

# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2002



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia



# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

## Memoria del año 2002

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



MURCIA 2003

## ÍNDICE

	Págs.
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>II ASPECTOS GENERALES</b>	13
1. Composición del Consejo Jurídico . . . . .	13
2. Incidencias del personal funcionario. . . . .	13
3. Dotación funcional en el año 2002. . . . .	14
4. Sede del Consejo Jurídico. . . . .	14
5. Informática. . . . .	14
6. Biblioteca. . . . .	15
7. Gestión presupuestaria. . . . .	15
8. Actividad institucional. . . . .	16
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2001. . . . .	16
10. Publicación de Dictámenes del año 2001 . . . . .	20
11. Organigrama . . . . .	21
<b>III ACTIVIDAD CONSULTIVA</b>	25
1. Número de consultas. . . . .	25
2. Procedencia de las consultas. . . . .	25
3. Expedientes pendientes de despacho a 31 de diciembre. . . . .	26
4. Dictámenes emitidos, votos particulares y audiencias solicitadas. . . . .	27
5. Clasificación de los dictámenes. . . . .	27
6. Decisiones recaídas en expedientes consultados. . . . .	29
7. Índice numérico de dictámenes. . . . .	29
<b>IV OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS</b>	45
1. De nuevo sobre la instrucción de los procedimientos y su reflejo documental . . . . .	45
2. Particularidades sobre el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración . . . . .	55
3. Titularidad de los caminos y la responsabilidad de su conservación . . . . .	58

## **I. INTRODUCCIÓN**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente Memoria, correspondiente al año 2002, 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 2002, y la tercera recoge observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que han resultado de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

## **II. ASPECTOS GENERALES**

## **II. ASPECTOS GENERALES**

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

Durante el año 2002 el Consejo Jurídico de la Región de Murcia quedó integrado por los siguientes miembros:

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

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

Desempeñan provisionalmente los puestos de Letrado D. Rafael Morales Illán, y el de Auxiliar Especialista D.<sup>a</sup> Fuensanta Franco Ruiz por cese de D. Miguel Omedes Albarracín.

Por Orden de 16 de septiembre de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda, fue nombrado para el puesto de Auxiliar de la Secretaría del Presidente, D. José Luis Sánchez Fagúndez, quien obtuvo el Diploma de Master en Implementación y configuración de Redes Microsoft Windows 2000 por la Escuela de Sistemas Informáticos.

El Consejo Jurídico ha promovido la ampliación de su Relación de Puestos de Trabajo con un nuevo Letrado, proyecto que ha sido informado favorablemente por el Consejo de la Función Pública.

### **3. Dotación funcional en el año 2002**

La dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2002, es la que sigue:

Secretaria del Presidente: D.<sup>ª</sup> Josefa Encarna Catalán Espasa.  
Auxiliar de Secretaría de Presidencia: D. José Luis Sánchez Fagúndez.  
Letrado-Secretario General: D. Manuel M.<sup>ª</sup> Contreras Ortiz.  
Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.  
Letrada: D.<sup>ª</sup> Concepción Cobacho Gómez.  
Letrada: D.<sup>ª</sup> Carmen Caturla Carratalá.  
Letrado: D. Rafael Morales Illán<sup>1</sup>.  
Jefe de Sección de Coord. Adva.: D.<sup>ª</sup> M.<sup>ª</sup> del Carmen Asís Arnaldos.  
Auxiliar Especialista: D.<sup>ª</sup> Fuensanta Franco Ruiz.  
Auxiliar Administrativo: D.<sup>ª</sup> María Nicolás Sánchez  
Auxiliar Administrativo: D.<sup>ª</sup> Josefa Muñoz Valverde.  
Documentalista: D.<sup>ª</sup> Isabel Andreu Felipe.  
Ordenanza: D.<sup>ª</sup> Rosa Cano Martínez.  
Ordenanza: D.<sup>ª</sup> Ana Ruiz Franco.

### **4. Sede del Consejo Jurídico**

Hasta el momento la tiene en la segunda planta del edificio n.º 11 de la C/. Alejandro Séiquer, de Murcia, que resulta insuficiente e inadecuada, razón por la que la Comunidad Autónoma ha iniciado las gestiones para adquirir otro inmueble (antiguo Gobierno Militar), perteneciente al Estado y sito en la misma calle, en la que ubicar la nueva sede.

### **5. Informática**

Durante el ejercicio 2002, y dentro del área de hardware, se inicia la mejora del nivel de prestaciones de los servidores de la red local del Consejo Jurídico, instalando un servidor modular Proliant DL360 de la marca Compaq, trabajando con procesador Pentium III a 1.4 GHz. como servidor principal de dominio. Como servidores de aplicaciones se adquieren 2 unidades Proliant DL380 de la marca Compaq, trabajando con procesador Pentium III a 1.4 GHz. El sistema se completa con una cabina de discos de alta capacidad RAI 4100 para almacenamiento de toda la documentación digitalizada; y para garantizar el nivel óptimo de seguridad en los datos se adquiere una unidad de copia en cinta HP Surestore DLT8000.

---

(1) *En desempeño provisional de la plaza correspondiente a D. Eduardo Garro Gutiérrez, en la actualidad en servicios especiales.*

En servicios de impresión se amplían los periféricos en blanco y negro con la compra de una impresora OkiPage 20 Plus N., y se potencian los elementos de impresión en color con la compra de una máquina de la serie OKI7200.

En el área del software se adquieren las licencias de uso del programa de Microsoft Office 2002 Profesional trabajando en modo Terminal Server en todos los equipos.

En el área de las bases de datos se continúa con la ampliación y mejora de la aplicación específica BADAEX para la gestión de los expedientes del Consejo Jurídico.

## **6. Biblioteca**

Durante el año 2002 se han incorporado 172 nuevos títulos de monografías, que con los ya existentes hacen un total de 1.434. Se han adquirido los títulos de la serie "Normativa Autonómica del BORM" y completado la colección de comentarios a los Estatutos de Autonomía de España.

En cuanto a publicaciones periódicas se cuenta con 30 títulos entre diarios y revistas especializadas. Se han iniciado cuatro nuevas suscripciones: Documentación Administrativa, Revista Aragonesa de Administración Pública, Revista de Derecho Ambiental y Revista de Estudios de la Administración Local, y se ha completado la colección de la revista Crónica Tributaria a través de una donación efectuada por la Biblioteca de la Universidad Autónoma de Madrid.

Respecto a bases de datos, se mantienen las seis suscripciones anteriores, de repertorios de legislación y jurisprudencia.

Como servicio de alerta informativa, se continúa con la distribución del Boletín Diario de Revistas, habiéndose despachado 166 consultas.

## **7. Gestión Presupuestaria**

Los créditos definitivos para el ejercicio 2002 tuvieron el siguiente desglose:

Capítulo I. Gastos de Personal	500.522 Euros
Capítulo II. Gastos corrientes	297.729 Euros
Capítulo VI. Inversiones reales	240.410 Euros
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.038.661 Euros</b>

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

Capítulo I	88,15 %
Capítulo II	69,90 %
Capítulo VI	37,07 %

Para el ejercicio del año 2003, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 14/2002, de 23 de diciembre, asciende a un total de 1.105.939 Euros, con esta distribución:

Capítulo I. Personal Funcionario	564.898 Euros
Capítulo II. Gastos corrientes	300.631 Euros
Capítulo VI. Inversiones reales	240.410 Euros

## **8. Actividad institucional**

El Consejo Jurídico asistió el día 22 de enero de 2002 al acto de inauguración de la Exposición "Huellas" en la Santa Iglesia Catedral de Murcia, que presidieron sus Majestades Los Reyes de España. Igualmente asistió al acto de investidura del Excmo. Sr. Rector Magnífico y de toma de posesión del equipo de gobierno de la Universidad de Murcia, celebrado el 12 de abril de 2002, así como al de apertura de curso de la misma Universidad el 27 de septiembre de igual año.

El Presidente y el Letrado-Secretario General del Consejo Jurídico asistieron al acto de inauguración de la nueva sede del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ("Casa de la Moneda") en Toledo, celebrado el 6 de mayo de 2002, así como a las II Jornadas de la Función consultiva efectuadas en Logroño los días 17 y 18 de octubre de 2002, bajo el patrocinio del Consejo Consultivo de La Rioja.

Prosiguiendo las gestiones para hacer realidad el proyecto de elaboración y publicación de los "Comentario del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia" el Consejo Jurídico efectuó los oportunos contactos con la Consejería de Presidencia, Asamblea Regional y CajaMurcia, obteniendo de los mismos la mejor acogida y consiguiente respaldo económico para la financiación y logro de tal iniciativa.

Por último, con motivo del fallecimiento del que fue Presidente del Consejo de Estado, D. Iñigo Cavero Lataillade, el Consejo Jurídico trasladó su condolencia a aquel Alto Organismo por tan importante pérdida, dados los valores que en la vida adornaron al fallecido.

## **9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2001**

El Consejo Jurídico celebró sesión extraordinaria el día 21 de marzo de 2002 con motivo de la aprobación de la Memoria de Actividades correspondientes al ejercicio

anterior. El solemne acto fue presidido por el Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Comunidad Autónoma, y al mismo concurren los Excelentísimos Señores D. Francisco Celdrán Vidal, Presidente de la Asamblea Regional; D. Antonio Gómez Fayrén, Vicepresidente y Consejero de Presidencia; D. Francisco Marqués Fernández, Consejero de Sanidad y Consumo; D. José Antonio Ruiz Vivo, Secretario General de la Presidencia y Portavoz del Gobierno; D. Julián Pérez-Templado Jordán, Presidente del Tribunal Superior de Justicia; D. José Joaquín Peñarrubia Agius, Delegado del Gobierno, juntamente con otras Autoridades y representaciones de las Administraciones estatal, regional, local y corporativa.

Dada lectura de la Memoria por el Sr. Letrado-Secretario General fue aprobada unánimemente por el Consejo Jurídico para su posterior elevación a la Asamblea y Gobierno regionales, tras lo cual el Presidente del Consejo Jurídico, D. Juan Megías Molina, pronunció estas palabras:

*“Excelentísimo Señor Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades, Señoras y Señores:*

*La vida del Consejo Jurídico de Murcia, de nuestro Consejo, guarda semejanza a la de un convento de clausura, con escasa actividad externa frente a una muy intensa vida interior, de reflexión y dictamen. De ahí que, las contadas ocasiones en las que se procura el encuentro real con la sociedad a la que servimos, sean una gran fiesta y una inmensa honra, que nos obliga a corresponder con el más sincero agradecimiento, tanto a quien nos preside como a los demás que nos acompañan en este acto de presentación de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico durante el pasado ejercicio.*

*Tal como se concluye de la lectura realizada de dicha Memoria, en el año 2001 han vuelto a superarse los techos alcanzados en ejercicios anteriores, tanto en número de peticiones de consulta (174), como en el de acuerdos incidentales recaídos (12) y en el de dictámenes emitidos (116). Igualmente sigue abriéndose el abanico de solicitudes de la Administración local, siendo, hasta la fecha, quince los Municipios de la Región que han demandado nuestros servicios, índices todos ellos de la paulatina e incesante penetración que la institución va logrando en el ámbito regional, y con el resultado de que las Administraciones públicas consultantes adoptan el criterio recomendado por el Consejo Jurídico en un altísimo porcentaje de los casos.*

*Tal actividad del Consejo se ha verificado pese a las dificultades sobrevenidas que se apuntan en la Memoria, consistentes, de un lado, en la minoración de los efectivos personales con el obligado paréntesis de vacío temporal que conlleva toda redacción y, de otro, por las desfavorables consecuencias que acarreó el forzado traslado de la sede del Consejo Jurídico a otras dependencias, para que pudieran ser acometidas las necesarias obras que se precisaron por el deterioro de sus instalaciones e infraestructuras.*

*Al día de hoy, ya redotados los efectivos personales y desaparecidas las anomalías pasadas, se estaría en el buen camino para obtener un pleno rendimiento en tanto en cuanto los parámetros conocidos subsistan, lo que no parece probable a la vista de estos datos:*

*En materia de responsabilidad patrimonial, por ejemplo, se observa una tasa de crecimiento anual del 20% que ha culminado en el año 2001 destacando que de las 174 solicitudes de dictamen ingresadas, 94 de ellas lo son de responsabilidad patrimonial (54%); y que de los 116 dictámenes emitidos, 63 de ellos también lo son de responsabilidad patrimonial (54%), y todo ello consecuencia, en su mayor parte, de las transferencias recibidas del Estado por la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, conforme a los Reales Decretos 938/1999, de 4 de junio y 512/2001, de 11 de mayo. El mismo fenómeno ha acontecido en los restantes Consejos Consultivos de otras Comunidades Autónomas.*

*Y cabe adelantar que los parámetros en cuestión volverán a ser incrementados en cuanto a dictámenes preceptivos en materia de responsabilidad patrimonial, por razón de las recientes transferencias de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, operadas por Real Decreto 1.474/2001, de 27 de diciembre.*

*Con todo ello intentamos expresar que el flujo de quehaceres del Consejo Jurídico, lejos de ser constante, es, en cambio, muy variable, e incluso extremado, dadas las avalanchas discontinuas de asuntos que acontecen por razón del nuevo tráfico jurídico, que nos obligan a una permanente atención para sugerir y buscar la soluciones que requiera cada momento. En dicha línea el Consejo Jurídico vería conveniente y adecuado el que se acometiera la deseable modificación de su ley reguladora para evitar los atascos que ya se insinúan para los supuestos de responsabilidad patrimonial, acudiendo al remedio arbitrado ya por otras Comunidad Autónoma, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Baleares y Navarra, estableciendo un límite de cuantía mínima como requisito para la preceptividad del Dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, remedio totalmente admisible conforme al artículo 12 del Reglamento estatal correspondiente.*

*En el mismo terreno de la sugerencia he de insistir ahora en otro asunto: nuestro Estatuto de Autonomía -que pronto cumplirá los 20 años de vigencia- ha alcanzado el grado de madurez que le proporcionaron las tres reformas en el mismo operadas, consiguiendo que -con la sola falta de las competencias en materia de justicia-, pueda hoy afirmarse que la panoplia de quehaceres autonómicos está al completo, quedando trazadas cuantas funciones ha de ser ejercitadas.*

*Tal perspectiva puede y debe servir de plataforma para que se acometan los trabajos tendentes a elaborar los "Comentarios del Estatuto de Autonomía", como expresión del pensamiento del mundo académico e intelectual jurídico de la Región de Murcia y como pieza de consulta en la aplicación del derecho autonómico, obra principal que ya tiene la totalidad de las restantes Comunidades Autónomas.*

*Es claro que dicho propósito rebasa las posibilidades y los concretos cometidos del Consejo Jurídico, reclamando -como solicitamos- el acogimiento y patrocinio de quien hoy tan dignamente nos preside y del que esperamos, confiadamente, abandere este proyecto y concite para su realización a cuantos puedan colaborar a hacerlo realidad, convocando singularmente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, a la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia y a los Colegios de Abogados de la Región, entre otros grupos y personalidades citables, contando, desde luego, con el decidido apoyo del propio Consejo Jurídico.*

*Y nada más. Reitero mi agradecimiento en esta ocasión, tanto a quien nos preside como a quienes nos han honrado con su asistencia. Muchas gracias.”*

A continuación el Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso:

*“Excelentísimo señor presidente del Consejo Jurídico, Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades, señoras y señores:*

*En mayo de 1997, la Asamblea Regional aprobó la Ley del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, respondiendo a la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad, creando un órgano de carácter consultivo, con plena autonomía orgánica y funcional, en el que quedase garantizada su objetividad e independencia. Hoy tengo la satisfacción de ver hecha realidad, consolidada y a pleno rendimiento la labor encomendada a esta Institución; un año más me es grato asistir, en nombre del Gobierno al que represento, a este acto de aprobación de la memoria de actividades de Consejo Jurídico del año 2001.*

*Sin duda, es un buen momento para hacer balance de su corta pero intensa y fructífera actividad consultiva. Son ya cuatro años de andadura, en donde la inquietud de sus primeros años de existencia se han tornado en asentamiento y arraigo de esta Institución en la Región de Murcia; los pilares que la sustentan y que presiden su quehacer diario no hacen más que consolidarse día a día, gracias a la labor callada y constante de los excelentes profesionales que la integran.*

*Digno de ponderarse, y ello no por simple manifestación, sino por la realidad de los hechos, es el continuo incremento año tras año de las peticiones de consulta, a las que se siguen sumando las de los Municipios de la Región, lo que demuestra una vez más su asentamiento. Así pues, se ha cumplido el objetivo marcado en su Ley de creación que es el de acercar la función consultiva a las Corporaciones Locales.*

*La Región de Murcia, cuyo Gobierno me enorgullece presidir, camina a pasos agigantados hacia el futuro y prueba de ello es la asunción de competencias en materia de enseñanza no universitaria y, recientemente, las transferencias en materia sanitaria. Estas nuevas competencias han supuesto y van a suponer en un futuro muy próximo un gran aumento de las solicitudes de dictamen, basadas fundamentalmente en materia de responsabilidad patrimonial. Somos conscientes de que la asunción de*

*estas nuevas competencias conlleva la necesidad de medios humanos y materiales, pero no me cabe duda de que la eficacia de esta Institución y el ánimo que preside en todos sus miembros harán que dichas dificultades se vayan superando día a día.*

*Me hago eco de la propuesta planteada por el Excelentísimo Señor Presidente del Consejo Jurídico en el sentido de acometer una modificación de vuestra ley reguladora, manifestándole todo mi apoyo para afrontar y dar respuesta a los nuevos retos que nos plantea la asunción de nuevas atribuciones.*

*También me es muy grato, y viene a demostrar el dinamismo de los miembros de este Consejo Jurídico, escuchar la interesantísima iniciativa de comenzar los trabajos que permitan elaborar los "Comentarios del Estatuto de Autonomía", que supondrán el colofón jurídico de la normativa autonómica, y serán, como ha dicho el Presidente de esta noble Institución, la expresión del pensamiento intelectual y jurídico del mundo académico de nuestra Región.*

*Y finalizo reiterando la alta consideración que me merece la labor de todos los miembros del Consejo Jurídico. Sus conocimientos, su experiencia y su voluntad de trabajar por el bien de la Región de Murcia son dignos de elogio. Sus dictámenes enriquecen y perfeccionan nuestro "corpus jurídico", cada vez más complejo. Sus valiosas orientaciones guían nuestro proceder administrativo y, en consecuencia, posibilitan una mayor seguridad jurídica para los murcianos. Por todo ello, les doy las gracias y les exhorto a que mantengan la alta calidad de sus trabajos, de la que pueden estar orgullosos.*

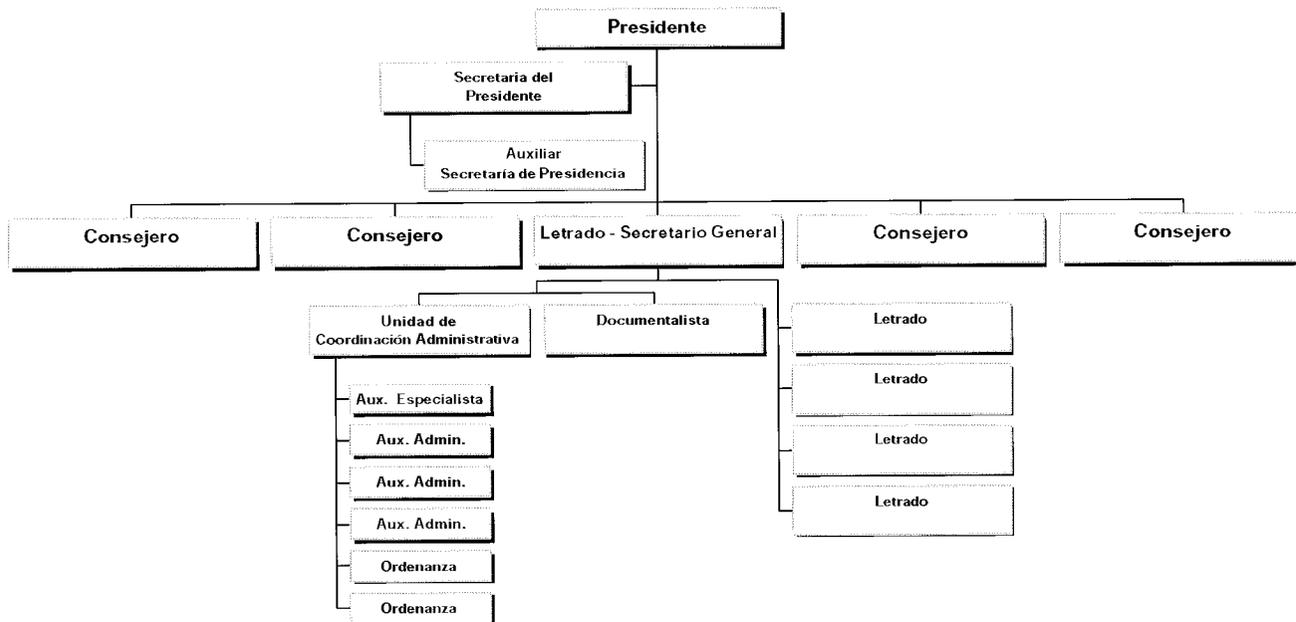
*Muchas Gracias; queda clausurado el acto. Se levanta la sesión."*

## **10. Publicación de dictámenes del año 2001**

El Consejo Jurídico publicó en el mes de noviembre de 2002 los dictámenes emitidos durante el año 2001, cumpliendo así lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de organización y Funcionamiento.

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

# Consejo Jurídico de la Región de Murcia



### **III. ACTIVIDAD CONSULTIVA**

### **III. ACTIVIDAD CONSULTIVA**

#### **1. Número de consultas**

Durante el año 2002 tuvieron entrada en el Consejo 221 expedientes con solicitud de dictamen, 47 más que el año 2001, lo que supone un 27 por ciento más. Ese incremento se debe, principalmente, a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración, que han generado 151 consultas, frente a las 96 del año 2001. De dichos expedientes de responsabilidad patrimonial del año 2002, 110 corresponden al funcionamiento de los servicios públicos de educación no universitaria.

Fueron emitidos 250 dictámenes, es decir, 134 más que el año anterior, lo que significa un incremento del 215 por ciento.

#### **2. Procedencia de las consultas**

Al igual que en años anteriores, los expedientes recibidos en petición de consulta proceden, en su mayoría, de la Administración autonómica, que envió 210; 10 de Corporaciones Locales y 1 de la Asamblea Regional, todo ello conforme al siguiente detalle:

#### **Gobierno y Administración Regional**

Consejería de Presidencia .....	6
Consejería de Economía y Hacienda .....	12

Consejería de Obras Públicas,Vivienda y Transportes <sup>2</sup> . . . . .	26
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio . . . . .	2
Consejería de Educación y Cultura <sup>2</sup> . . . . .	106
Consejería de Educación y Universidades . . . . .	4
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente . . . . .	13
Consejería de Sanidad y Consumo . . . . .	31
Consejería de Ciencia,Tecnología, Industria y Comercio <sup>2</sup> . . . . .	1
Consejería de Trabajo y Política Social . . . . .	7
Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio <sup>2</sup> . . . . .	2
<b>Subtotal</b> . . . . .	<b>210</b>

### Corporaciones Locales

Ayuntamiento de Fortuna . . . . .	1
Ayuntamiento de Jumilla . . . . .	1
Ayuntamiento de Cartagena . . . . .	2
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas . . . . .	1
Ayuntamiento de Murcia . . . . .	2
Ayuntamiento de Molina de Segura . . . . .	1
Ayuntamiento de San Javier . . . . .	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco . . . . .	1
<b>Subtotal</b> . . . . .	<b>10</b>
Asamblea Regional . . . . .	1
<b>Subtotal</b> . . . . .	<b>1</b>
<b>TOTAL</b> . . . . .	<b>221</b>

Las consultas se formularon en 209 ocasiones con carácter preceptivo, teniendo las 12 restantes carácter potestativo.

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 41 expedientes, de los cuales 10 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta. De tales expedientes 39 tuvieron entrada en los meses de noviembre y diciembre.

(2) Decreto del Consejo de Gobierno n.º 1/2002, de 15 de enero, de Reorganización de la Administración regional.

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

Se emitieron 250 dictámenes, todos por unanimidad, sin que se registraran votos particulares.

#### 5. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se clasifican así:

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

Consejería de Presidencia	9
Consejería de Economía y Hacienda	16
Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes <sup>3</sup>	18
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	5
Consejería de Educación y Cultura <sup>3</sup>	86
Consejería de Educación y Universidades	42
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente	14
Consejería de Sanidad y Consumo	32
Consejería de Trabajo y Política Social	11
Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio <sup>3</sup>	2
Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio <sup>3</sup>	1
Consejería de Tecnologías, Industria y Comercio	1
<b>Subtotal</b>	<b>237</b>
Ayuntamiento de Águilas	1
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de La Unión	2
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Murcia	5
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Torre-Pacheco	1
<b>Subtotal</b>	<b>13</b>
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>

(3) Decreto del Consejo de Gobierno n.º 1/2002, ya citado.

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

**5.2.1. Preceptivos:**

1.	Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía . . . . .	0
2.	Anteproyectos de Ley . . . . .	10
3.	Proyectos de Decretos Legislativos . . . . .	0
4.	Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico . . . . .	0
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 . . . . .	31
6.	Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes . . . . .	11
7.	Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista . . . . .	7
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
9.	Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional. . . . .	166
10.	Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito . . . . .	1
11.	Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional . . . . .	0
12.	Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de la misma . . . . .	7
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 . . . . .	0
14.	Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno . . . . .	0
15.	Pliegos generales para contratación y para concesiones . . . . .	0
16.	Alteración, creación y supresión de municipios . . . . .	0
17.	Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo . . . . .	0
	<b>5.2.2. Potestativos:</b> . . . . .	<b>15</b>
	<b>TOTAL</b> . . . . .	<b>250</b>

El total de dictámenes (250) se han fundamentado en uno solo de los títulos competenciales.

## 6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 161 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.....	145
- Oído el Consejo Jurídico .....	12
- Con omisión de la preceptiva fórmula.....	4
<b>TOTAL .....</b>	<b>161</b>

## 7. Índice numérico de dictámenes

<b>N.º</b>	<b>MATERIA</b>
01-02	Resolución de contrato de obras de infraestructuras de transporte urbano en el término municipal de La Unión.
02-02	Responsabilidad patrimonial instada por D. M.. D. P. L. J. por mal funcionamiento del Servicio de Toco-Ginecología, del Hospital Los Arcos, dependiente del Servicio Murciano de Salud.
03-02	Revisión de oficio del acuerdo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, en el expediente 3511/97, motivada por el recurso interpuesto por la S. C. de V. T.
04-02	Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Educadores Sociales de la Región de Murcia.
05-02	Responsabilidad patrimonial instada por D. A. L. A. S., por accidente sufrido en dependencias de la Universidad de Murcia,
06-02	Proyecto de Decreto por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración regional.
07-02	Resolución de contrato de concesión de uso privativo de vía pública para suministro, instalación, mantenimiento y limpieza de postes informativos de señalización y mobiliario urbano, en el término municipal de La Unión.
08-02	Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Regulator de la Junta de Garantías Electorales del Deporte de la Región de Murcia.
09-02	Responsabilidad patrimonial instada por D. J. I. U. R., por daños causados por escolares.
10-02	Declaración de nulidad de los acuerdos adoptados por la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Águilas, de fechas 17 de febrero de 1977 y 18 de febrero de 1982.

- 11-02 Revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Gerencia de Urbanismo del Ayto. de Murcia, en el expediente 3.512/97, motivada por el recurso interpuesto por la S. C. de V. T..
- 12-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. A. S. por contagio transfusional de hepatitis C.
- 13-02 Revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Gerencia de Urbanismo del Ayto. de Murcia, en el expediente 3.513/97, motivada por el recurso interpuesto por la S. C. de V. T.
- 14-02 Responsabilidad Patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> C. M. G. como consecuencia de daños presuntamente causados por escolares.
- 15-02 Responsabilidad patrimonial instada po D. J. J. F., debida a accidente escolar.
- 16-02 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. P. J. M. M. en representación de la S.A.T. C. de la E., en expediente de ayuda económica.
- 17-02 Recurso extraordinario de revisión instado por D. F.A.M, en representación de E. S.A., contra resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, que adjudicó contrato de obras.
- 18-02 Responsabilidad patrimonial, instada por D. O. P. G., a consecuencia de incidente causado por escopeta de caza de su propiedad.
- 19-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.M.A.T.N., por la actuación de los servicios sanitarios del Hospital General Universitario.
- 20-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> D. O. A., debida a accidente escolar.
- 21-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> R. S. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad Julio A. F. S., debida a accidente escolar.
- 22-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> C. P. P. G., profesora de Prácticas Sanitarias de Anatomía Patológica, por daños debidos al uso de productos químicos sin medios de protección.
- 23-02 Revisión de oficio instada por D. A. R. R., respecto a la Orden de 18 de mayo de 2001, del Consejero de Trabajo y Política Social.
- 24-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M.J.S.B. y D. L.C. R. como consecuencia de accidente de circulación.
- 25-02 Recurso extraordinario de revisión instado por D. J. B. S., contra Orden sancionadora, de 29 de noviembre de 2000, del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.
- 26-02 Anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Detectives Privados de la Región de Murcia.
- 27-02 Proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia.
- 28-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. A. por daños ocasionados en vehículo de su propiedad, presuntamente por escolares.
- 29-02 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por la mercantil A. O., S.L., contra resolución de fecha 15-01-01, de la Dirección General de Tributos.
- 30-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. C. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. C. L., por accidente escolar.
- 31-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> L. M. M., debida a accidente escolar.

- 32-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. P. E. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. P. S., por accidente escolar.
- 33-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. G. M. en representación de su hijo menor de edad C. G. M. por accidente escolar.
- 34-02 Proyecto de Decreto de protección de las manifestaciones artesanas de la Región y desarrollo del sector artesano.
- 35-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. del Á. F., en nombre y representación de su hija menor de edad, P. M. del Á. R., por accidente escolar.
- 36-02 Responsabilidad Patrimonial instada por D. B. P. S., como consecuencia de una intervención quirúrgica en el Hospital General Universitario.
- 37-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. M. G. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad, I. C. G., por accidente escolar.
- 38-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. R. por mal funcionamiento del Complejo Residencial de Espinardo.
- 39-02 Proyecto de Decreto sobre la estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 40-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. A. V. en representación de su hijo M. M. A., por accidente escolar.
- 41-02 Responsabilidad patrimonial instada por F. P. L., en nombre y representación de su hija menor de edad M. P. R., debida a accidente escolar.
- 42-02 Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1999, de 17 de febrero, de creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia.
- 43-02 Responsabilidad patrimonial, instada por D.<sup>a</sup> J. S. J, en nombre y representación de su hijo menor de edad L. S., por accidente escolar.
- 44-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. G. M., debido a la deficiente información suministrada por el Instituto de Servicios Sociales.
- 45-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. del C. F. S. en nombre y representación de su hijo menor de edad J. C. M. F., debida a accidente escolar.
- 46-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. D. E. M. en representación de su hija D. J. M. del V., por accidente escolar.
- 47-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. G. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. G. H., debida a accidente escolar.
- 48-02 Recurso extraordinario de revisión instado por D. P. F. A., contra resolución de la Dirección General del Medio Natural, recaída en expediente sancionador de caza.
- 49-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. D. N. R., en nombre y representación de su hijo A.S.N., debida a accidente escolar.
- 50-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. R. R. En nombre y representación de su hija menor de edad M. R. De M., debida a accidente escolar.
- 51-02 Anteproyecto de Ley de Estadística de la Región de Murcia.
- 52-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. F. L. En nombre y representación de su hija menor de edad E. H. F., debida a accidente escolar.
- 53-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. G. En nombre y representación de su hijo menor de edad A. A. M., debida a accidente escolar.

- 54-02 Nulidad de pleno derecho instada por la mercantil A. N. C. C. A. M., S.A., sobre el expediente de contratación de los caminos de servicio complementarios de la Autovía del Noroeste.
- 55-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. C. C. G. En nombre y representación de su hijo menor de edad C. C. R., debida a accidente escolar.
- 56-02 Recurso de reposición frente a la Orden de 11 de Octubre de 2001, por la que se aprobó una modificación de las obras de accesos y enlaces en la Autovía del Noroeste.
- 57-02 Incidencia de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, sobre determinadas prestaciones sociales reguladas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 58-02 Anteproyecto de Ley de creación del Organismo Autónomo Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDAYA).
- 59-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. C. M. En nombre y representación de su hijo menor de edad I. S. C., por accidente escolar.
- 60-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. H. R., en representación de su hija F. M. H., por accidente escolar.
- 61-02 Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Laboratorios y Entidades de Control de Calidad en la Edificación.
- 62-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. M. F. En nombre y representación de su hija menor de edad I. M. M. R., accidente escolar.
- 63-02 Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia (ESAMUR).
- 64-02 Proyecto de Decreto de Reglamento del Régimen Económico-Financiero Tributario, del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia.
- 65-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. E. B., como consecuencia consulta oftalmológica.
- 66-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.G.Q. en representación de su hijo J. G. S., por accidente escolar.
- 67-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. A. P. en representación de su hijo menor de edad F. P. A., por accidente escolar.
- 68-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. S. B. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. S. M., debida a accidente escolar.
- 69-02 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. F. A. M. en nombre de E., S.A. y P., S.L., contra resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, por la que se adjudicó contrato de obras.
- 70-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. D. G., en nombre y representación de D. D. G., debida a accidente escolar.
- 71-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. C. S., por accidente náutico sufrido en el Puerto de Cabo de Palos.
- 72-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. A. G. de la T. F., por daños morales derivados de la anulación de acto administrativo.
- 73-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. M. C., por contagio de Hepatitis "C" a consecuencia de pinchazo con una jeringuilla usada en dependencias del ISSORM.

- 74-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. G. P. por accidente de circulación.
- 75-02 Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la resolución de la Dirección Provincial del INSERSO de 28 de octubre de 1988.
- 76-02 Responsabilidad patrimonial, instada por D. J. S. N. por daños corporales sufridos a consecuencia de obras en la vía pública.
- 77-02 Propuesta de reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por un importe de 63.603,16 Euros, para rehabilitación de viviendas.
- 78-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. M. G. Gómez, por daños sufridos como consecuencia de brote de tuberculosis.
- 79-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. G. C. en representación de su hija C. G. G., por accidente escolar.
- 80-02 Proyecto de Decreto por el que se determina la información económica y financiera que han de remitir las Cajas de Ahorros que operen en la Comunidad Autónoma de Murcia.
- 81-02 Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Títulos Académicos y Profesionales no Universitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula el procedimiento para su expedición.
- 82-02 Anteproyecto de Ley de creación de Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.
- 83-02 Anteproyecto de Ley de creación de Instituto de la Mujer de la Región de Murcia
- 84-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. M. J. En nombre y representación de su hijo menor de edad E. M. S., debida a accidente escolar.
- 85-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. G. D. En nombre y representación de su hijo menor de edad J. M. G. S., debida a accidente escolar.
- 86-02 Acciones o derechos que se pueden ejercitar por el Ayuntamiento de Molina de Segura ante la transmisión de los títulos de propiedad de la sociedad O.,S.A., integrada en la sociedad S.,SA.
- 87-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. L. G, como consecuencia daños sufridos por atención médica.
- 88-02 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Cartagena contra el acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2001, por el que se estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto por D. D. R. S., en representación de la mercantil P. D. R. S.L., por la que se suspendió la aprobación definitiva del Programa de Actuación Urbanística (PAU) del Sector CO-5 (1) de Cartagena.
- 89-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. G. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad P. I. G., debida a accidente escolar.
- 90-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. M. M., en nombre y representación de su hija menor de edad M.<sup>a</sup>. E. S. M., debida a accidente escolar.
- 91-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M.I.P.M., en nombre y representación de su hija menor de edad S. M. P., debida a accidente escolar.
- 92-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. I. M. G., por daños en vehículo de su propiedad.

- 93-02 Resolución del contrato celebrado con la unión temporal de empresas "D. A.M. M.", para el "Proyecto de avance de directrices territoriales de Murcia y su área metropolitana desde el equilibrio hídrico de los recursos superficiales y del subsuelo".
- 94-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. I. S. S., en nombre y representación de su hijo menor de edad I. S. Z., debida a accidente escolar.
- 95-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. C. y D.<sup>ª</sup> I. F. G., debida a accidente de tráfico.
- 96-02 Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorro domiciliadas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 97-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. C. G., por contagio transfusional de hepatitis "C".
- 98-02 Revisión de oficio del acto de inclusión de D.<sup>ª</sup> G. C. G., en la lista de aspirantes a desempeñar puestos docentes en régimen de interinidad del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional.
- 99-02 Resolución del contrato administrativo de obras relativo a la restauración del puente de hierro sobre el río Segura a su paso por la ciudad de Murcia, adjudicado a la U.T.E. T. Z., S.A.- T. Y P. S.A.
- 100-02 Omisión de fiscalización previa de los gastos ocasionados por los asistentes al Encuentro de Escritores "Murcia Ardentísima 2002".
- 101-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. R. N. T., como consecuencia daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 102-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. C. J. R., en nombre y representación de su hija menor de edad M. S. J., debida a accidente escolar.
- 103-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. J. P. M., en nombre y representación de la entidad A. L., debida a accidente de circulación.
- 104-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. P.G. R., en nombre y representación de su hijo menor de edad V. B. G., debida a accidente escolar.
- 105-02 Anteproyecto de ley de declaración del espacio natural de la Sierra del Carche como Parque Regional.
- 106-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. C. R., como consecuencia de la rotura de un televisor en el Hospital Santa María del Rosell (Cartagena).
- 107-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. V. M. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. M. M., debida a accidente escolar.
- 108-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> R. F. F., en nombre y representación de su hija menor de edad M.<sup>ª</sup> R. V. F., debida a accidente escolar.
- 109-02 Responsabilidad Patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> A.M.<sup>ª</sup> B. M., por el fallecimiento de su madre D.<sup>ª</sup> J. M. A., en el Hospital Los Arcos (San Javier).
- 110-02 Posibilidad de considerar como obra menor la instalación de invernaderos.
- 111-02 Criterios para el nombramiento de representantes en el C.E.S.
- 112-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. D. P. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. P. M., debida a accidente escolar.
- 113-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. S. V., en nombre y representación de su hija menor de edad C. S. S., debida a accidente escolar.
- 114-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. R. B. P., en nombre y representación de su hijo menor de edad V. R. B., debida a accidente escolar.

- 115-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. B. F., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. B. G., debida a accidente escolar.
- 116-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. R., debida a accidente escolar.
- 117-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. B.C. M., en nombre y representación de su hija menor de edad M. C. C. P., debida a accidente escolar.
- 118-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. F. M., en nombre y representación de su hija menor de edad C. M. F., debida a accidente escolar.
- 119-02 Resolución de contrato de servicios sobre “Análisis y desarrollo de la aplicación informática de inventario de la Universidad de Murcia. Lote II: Programación gestión inventario bienes inmuebles”, suscrito entre la Universidad de Murcia y la empresa I.T.,
- 120-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. E. N. C., como consecuencia daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 121-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. P. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad R. P. S., debida a accidente escolar.
- 122-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> E. R. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. J. R., debida a accidente escolar.
- 123-02 Proyecto de Decreto por el que se configuran las opciones correspondientes a las categorías del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud.
- 124-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> P. L. Y., en nombre y representación de su hija menor de edad C. P. L., debida a accidente escolar.
- 125-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. C., debida a accidente de circulación
- 126-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> D. G. V., en nombre y representación de su hijo menor de edad R. Z. G., debida a accidente escolar.
- 127-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. L. V. N. En nombre y representación de su hijo menor de edad F. J. V. O., debida a accidente escolar.
- 128-02 Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de ayuda a domicilio en la Región de Murcia.
- 129-02 Modificación del contrato de concesión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento del municipio de Cartagena.
- 130-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. B. I., en nombre y representación de su hija menor de edad M. Del M. B. P., debida a accidente escolar.
- 131-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. J. S. P., como consecuencia de daños en vehículo de su propiedad.
- 132-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. S. G., como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 133-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. R. M., como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 134-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. R. N., en nombre y representación de su hija menor de edad M. R. B., debida a accidente escolar.
- 135-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. C. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. A. C., debida a accidente escolar.
- 136-02 Resolución del contrato celebrado con la unión temporal de empresas denominada “PDT M.”, para la realización del estudio denominado “Proyecto de

Desarrollo Territorial de la Región de Murcia y Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos: Avance de Directrices Hidrico-Territoriales de Ordenación de la Región de Murcia”.

- 137-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. Z. S., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. Z. M., debida a accidente escolar.
- 138-02 Revisión del acto de concesión de licencia para vivienda unifamiliar a D. A.L.E.
- 139-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. L., como consecuencia de daños en vehículo derivados del mal estado de la carretera.
- 140-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. A. C., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. V. A., debida a accidente escolar.
- 141-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. F. L. G., como consecuencia de daños en vehículo derivados del mal estado de la carretera.
- 142-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. D. G. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad A. G. G., debida a accidente escolar.
- 143-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> S. T. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad Á. G. T., debida a accidente escolar.
- 144-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. P. M., en nombre y representación de su hija menor de edad M. M. P., debida a accidente escolar.
- 145-02 Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 146-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> J. J. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. C. J., debida a accidente escolar.
- 147-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> I. R. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad E. C. R., debida a accidente escolar.
- 148-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. D. C. S., en nombre y representación de D. J. M. R. y D.<sup>a</sup> P. P. R., padres del alumno menor de edad J. M. R. P., debida a accidente escolar.
- 149-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> I. C. G., como consecuencia de presunta asistencia sanitaria deficiente.
- 150-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. R. F. M. como consecuencia de los daños corporales sufridos por accidente en el Centro de Salud de Bullas.
- 151-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> R. G. G. en nombre y representación de su hija menor de edad M. F. G., debida a accidente escolar.
- 152-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. A. M. como consecuencia de daños en vehículo derivados del mal estado de la carretera.
- 153-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. E. O. O. como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 154-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> A. E. G. como consecuencia de daños en vehículo producidos en centro de enseñanza no universitaria.
- 155-02 Proyecto de Decreto por el que se designa la autoridad competente responsable de la aplicación del sistema de etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno en el territorio de la Comunidad Autónoma de Murcia.

- 156-02 Proyecto de Decreto por el que se convocan elecciones a miembros del pleno de la Cámara Agraria de la Región de Murcia.
- 157-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M<sup>a</sup> D. V. en nombre y representación de su hija menor de edad R. F. V., debida a accidente escolar.
- 158-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> C. F. D. P. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. J. P. F., debida a accidente escolar.
- 159-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. M. R. en nombre y representación de su hija menor de edad M. D. M. G., debida a accidente escolar.
- 160-02 Proyecto de Decreto por el que se estable el currículo de la Educación Primaria para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 161-02 Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 162-02 Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del Bachillerato para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 163-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> J. M. Z., en nombre y representación de su hijo menor de edad R. J. M., debida a accidente escolar.
- 164-02 Reconocimiento de obligaciones correspondientes a las obras de ejecución del proyecto modificado al básico y de ejecución de las obras de construcción del C.P. Sagrado Corazón de Molina de Segura, contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa
- 165-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> I. M<sup>a</sup>. A. E., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. A. L. A., debida a accidente escolar.
- 166-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> F. F. B. en nombre y representación de su hija menor de edad E. L. F., debida a accidente escolar.
- 167-02 Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Asesor Regional del Deporte de la Región de Murcia.
- 168-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.M. M. de B., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. I. M. C., debida a accidente escolar.
- 169-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> J. G. de H. en nombre y representación de su hija menor de edad L. P. G., debida a accidente escolar.
- 170-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. B. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad P. B. L., debida a accidente escolar.
- 171-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. F. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad V. F. C., debida a accidente escolar.
- 172-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. L. T. como consecuencia daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 173-02 Reclamación responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> R. M. N. por contagio transfusional de hepatitis "C".
- 174-02 Responsabilidad patrimonial instada por los herederos de D.<sup>ª</sup> M. L. N. por contagio transfusional de hepatitis "C".
- 175-02 Responsabilidad patrimonial instada por la S. C. A. A. como consecuencia de daños en vehículo de su propiedad, producidos por deficiente mantenimiento de la carretera.
- 176-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. P. F. L. en nombre y representación de su hija menor de edad M. D. F. L., debida a accidente escolar.

- 177-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. O. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. O. L., debida a accidente escolar.
- 178-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. S. E. en nombre y representación de su hija menor de edad M. S. P., debida a accidente escolar.
- 179-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> B. G.-M. J.-M. en nombre y representación de su hija menor de edad M. S. G.-M., debida a accidente escolar.
- 180-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> J. G. B. en nombre y representación de su hijo menor de edad A. J. G., debida a accidente escolar.
- 181-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. R. N. en nombre y representación de su hija menor de edad A. R. F., debida a accidente escolar.
- 182-02 Proyecto de Decreto por el que se crean los precios públicos a aplicar por los centros dependientes del Servicio Murciano de Salud a las asistencias prestadas en los supuestos cuyo importe ha de reclamarse a los terceros obligados al pago o a los usuarios sin derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, y por el suministro de productos hemoderivados.
- 183-02 Cobertura por la póliza de responsabilidad civil suscrita con la C. de P. E. Del hecho causante de los daños y perjuicios que el Ayuntamiento de Fortuna hubo de indemnizar a la mercantil C., S.L.
- 184-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. R. G. en nombre y representación de su hermano D. F. J. R. G., debida a accidente escolar.
- 185-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. L. C. en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. N. L., debida a accidente escolar.
- 186-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. E. B. como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 187-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. G. A. P., como consecuencia de daños en vehículo derivados del mal estado de la carretera.
- 188-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> E. Á. G., como consecuencia de los daños sufridos por la agresión de un alumno.
- 189-02 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. A. N. L. contra la resolución de la Dirección General del Medio Natural, de fecha 6 de febrero de 2001, recaída en expediente sancionador de caza 12/2000.
- 190-02 Modificación del contrato de las obras de construcción de la variante de Alguazas.
- 191-02 Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2003.
- 192-02 Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tasas Regionales.
- 193-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. M. P. en nombre y representación de su hijo menor de edad C. M. M. S., debida a accidente escolar.
- 194-02 Revisión de oficio instada por D. J. P. T. contra la Orden de 17 de diciembre de 2001, por la que se acuerda la venta directa de la masa común nº 74, del polígono 26 a favor de D.<sup>ª</sup> J. M. G. en la Zona regable occidental del Campo de Cartagena, Sector V,
- 195-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. S. M. por daños sufridos en las instalaciones deportivas del "Polideportivo Mariano Rojas".

- 196-02 Proyecto de Orden por la que se regula la selección de personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud.
- 197-02 Responsabilidad patrimonial por la apertura de una oficina de farmacia en la Urbanización Mar de Cristal, instada por D. C. S. P., en nombre y representación de D.<sup>ª</sup> A. M. B. S. y D. A. Q. P.
- 198-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> R. G. A. en nombre y representación de su hijo menor de edad R. E. G., debida a accidente escolar.
- 199-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. L. E. como consecuencia del robo de una bicicleta de su propiedad en el recinto de la Escuela Oficial de Idiomas.
- 200-02 Revisión de oficio del acto de inclusión de D.<sup>ª</sup> G. C. G. en la lista de aspirantes a desempeñar puestos docentes, en régimen de interinidad, de la especialidad de Taller de Vidrio y Cerámica del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional para el curso 2002/2003.
- 201-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> J. Z. G. en nombre y representación de su hija menor de edad E. M. G. Z., debida a accidente escolar.
- 202-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M.<sup>a</sup>. J. S. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad S. R. S., debida a accidente escolar.
- 203-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> S. H. S., como consecuencia de daños en vehículo producidos en el recinto del Instituto de Seguridad y Salud Laboral.
- 204-02 Anteproyecto de Ley de suplemento de crédito por importe de 4.063.678 Euros, para financiar gastos de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno y de las Consejerías de Presidencia, de Economía y Hacienda; de Obras Públicas, Vivienda y Transportes; de Educación y Cultura; y de Turismo y Ordenación del Territorio, y de autorización de endeudamiento al Servicio Murciano de Salud.
- 205-02 Proyecto de Decreto por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.
- 206-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. L. N. como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 207-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> A. O. V., como consecuencia de daños causados por escolares en un vehículo de su propiedad.
- 208-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. E. A. R., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. L. A., debida a accidente escolar.
- 209-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> J. M. R., en nombre y representación de su hija menor de edad E. R. M., debida a accidente escolar.
- 210-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. F. O. S., como consecuencia de daños en vehículo producidos en el recinto de centro de enseñanza no universitaria.
- 211-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. D. S. R. y la mercantil "A", como consecuencia de daños en vehículo derivadas de la falta de señalización en carretera.
- 212-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> A. B. H., como consecuencia de daños en vehículo derivadas del mal estado de la carretera.

- 213-02 Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios.
- 214-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. C. G. M. en nombre y representación de su hija menor de edad S. G. C., debida a accidente escolar.
- 215-02 Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Centros Docentes de niveles no universitarios de la Región de Murcia.
- 216-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. L. S. T. en nombre y representación de su hija menor de edad Y. S. C., debida a accidente escolar.
- 217-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. V. M. G. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad J. Á. G. C., debida a accidente escolar.
- 218-02 Proyecto de Decreto por el que se regula el acceso a la Función Pública de la Región de los nacionales de los demás estados miembros de la Unión Europea y de los nacionales extracomunitarios.
- 219-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. P. C. M. como consecuencia del fallecimiento de su marido D. F. M. M., por presunta deficiente atención médica.
- 220-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> C. V. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad F. F. V., debida a accidente escolar.
- 221-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> S. y D. E. L., por los daños ocasionados al no habersele prestado el debido control en la fase final del embarazo, con el resultado de fallecimiento del feto.
- 222-02 Proyecto de Decreto por el que se regulan determinadas operaciones financieras de las Cajas de Ahorros domiciliadas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 223-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. G. H., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. G. L., debida a accidente escolar.
- 224-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. A. P. L., en nombre y representación de su hijo menor de edad F. P. G., debida a accidente escolar.
- 225-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. G. N. en representación de D. J. N. L. G., como consecuencia de daños en vehículo derivados del mal estado de la carretera.
- 226-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> F. V. T., debida a daños corporales sufridos por caída en centro escolar.
- 227-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. I. A. Z. en nombre y representación de su hija menor de edad N. A. M. A., debida a accidente escolar.
- 228-02 Proyecto de Decreto por el que se regulan los plazos máximos para dictar y notificar resolución expresa en determinados procedimientos administrativos.
- 229-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> M. M. A. en nombre y representación de su hijo menor de edad E. J. A. M., debida a accidente escolar.
- 230-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. F. P. L. en nombre y representación de su hija menor de edad E. P. L., debida a accidente escolar.
- 231-02 Omisión de fiscalización previa en el reconocimiento de obligaciones por la adquisición de la obra de arte titulada "Retrato de una dama" de Rafael Tejeo.
- 232-02 Ejecución de la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el Recurso n.º 6-P, interpuesto por P.S.A. contra la

- Administración General del Estado, sobre la impugnación de la Ponencia de Valores para la valoración de bienes inmuebles de naturaleza urbana en el municipio de San Javier (Murcia).
- 233-02 Posibles incompatibilidades para ser miembro del Pleno de la Cámara Agraria por ejercer cargo público en determinados casos.
- 234-02 Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura y funciones de los órganos de participación, administración y gestión del Servicio Murciano de Salud.
- 235-02 Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- 236-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. S., como consecuencia de accidente de circulación ocurrido en un camino forestal.
- 237-02 Omisión de fiscalización previa de los gastos de contratación del alquiler de las salas y servicios del Auditorio y Centro de Congresos de la Región de Murcia.
- 238-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> A. V. M. en nombre y representación de su hijo menor de edad J. I. S. F. debida a accidente escolar.
- 239-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> A. T. P., en nombre y representación de su hija menor de edad M. A. R. T., debida a accidente escolar.
- 240-02 Reconocimiento de obligaciones derivadas del pago de subvenciones para adquisición y rehabilitación de viviendas por un importe de 12.709,00 euros.
- 241-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. M. Á. A. R. y cuatro más, como consecuencia de accidente de circulación derivada de la falta de señalización de estrechamiento en la calzada.
- 242-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. R. M. S. como consecuencia de daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 243-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> F. C. B., en nombre y representación de su hijo menor de edad T. A. C., debida a accidente escolar.
- 244-02 Responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>ª</sup> M. C. M. M., como consecuencia de los daños sufridos por presunta atención médica deficiente.
- 245-02 Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios.
- 246-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. F. P., en nombre y representación de su hija menor de edad A. F. G., debida a accidente escolar.
- 247-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. Á. P. A., como consecuencia de la rotura de sus gafas por un balonazo propinado por un alumno.
- 248-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. M. L. G., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. M. L. G., debida a accidente escolar.
- 249-02 Responsabilidad patrimonial instada por D. J. A. M., en nombre y representación de su hijo menor de edad J. A. I. R., debida a accidente escolar.
- 250-02 Reconocimiento de obligaciones contraídas por la Orden de 8 de julio de 1999 por la que se ejerce el derecho retracto para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre el Castillo de Larache.

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

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

##### **1. DE NUEVO SOBRE LA INSTRUCCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y SU REFLEJO DOCUMENTAL**

En sucesivas Memorias de Actividades el Consejo Jurídico ha venido insistiendo en la importancia del expediente administrativo como soporte de las actuaciones desarrolladas a lo largo del procedimiento. La reiteración de tal idea, tratada desde diversas perspectivas, obedece en gran parte a la experiencia práctica que se obtiene del examen cotidiano de los expedientes que ingresan en el Consejo para despachar el respectivo Dictamen, expedientes confeccionados en distintas Consejerías y organismos, dentro de ellos en distintos centros directivos o departamentos y, según puede apreciarse, dentro de éstos por distintos instructores o encargados. La fuerte ausencia de uniformidad que se advierte fuerza a preguntarnos por su origen, cuestión que ahora queda al margen pero que debiera ser del máximo interés para la Administración activa.

La presente reflexión pretende sugerir a los titulares de las distintas Consejerías que tengan en cuenta, por un lado, la relación directa entre un expediente adecuadamente confeccionado y una acertada resolución y, de otro, que el expediente es la base sobre la que se puede cumplir con otras obligaciones legales de la Administración.

El recuerdo de los aspectos que a continuación siguen se hace conveniente, como razón más directa, por las 27 ocasiones en que el Consejo ha tenido que acordar la suspensión del plazo para emitir el Dictamen en tanto la autoridad consultante completara adecuadamente el expediente, haciendo uso así de la facultad concedida por el artículo 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

## 1.1. La documentación del expediente, su ordenación y conservación

Como afirmación inicial debe destacarse que el expediente es el soporte de la acción administrativa y, por tanto, los distintos procesos de reforma o modernización administrativa, tan en boga en los últimos tiempos, debieran tener en cuenta que, desde una perspectiva de la gestión pública, los fines que se persiguen a través de una adecuada confección y administración de tales expedientes no han cambiado a lo largo de los años, aunque puedan haberlo hecho las diferentes normativas o los soportes físicos.

Un inevitable punto de partida conceptual arrancararía de la idea de que el expediente administrativo es la forma externa mediante la que se consigue el efecto de que la actividad administrativa quede constatada: la deducción subsiguiente es que tiene gran importancia su conservación.

La doctrina que se ha ocupado del asunto expone que, a través de los actos de constancia en que el procedimiento administrativo se materializa, se consigue, como resultado esencial, un "cuerpo de escritos" que muestran el devenir de las distintas actividades que acontecen a lo largo del procedimiento administrativo; cuerpo de escritos que en la práctica administrativa recibe el nombre de expediente administrativo.

El expediente administrativo no sería pues otra cosa que la materialización del procedimiento; el procedimiento "hecho papel", en terminología ya clásica dentro de la doctrina administrativa

También ha puesto de relieve la doctrina que son dos las funciones que pueden destacarse como primordiales para el expediente administrativo y los documentos que lo integran: a) Función de constancia, ya citada, porque asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material; se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos; b) Función de comunicación, porque sirve como medio de comunicación de los actos de la Administración; dicha comunicación es tanto interna, entre las unidades que componen la organización administrativa, como externa, de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.

A pesar de esa trascendencia, no existe una amplia elaboración doctrinal sobre su concepto y régimen jurídico en general, y tampoco una regulación administrativa suficiente, siendo quizás la única definición del mismo la que nos ofrece el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, se define al expediente administrativo como: "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla", aclarando a continuación, que "los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dic-

támenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.

Para que el expediente administrativo pueda desplegar toda su eficacia probatoria se hace indispensable su archivo. Con tal fin el ya citado Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales establece al respecto en su artículo 179 que “los expedientes tramitados pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes”. En este precepto se ponen en relación los conceptos de expediente y archivo, aludiendo a la finalidad de éste, que es la conservación de los documentos administrativos incorporados al expediente.

Otra cuestión fundamental es el estado en el que debe componerse el expediente; deben estar foliados con números, y autenticados folio por folio, si es copia, acompañados, además, de un índice de los documentos que contienen. En la práctica, según ha resaltado la doctrina, salvo honrosísimas excepciones, los expedientes administrativos no ofrecen un estado adecuado; ni se folian, ni se numeran, con lo que, aparte de los evidentes riesgos de extravío y las innegables molestias que la consulta de un expediente desordenado lleva consigo, puede dar lugar a dudas acerca de la autenticidad de los documentos en ellos contenidos.

Existen, además, ciertas prácticas que deberían conservarse, como la recogida en el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, ya derogado, que en su artículo 47 establecía que: *“1. Todos los escritos aportados a un expediente deberán figurar cosidos por orden. Este orden será el cronológico de su recepción en el registro de la dependencia donde se tramite. Incorporados en esta forma al expediente, se foliarán todas sus hojas correlativas en letra debiendo figurar en cada documento el sello del registro de entrada respectivo, con la fecha y demás datos a que se refiere el artículo 53.2. Las minutas se intercalarán, numerarán y coserán de igual manera, por el orden que resulte de las fechas del registro de salida.”* Para la doctrina especializada, la regulación que establece -aun derogada- podría continuar aplicándose, excepto en cuanto al foliado, por ser preferible hacerlo con números y no con letras.

El artículo 105, apartado b) de la CE refiere el derecho de acceso respecto a registros y archivos, y el 37 LPAC lo desarrolla. Sin embargo, a la vista de tal precepto, así como del artículo 38 LPAC, podemos afirmar que no existe en dicho texto legal un concepto de lo que es un registro en el ámbito administrativo, concepto que, por otra parte, tampoco parece que esté elaborado doctrinalmente. No obstante, el registro puede entenderse tanto en un sentido físico, como el lugar en el que se procede a registrar, como en un sentido orgánico, de unidad administrativa encargada de dejar constancia de la entrada y salida de escritos y documentos de un órgano administrativo. Por fin, también puede entenderse por registro el propio soporte en donde se deja constancia de los asientos.

La aparente indefinición del concepto no debe llevar a considerar que existen especiales dificultades en su comprensión, dada la función que se otorga por el indicado artículo 38 al registro: a través de él adquiere trascendencia jurídica el tráfico informativo de las Administraciones públicas entre sí y con los ciudadanos, por lo que los asientos practicados en el mismo tienen eficacia externa al órgano, confiriendo al escrito de cuyo traslado dejan constancia los efectos que para cada caso acarree según el ordenamiento. El Archivo, sin embargo, no se encuentra definido ni tan siquiera indirectamente, por lo que habremos de acudir a la Ley de Patrimonio Histórico Español que lo identifica como el *“conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa”* (art. 59.1). En cualquier caso, la diferencia fundamental con el registro consiste en que el archivo no está destinado a dotar de eficacia jurídica a los documentos que a él se incorporan, sino que pretende su conservación una vez que las actuaciones administrativas que en ellos constan han sido practicadas y los consiguientes efectos jurídicos ya se han producido. Y la conservación se dirige a garantizar la posterior consulta de la información que en ellos se contiene. Por lo tanto, la circulación de los documentos y expedientes finaliza siempre en un archivo, donde son conservados, y las necesidades derivadas del ejercicio de las potestades y de los derechos de los particulares terminan imponiendo a los órganos administrativos la obligación de crear el archivo, organizarlo y dotarlo de la accesibilidad necesaria, aunque la LPAC no lo diga de una forma expresa. A esta última puede achacarse que no haya regulado de una manera general el régimen jurídico de los archivos fijando reglas, aunque fuesen mínimas, sobre plazos de conservación de los documentos en los del órgano administrativo antes de su traslado a los archivos generales. Lo que sí parece claro es que debe existir un archivo del órgano que produce los documentos.

Al margen de legislación antigua, que puede ser orientadora (el Decreto de 8 de mayo de 1969, que creó el Archivo General de la Administración con sede en Alcalá de Henares), debemos tener en cuenta también la Ley regional 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia, la cual en su Título I regula el sistema de archivos de la Región de Murcia disponiendo que estará formado por los documentos de cualquier época que constituyan testimonio de funciones y actividades sociales del hombre y de los grupos humanos, ya sean producidos, conservados o reunidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos institucionales propios de la Comunidad Autónoma y por las Entidades Locales de su territorio, o por los órganos, servicios, entidades autónomas y empresas públicas que dependan de ellos, o por las personas jurídicas en cuyo capital participan aquéllas, o por las personas físicas o jurídicas gestoras de sus servicios públicos. A partir de ahí asigna competencias para la planificación, coordinación e inspección del sistema y su organización y funcionamiento. Igualmente regula la mecánica o procedimiento de archivo, recogiendo, entre otros aspectos, los siguientes: El Archivo de la Administración Regional, con carácter de archivo intermedio, tiene como misión recoger, seleccionar, conservar y organizar la documentación sin vigencia administrativa, producida y recibida por la administración de la Comunidad Autónoma de Murcia; dentro del primer

semestre de cada año, los servicios de la administración autonómica, coordinados con la dirección del Archivo de la Administración Regional, remitirán a éste la totalidad de los expedientes emanados de ellos, en los que se hayan dictado actos y resoluciones que pongan término a dichos expedientes, siempre que sean firmes y se hayan practicado por la Administración las actuaciones conducentes a la total ejecución de sus pronunciamientos; cuando se trate de expedientes o documentos en que no proceda dictar actos y resoluciones de los expresados en el apartado anterior, así como informes o estudios, pasarán al Archivo de la Administración Regional, cuando hayan producido en el servicio que los ha elaborado la totalidad de sus efectos. Por último, la documentación existente en el Archivo de la Administración Regional que tenga más de veinticinco años de antigüedad y un interés para la investigación que justifique su conservación definitiva, se depositará en el archivo histórico que determine la Consejería competente (art. 7).

## 1.2. Funciones del expediente

Desde la doble perspectiva funcional de comunicación y constancia es posible llamar la atención sobre la idea de que el expediente sirve de base para que los ciudadanos ejerzan su potestad de control sobre las entidades públicas, las cuales están, como es común admitir, genéricamente sometidas al principio de legalidad. Se convierte así en un dato procesal de primera importancia, hasta el punto de que la jurisprudencia ha manifestado que el proceso seguido ante la Jurisdicción contencioso-administrativa integra en su desarrollo, como título fundamental, la remisión del expediente administrativo, lo que implica una incorporación en bloque al proceso de todos los elementos vertidos a lo largo del procedimiento administrativo, de suerte que el órgano jurisdiccional ha de tomar en consideración todos los datos que figuren en el expediente, aunque no aparezcan en las alegaciones procesales de las partes (STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 19 de octubre de 1987).

Por otra parte, nuestro texto constitucional aspira a que las decisiones que adopta la Administración -expresadas en normas- tengan en cuenta las aportaciones y opiniones de los afectados (artículo 105, a), y a que el repertorio de actuaciones administrativas que afecten de manera directa al ciudadano se resuelvan con su audiencia previa (artículo 105, c), actos de comunicación ambos que se realizan a través de la documentación del expediente; en parte, el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos se encuentra en la misma situación (artículo 23 CE). La participación se acompaña de un correlato imprescindible, como es la transparencia administrativa. Desde ahí, el artículo 105 de la CE se proyecta sobre el 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), según el cual *“en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*.

Y como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en cualquiera de sus manifestaciones o ámbitos, requiere conocer datos y tener información,

es necesario instrumentar el acceso a los documentos administrativos, más genéricamente denominado por algún autor como derecho a la información administrativa, regulado por el artículo 37 LPAC e instaurado antes por el 105, b) CE.

Se advierte, pues, que el expediente administrativo y la documentación que lo integra son el soporte físico que permite la efectividad de un importante entramado de derechos y mandatos constitucionales. Y en sentido de praxis administrativa, una correcta ordenación del expediente es necesaria para que los distintos funcionarios que han de intervenir en su completa instrucción puedan adquirir un cabal conocimiento del mismo y desarrollar su función en términos congruentes con su sentido y finalidad. De ahí que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril), cuando se refiere a la formalización de las consultas en su artículo 46.2, establezca expresamente que las mismas se acompañarán, además de un extracto de secretaría, de *“copia compulsada del expediente administrativo completo, debidamente foliado, con índice inicial de los documentos que contiene”*. Pero la perspectiva de quien recibe el expediente para cumplir la función consultiva requeriría ser completada con la de la autoridad consultante, de tal manera que la preocupación por tal expediente, como manifestación física del producto administrativo, fuese un nexo entre ambos tipos de administraciones en la común función de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103 CE). En tal sentido es de apreciar, por ejemplo, la iniciativa del Ministerio de Defensa contenida en la Instrucción 167/1999, cuyo apartado D), referido a la ordenación e instrucción del procedimiento, contiene reglas tan primarias pero tan esenciales y poco seguidas como las que siguen:

- El expediente se encabezará con el escrito del interesado o, en su caso, acuerdo de iniciación, uniéndose a continuación, por orden cronológico, los originales o copias autenticadas de los informes y documentos que fuesen pertinentes.
- El escrito de encabezamiento irá precedido de una cubierta en la que deberá constar, al menos, la forma de inicio del expediente, de oficio o a instancia de persona interesada, en cuyo caso se expresará su nombre, sucinta reseña de la pretensión, fecha de inicio, plazo máximo para resolver y notificar la resolución del expediente con carácter ordinario y autoridad competente para hacerlo.
- No se retirará del expediente escrito, informe o documento original alguno. Si fuese necesario algún escrito o documento del expediente, para constancia en los registros o archivos o para agilizar alguno de sus trámites, se realizará un duplicado o fotocopia.
- En todo caso, el expediente se foliará y contará con un índice de los documentos que contenga.

### **1.3. La integración del procedimiento**

Traspasando la frontera material del expediente se adentra el aplicador del derecho en el procedimiento, en los actos seguidos para cumplir el fin concreto mediante el que se manifiesta la función administrativa. Una correcta configuración del procedimiento sirve para que la decisión que lo culmina se adecúe a la necesidad pública que trata de remediar y, también, para ajustarse al ordenamiento jurídico. En ocasiones anteriores el Consejo Jurídico ha destacado que la concepción servicial de la Administración debiera dar valor a la relación que existe entre la calidad de los servicios públicos y la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico, propiciando actuaciones mediante las que se interiorice el factor legalidad como uno más de los que integran el funcionamiento de dichos servicios públicos y, en cuanto tal, como determinante de su calidad y modernización.

En esa misma línea intencional cabe encuadrar todas las observaciones y sugerencias de alcance más particular recogidas en los Dictámenes con ocasión del examen concreto de los asuntos sometidos a consulta, de las cuales se vienen haciendo eco los órganos consultantes. Se hace necesario añadir que, para que la actividad administrativa satisfaga las pretensiones de los ciudadanos con una mayor eficacia, es necesario un permanente estado de alerta en torno a la progresiva perfección de los procedimientos administrativos, lo que implica la necesidad de racionalizar la práctica y preparar adecuadamente al personal que ha de intervenir en su instrucción.

Abundando en ese mismo sentido, el Consejo Jurídico ha considerado conveniente recordar ciertos aspectos de la instrucción procedimental que se han revelado problemáticos a lo largo del año 2002, si bien algunos de ellos habían sido ya reseñados en Memorias de años anteriores.

#### **1.3.1. En cuanto al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general**

- a) La participación de las Corporaciones Locales. Debe tenerse presente el ámbito de las competencias municipales establecidas por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) y que el artículo 2.1 de la misma Ley recoge un innegable derecho de participación de dichas entidades locales de la Región en todos los proyectos normativos que afecten a sus competencias. Tal derecho de participación puede practicarse individualizadamente con cada Corporación, mediante el modo específico que establezca la normativa sectorial o a través del Consejo Regional de Cooperación Local creado por la Ley 9/94, de 30 de diciembre, cuyo artículo 3.1,a) establece que es función del mismo la emisión de informes sobre “los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de las distintas actividades de la acción pública de la Administración Regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración Local”. Según la Exposición de Motivos de la Ley 9/1994, dicho Consejo se creó para procurar la “*intervención*”

*de los representantes de los entes locales de la región en todas aquellas decisiones e instrumentos de planificación o programación que les afecten, evitando que se elaboren sin su participación o con desconocimiento de algunas realidades difíciles de apreciar debidamente desde instancias superiores” y, al mismo tiempo, para responder al precepto contenido en el artículo 3 de la Ley regional 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, según el cual la legislación de la Comunidad Autónoma garantizará a las entidades locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses.*

- b) En cuanto a la Memoria económica, entiende el Consejo Jurídico que el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) exige la memoria económica del coste, no la “del mayor coste” a que dará lugar. Este documento no debiera limitarse a pronunciamientos genéricos, siendo conveniente que se expliciten los costes estimados, con independencia de que originen o no mayores gastos de los que serían atendibles con los créditos ya consignados presupuestariamente.
- c) Los antecedentes deben recoger, si fuera necesaria, la justificación de los conceptos y procedimientos técnicos elegidos en la regulación reglamentaria y de su influencia sobre los objetivos y contenido primordial del proyecto normativo.
- d) La memoria de necesidad y oportunidad debería ser el documento que justifique la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición, sin perjuicio del resultado final del mismo. Por ello debe emitirse al comienzo de la tramitación y no una vez se ha perfilado el texto de la disposición. Además, en supuestos de iniciativa normativa conjunta de dos o más Consejerías, los documentos justificativos deben emitirse por ambas, no por una sola de ellas.

### **1.3.2. En cuanto al procedimiento en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración**

- a) Preceptividad del Dictamen. El Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia en sentencia número 274/2001, de 30 de abril, estimó el recurso y anuló una Orden de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas (actualmente de Obras Públicas, Vivienda y Transportes), al apreciar un vicio esencial del procedimiento consistente en la omisión del preceptivo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, requerido por el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.
- b) Iniciación y mejora de la solicitud. El artículo 71.3 LPAC viene exclusivamente referido a la modificación o mejora de los términos de la solicitud, no de los documentos o justificaciones que junto a la misma hayan de presentarse. Al respecto debe indicarse que, para amparar normativamente dicho requerimiento de aportación documental, habrá de acudirse bien al apartado 1 del

mismo artículo 71 cuando los documentos requeridos tengan el carácter de preceptivos de conformidad con la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, o bien, cuando no concurre esa preceptividad y lo que se persigue es que los interesados efectúen determinadas actuaciones, o aporten cualesquiera justificantes o documentos en orden a acreditar diversos extremos de relevancia en la instrucción del procedimiento, habrá que acudir al artículo 76, apartados 2 y 3 LPAC.

La actuación instructora de requerir al interesado la aportación de diversos documentos cuando el escrito de reclamación cumple todos los requisitos exigidos por el artículo 70 LPAC, no puede ampararse en el art. 71 de esta Ley, dado que dicha documentación no es exigida como preceptiva por la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, al aludir el artículo 6 RRP únicamente a los documentos que se consideren oportunos. Por ello mismo, tampoco puede anudarse a la no presentación de los mismos la drástica consecuencia de tener por desistido de su petición al reclamante. Antes bien, el amparo normativo de las actuaciones que, con posterioridad a la presentación de la solicitud, hayan de ser completadas por los interesados ha de buscarse en el artículo 76, apartados 2 y 3 LPAC, cuya única consecuencia para el interesado que no cumple el requerimiento de la instructora consiste en declararle decaído en su derecho al trámite, con los efectos que, en orden a la prueba, pueda tener la no aportación de esos documentos y que, en todo caso, habrán de reflejarse en la resolución del procedimiento.

**c) Sobre la prueba.**

- Momento de apertura del periodo de prueba y su práctica. La prueba constituye una institución conducente a la acreditación de los hechos que sustentan las resoluciones administrativas y, por tanto, se presenta como un trámite esencial en el procedimiento, de ahí que la misma venga recogida expresamente, en lo que aquí interesa, en los artículos 80 y siguientes LPAC; sin embargo en ninguna de estas normas se determina expresamente el momento en el que, en su caso, ha de solicitarse y practicarse el trámite de prueba. Ante este silencio la doctrina ha abogado expresamente por la posibilidad de que el periodo de prueba se abra en cualquier momento del procedimiento siempre que no se haya formulado propuesta de resolución. A lo que cabe añadir que debe abrirse en el momento en que surja falta de aceptación por parte de la Administración de los hechos alegados por el interesado o cuando sea éste el que manifieste su discrepancia con los hechos introducidos por la Administración en el procedimiento, circunstancia esta última que se producirá, normalmente, en la fase de vista del expediente y audiencia, lo que, en último término, viene a significar que el período probatorio podrá desarrollarse en momentos muy diferentes de la instrucción procedimental. A mayor abundamiento, los artículos 84 LPAC y 11 RRP establecen que una vez instruidos los expedientes e inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados lo actuado, a fin de que los mismos puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, lo que supone el reconocimiento explícito de la facultad de aportar los medios de prueba que considere convenientes para la defensa de sus intere-

ses, ya que negar esta posibilidad implicaría que la audiencia al interesado es un trámite que se agota en la pura facultad de alegar.

- Carácter no tasado de los medios de prueba, de manera que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y, por tanto, los previstos en el Código Civil y en la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que ha derogado los artículos 1.214, 1.215, 1.126 y 1.231 a 1.253 del citado Cuerpo legal; en lo no previsto por los artículos 80 y 81 LPAC, habrá de estarse a las reglas establecidas en las normas citadas, adaptadas a las peculiaridades del procedimiento administrativo, recordando en este sentido el carácter supletorio de los preceptos de la LEC, en relación con el proceso contencioso administrativo (artículo 4).

- En lo que concierne a la práctica de la prueba, su carácter contradictorio exige a la Administración que comunique a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

- El artículo 80.3 LPAC prescribe que sólo se podrán rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. En todo caso, habrán de valorarse las consecuencias de su no práctica según las reglas de la carga de la prueba, teniendo presente la mayor disponibilidad de medios probatorios al alcance de cada parte (artículo 217.6 Ley de Enjuiciamiento Civil) y la diligencia probatoria de cada una, en función de sus posibilidades.

- La prueba testifical debe practicarse en presencia del instructor y con notificación a las partes de la fecha y hora de la comparecencia del testigo para contestar a las preguntas, garantizando así la necesaria intermediación entre éste, el instructor y las partes, para que éstas puedan hacer uso, en ese momento, de su facultad de repreguntar.

**d) Otros actos de instrucción.**

- La Administración no debe olvidar el principio de oficialidad que rige en el procedimiento administrativo (artículos 78.1 LPAC y 7 RRP), en virtud del cual los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que debe pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el expediente.

- Se debe incorporar, cuando exista, la póliza de seguros, por cuanto el conocimiento de su contenido resulta imprescindible para la correcta resolución final que ha de adoptar la autoridad competente. En todo caso, la resolución que se adopte por el órgano competente sobre el dicho procedimiento de responsabilidad patrimonial habrá de ser notificada a la compañía de seguros.

- e) El trámite de audiencia al interesado. Ha de otorgarse cuando se haya instruido el procedimiento, poniéndole de manifiesto el expediente completo (artículo 11 RRP).
- f) La propuesta de resolución. Ha de ser completada con la determinación de la indemnización que se propone, de acuerdo con los requisitos que para dicha propuesta establece el artículo 12.1 RRP, que se remite a los fijados por el artículo 13 del mismo Reglamento para la resolución que pone fin al procedimiento, entre ellos, la determinación de la cuantía indemnizatoria y los criterios utilizados para su cálculo.

## **2. PARTICULARIDADES SOBRE EL PLAZO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Dentro del extenso ámbito en el que es posible percibir los efectos del tiempo en las instituciones jurídicas, la prescripción podría calificarse de macroconcepto que tiene la virtualidad de ser aplicado en diversas ramas del ordenamiento. Ciñéndonos al campo del derecho público, es usual afirmar que el plazo de ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración es de prescripción. El artículo 142.5 LPAC, que establece dicho plazo anual, ha sido interpretado de manera flexible por los tribunales permitiendo adecuar el cómputo a cada caso según las posibilidades de determinación del daño o de la aparición de las secuelas; es decir, a partir del momento en que era una realidad la posibilidad del ejercicio de la acción. El principio general de la actio nata, significa que el cómputo del plazo para ejercer la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, dice la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 4 de abril de 1998. Los fundamentos de tan difundida postura son no sólo el principio pro actione, que obliga a ser flexible en cuanto al rigor en la estimación de los defectos procesales o formales, sino también por el reflejo constitucional del artículo 24.

En armonía con ese panorama doctrinal, el Consejo Jurídico expuso en el Dictamen 197/2002 lo siguiente:

*“El artículo 142.4 LPAC establece que si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva. Por otro lado el artículo 4.2 RRP señala que el derecho a reclamar prescribirá en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme. La posible antinomia entre ambas disposiciones que, en virtud del principio de jerarquía normativa, debería resolverse a favor de lo establecido en el texto legal, ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo que, mediante sentencia de fecha 18 de abril de 2000, ha venido a sentar el criterio según el cual la compatibilidad entre dichos preceptos es evidente ya que el Reglamento se ha limitado a pre-*

*cisar el dies a quo del plazo establecido por la Ley. Añade el Alto Tribunal que la interpretación contraria no podría prevalecer por las siguientes razones:*

*“a) La precisión introducida por el Reglamento comportaría una autorrestricción para las Administraciones públicas que tendría un sentido de extensión de la garantía de los derechos, por lo que sería susceptible de ser introducida mediante un precepto de rango reglamentario.*

*b) La interpretación que realiza la Sala de instancia es conforme con la reiterada doctrina de esta Sala en relación con la aplicabilidad de la doctrina del nacimiento de la acción al ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Venimos entendiendo que el cómputo del plazo de prescripción de un año no se inicia sino desde que se conocen con plenitud los aspectos de índole fáctica y jurídica que constituyen presupuestos para determinar el alcance de la acción ejercitada. La firmeza de la sentencia es sin duda uno de estos elementos, pues hasta que la resolución judicial anulatoria no es firme no puede determinarse con certeza la responsabilidad derivada de la anulación pronunciada, pues el pronunciamiento podría ser modificado por vía de recurso.*

*c) La interpretación que realiza la Sala de instancia es, además, conforme con la efectividad del derecho a la tutela judicial consagrado en la Constitución (artículo 24) y con el derecho a un proceso equitativo consagrado en el Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6). En efecto, en un caso en el que este Tribunal y el Tribunal Constitucional habían considerado conforme a la Constitución que se iniciase el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por anulación de la Orden Ministerial de 10 de agosto de 1985 a partir de la fecha de publicación de la sentencia de anulación de la referida Orden, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 25 de enero de 2000, núm. 38.366/1997 (asunto Miragall Escolano y otros c. España), ha declarado que dicho juicio constituye una interpretación no razonable de un requisito de procedimiento que ha impedido el examen en el fondo de una demanda de responsabilidad. Recordando precisamente la doctrina de la “actio nata” o del nacimiento de la acción acogida de modo inmemorial por este Tribunal, estima el Tribunal Europeo que el derecho de acción o de recurso debe ejercitarse a partir del momento en que los interesados pueden efectivamente conocer las decisiones judiciales que les imponen una carga o que puedan afectar a sus derechos o intereses. Esta Sala no puede, en consecuencia, patrocinar la interpretación “especialmente rigurosa” (en palabras de la citada sentencia), que postula la parte recurrente”.*

Posición tan arraigada y extendida como la descrita no significa que la interpretación del ordenamiento que en la misma se plasma flexibilice el rigor de la norma fuera de los fines generales para los que se regula la acción de responsabilidad; al contrario, permite ajustarse al sentido y finalidad del mandato constitucional (art. 106.2 CE).

No debe extraerse la conclusión de que así se abre la posibilidad de que el plazo se amplíe; sería contrario a la ley y, también, a la razón de ser de la prescripción en el ordenamiento jurídico. En efecto, en el marco de los principios, la prescripción se ubica en el de seguridad jurídica, que actúa como un principio informante del ordenamiento con la finalidad de eliminar la incertidumbre de situaciones que pudieran quedar eternamente pendientes. Gráficamente se ha dicho que los efectos de la relación jurídica prescriben por su inacción, sin que sea propio a la estabilidad que requiere la vida en sociedad permitir desenterrar pretensiones abandonadas o inoportunas por no haber sido ejercitadas en ciertos periodos de tiempo. En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, (F.J. 2º) afirmó sobre la prescripción que *“es una figura estrechamente conectada con la idea de seguridad jurídica, porque, para garantizarla, puede llegar a permitir la consolidación de situaciones que, en su origen, eran contrarias a la Ley cuando el titular de una pretensión no la ejercita en un plazo de tiempo que pueda considerarse razonable desde la perspectiva de la buena fe. Como la doctrina ya ha observado, en el seno de la institución de la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material que a veces ha de ceder para dar paso a aquélla y permitir un adecuado desenvolvimiento del tráfico jurídico”*.

El Consejo Jurídico hubo de tratar sobre un supuesto de prescripción de una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración en el Dictamen 241/2002, en cuyo planteamiento ha de tenerse en cuenta que, con anterioridad al ejercicio de la acción, se instruyeron actuaciones penales archivadas, en las que se dictó el correspondiente auto determinando las cantidades que con cargo al seguro obligatorio de vehículos a motor podían reclamar los perjudicados. Para concluir que la acción había prescrito, se consideró en el citado Dictamen lo siguiente sobre el momento a partir del cual había de tenerse por iniciado el plazo de un año:

*“El artículo 10 del Decreto 632/1968, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, establece que cuando en un proceso penal, incoado por hecho cubierto por el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor, recayera resolución absolutoria, si el perjudicado no hubiera renunciado a la acción de responsabilidad civil, el Juez que conoce de la misma, dictará auto, en el que determinará la cantidad líquida máxima que puede reclamarse como indemnización de los daños y perjuicios sufridos por cada perjudicado amparados por dicho seguro obligatorio. En ejecución de esta previsión legal, se dictaron los Autos de 8 de septiembre de 1998 y el de aclaración, de 3 de abril de 2000, que establecían las cantidades máximas a favor de cada perjudicado, que éstos podían reclamar a virtud del seguro obligatorio, aunque nada les impedía ejercitar cualquier otra acción que, a su entender, hubiera nacido por consecuencia de los mismos hechos y frente a otras personas.*

*En consecuencia, de acuerdo con su naturaleza, el título ejecutivo es ajeno a los elementos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que se limita a fijar la cantidad máxima que puede reclamarse como indemnización de daños y perjuicios con cargo al seguro obligatorio del automóvil”*.

### 3. TITULARIDAD DE LOS CAMINOS Y RESPONSABILIDAD DE SU CONSERVACIÓN

El Consejo Jurídico, entre otras funciones, tiene encomendado el contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración, misión que puede cumplir analizando en sus Dictámenes aquellas cuestiones que inciden en el normal funcionamiento de la Administración e incorporando a su Memoria Anual las sugerencias que estime oportunas en aras de velar porque se respete el principio de objetividad que debe presidir la actuación de la Administración y se asegure la mayor clarificación en el ejercicio de sus funciones.

Frecuentemente, la tarea para establecer la propiedad de la vía o instalación generadora de la lesión que fundamenta la reclamación, se ve dificultada por la concurrencia de una serie de circunstancias que se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) La transferencia de bienes y servicios que suele acompañar a la asunción competencias, no siempre se lleva a cabo con el suficiente respaldo documental que permita seguir el iter de la titularidad de aquéllos.
- b) La existencia de procedimientos inconclusos en cuanto a la entrega de obras realizadas por una Administración a favor de otra o de particulares.
- c) El uso al que, en principio, venía destinada la vía o servicio, bien ha variado utilizándose de facto para fines diferentes, bien se compatibiliza con otro u otros distintos e incluso, a veces, de naturaleza antagónica.

Esta realidad ha podido ser constatada por el Consejo Jurídico con cierta frecuencia en los Dictámenes evacuados en materia de responsabilidad patrimonial y, muy especialmente, en relación con obras ejecutadas por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) no entregadas ni recepcionadas por sus destinatarios, sin perjuicio de lo cual vienen siendo utilizadas por éstos, aunque, las más de las veces, compartiendo este uso con el de circulación de vehículos motorizados ajenos a la finalidad del servicio. La cuestión relativa a la titularidad de este tipo de caminos viene regulada en los artículos 78 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y 1 y 4 del Real Decreto 1.761/1977, de 17 de junio, sobre entrega y conservación de las obras y bienes del IRYDA, preceptos que obligan a la Administración a formalizar la entrega de las obras, sin que tal actuación requiera más expediente que la aceptación expresa de las entidades afectadas, requisito este último que según el Tribunal Supremo (sentencias de 28 de junio de 1984, 28 de marzo de 1985, 21 de noviembre de 1985 y 11 de julio de 1988, entre otras) no puede entenderse supeditado a la voluntad recepticia de la entidad de que se trate, *"pues expreso no significa potestativo"*; con esta previsión la norma sólo quiere remarcar *"la necesidad de una formulación expresa de la tramitación de la transmisión, mediante la correspondiente documentación del acto"*.

Así, en nuestro Dictamen número 13/1999, se evidenció que un camino rural integrante de las Redes de riego, agua y caminos del IRYDA, que fueron objeto de

traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia mediante el Real Decreto 642/1985, de 2 de abril, continua siendo de titularidad autonómica al no haberse formalizado la entrega a la Comunidad de Regantes beneficiaria de la obra a pesar de su utilización por dicha Entidad y, además, según se desprende de los informes que aparecen en el expediente, el citado camino había pasado a ser una vía de tránsito de turismos y vehículos pesados, cambio de uso (o, al menos, uso compartido) que, al parecer, se produjo a solicitud del Ayuntamiento de Murcia al objeto de que pudiera ser utilizado como acceso y salida de Merca Murcia y el Polígono Industrial de San Ginés. Pero, paradójicamente, al no existir constancia documental del cambio de titularidad y nuevo uso de tal vía la Comunidad Autónoma tiene la obligación de mantenerla en condiciones de seguridad para los usuarios, y al no hacerlo incumple con su deber de vigilancia y de conservación y ha de responder de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia de tal incumplimiento.

Otro tanto ocurría en el expediente objeto del Dictamen número 41/2001 sobre reclamación patrimonial por lesiones sufridas con ocasión de la utilización de un camino rural de los previstos en el artículo 62 de la citada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, esto es, de los construidos por la Administración competente en materia agraria (entonces el IRYDA) y que se destinan, exclusivamente, a dar servicio a las explotaciones agrícolas. Pues bien, aquí tampoco se había formalizado el correspondiente traspaso y también, en este caso, el susodicho camino servía como vía de conexión con carreteras convencionales con una finalidad estructurante del territorio, más allá de la meramente agraria que justificó su construcción, ampliación de uso que implica una correlativa complejidad en las obligaciones de vigilancia y conservación que alcanzan al establecimiento y mantenimiento de señales que garanticen la seguridad del tránsito público que si bien no estaba previsto en origen ha sido permitido, e incluso a veces potenciado, por la Administración titular u otra diferente.

La situación descrita puede asimismo predicarse de otros usos alternativos de caminos tales como el senderismo, paseos ecuestres, etc., que en mayor o menor medida resultan compatibles con la utilización originaria a la que, en algunos casos, llegan a desplazar o, al menos, a reducir a su mínima expresión.

El entramado de titularidades no determinadas con nitidez sobre este tipo de bienes, y el conglomerado de usos que frecuentemente inciden sobre ellos, crean una situación confusa y generadora de inseguridad jurídica que, desde luego, han de soportar en primer lugar los ciudadanos al verse obligados a un peregrinaje, para la búsqueda del responsable de la vigilancia y cuidado del bien; labor ardua que aun en el mejor de los casos porque finalmente obtengan la información adecuada y la satisfacción de su pretensión, siempre generará la impresión de un cierto caos administrativo que resulta a todas luces incompatible con los principios de eficacia y eficiencia que deben inspirar la actuación administrativa. Pero también la Administración regional ha de sufrir las consecuencias de estas complejas situaciones que le obligan a dedicar esfuerzos personales y materiales en investigaciones puntuales que no siempre alcanzan el resultado buscado, y, lo que es peor, a asumir la responsabilidad que le corresponde al haber omitido el deber de cuidado y vigilancia que le viene exi-

gido al seguir ostentando la titularidad formal de bienes que hace tiempo salieron de la esfera de su dominio fáctico, o por permitir tácitamente usos no autorizados cuya competencia corresponde a otras Administraciones o entidades públicas o privadas, que no llegaran así a asumir el *tantum* de responsabilidad que les pudiera alcanzar.

Las ideas expuestas permiten concluir sobre la falta de adecuación entre la situación jurídica reflejada en los registros de bienes autonómicos y la realidad de éstos, tanto desde el punto de vista de su titularidad como de su uso, lo que lleva a este Consejo Jurídico a sugerir a la Administración regional que se aborde un proceso de clarificación tendente a determinar cuál sea el uso prioritario que se esté dando a dichos bienes, formalizando, cuando ello proceda, las correspondientes transferencias de titularidad, o, en su defecto, cuando el uso sea múltiple entre varias Administraciones, se acuda a los mecanismos de colaboración que al efecto prevé la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de instrumentar fórmulas conjuntas de actuación que permita determinar la distribución de la responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes.