su efecto impeditivo o no y con base en el cálculo razonable de su duración, después de haberse alcanzado la estabilización lesional”. Significa ello que coexisten con las clásicas secuelas permanentes las denominadas “secuelas temporales”, que carecen de la nota de permanencia y son también resarcibles pero debiendo valorarse con las reglas del párrafo a) de la Tabla V, esto es, como si de una incapacidad temporal se tratara, computando desde que se produce la estabilización lesional, su efecto impeditivo o no, o sea aplicando el módulo previsto en la Tabla V al número de días que resulten impeditivos o el módulo previsto también en la referida Tabla para el número de días que resulten no impeditivos.

Este sistema de resarcimiento de las secuelas, de una u otra clase, parte de la necesidad de establecer los criterios de permanencia o temporabilidad de la lesión, a partir de la estabilización lesional, para después emitir un juicio o pronóstico de duración de la lesión temporal, juicio o pronóstico que no es jurídico, sino médico, y, por tanto, corresponde al médico forense, a la Inspección Médica o, en su caso, al médico especialista en valoración del daño corporal, determinar en un informe la existencia de lesiones permanentes o temporales y, en este caso, determinar el número de días que dicha lesión temporal tardará en desaparecer y cuáles de éstos son impeditivos.

Por otra parte, como es sabido, el baremo no es de aplicación sino orientativa fuera de los accidentes de circulación, como recuerda la STS, Sala 1ª, de 16 de diciembre de 2013, al reiterar, a su vez, lo señalado en las de 7 de mayo de 2009, 14 de noviembre de 2012 y 18 de junio de 2013: “El efecto expansivo del Baremo previsto en el Anexo a la Disposición Adicional octava de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, a otros ámbitos de la responsabilidad civil distintos de los del automóvil, ha sido admitido con reiteración por esta Sala con criterio orientativo, no vinculante, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en cada caso y el principio de indemnidad de la víctima que informa los arts. 1106 y 1902 del Código Civil (SSTS 10 de febrero; 13 de junio, 27 de noviembre de 2006; 2 de julio 2008)”.

Igual criterio mantiene la STS, Sala 3ª, de 18 de septiembre de 2009 respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración, al señalar que, si bien la utilización de los baremos sobre responsabilidad civil derivada de accidentes de circulación puede ser admisible, tienen un carácter orientativo y no vinculante, por lo que su aplicación requiere una adaptación al caso concreto de que se trate (SS de 2 de marzo de 2009 -recurso de casación 6180/2004-; de 2 de diciembre de 2008 -recurso de casación 6180/2004- y de 10 de abril de 2008 -recurso de casación 7045/2003-, entre otras muchas), adaptación que es imprescindible cuando la aplicación orientativa del sistema de tasación legal de los daños causados en accidente de circulación produce un resultado no razonable (STS, Sala 3ª, de 21 de junio de 2004). Es cierto que el sistema tabular de los baremos es una forma de objetivación del cálculo de las indemnizaciones que permite evitar resoluciones subjetivistas y hasta arbitrarias, proscritas por el artículo 9.3 CE, propiciando, pues, una mayor seguridad jurídica; pero su aplicación maquinal y al margen de las circunstancias del asunto particular en relación con el contexto y la realidad social puede conducir a resultados impropios y no razonables, que pueden

calificarse de injustos por comparación.

El perjuicio estético consiste en cualquier modificación peyorativa que afecta a la imagen de la persona, y su valoración es compleja porque han de ser considerados variados y diversos factores que inciden sobre la afección a la persona en concreto. En caso de perjuicio estético producido por un hecho de la circulación, la valoración ha de hacerse sin consideración a la edad ni al sexo de la persona lesionada, tal como se dispone en la regla primera del capítulo especial dedicado a la materia por la Tabla VI. No obstante, ese criterio -que, ha de insistirse, está pensado para daños producidos por accidentes de circulación en el marco de las indemnizaciones derivadas del seguro de responsabilidad civil- fuera de su ámbito no es más que un criterio orientativo que ha de ser suficientemente dúctil como para adaptarse a la realidad.

Así, se ha destacado por la doctrina que el sexo del que sufre el perjuicio ha de ser tomado en consideración, porque la estética de los sexos es diversa y no se trata de ponderar el sexo del lesionado para discriminarlo con una mayor o menor valoración en relación con el opuesto, sino de ponderarlo de acuerdo con las exigencias de su propia estética, fijando una valoración que debe realizarse sin tomar el otro como punto de referencia. A su vez, la consideración de la edad no sólo no es ajena a la valoración del daño corporal, sino que el perjuicio estético está ya baremado según la edad (tabla III). En este aspecto la experiencia demuestra que las pequeñas cicatrices en menores desaparecen efectivamente al cabo de cierto tiempo.

También la experiencia demuestra la existencia de cicatrices sin perjuicio estético (Dictamen Consejo de Estado 2913/2002), y la práctica consultiva y jurisprudencial dan cuenta de que es considerado como perjuicio estético ligero una cicatriz de 13 centímetros en región lumbar (STS 599/2011, Sala 1, de 20 de julio), y que también se califican como perjuicio estético ligero y se valora con un punto una cicatriz permanente en el dorso de segundo dedo (Dictamen 169/2012) o las neuralgias intercostales derivadas de fractura de costilla y esternón (Dictamen 191/2014), alcanzando 2 puntos una cicatriz permanente en labio inferior (Dictamen 106/2012) o las diversas contusiones y traumatismos derivados de accidente de motocicleta (Dictamen 264/2013).

Es decir, no se pueden reconocer indemnizaciones por secuelas estéticas sin discriminar las temporales de las permanentes, distinción que ha de estar apoyada en el correspondiente dictamen médico-legal, que para la Administración regional ha de ser el de la Inspección Médica, y el baremo, fuera de los accidentes de circulación viaria, ha de adaptarse a la realidad del asunto, sin desconocer, además, que para no producir agravios se debe tener en cuenta el casuismo jurisprudencial y consultivo, debiendo admitirse que la pequeña cicatriz que por su naturaleza y ubicación muy presumiblemente no alcanzará a consolidarse, carece de entidad para ser considerada como perjuicio estético, incluso ligero.

