

**CONSEJO JURIDICO
DE LA
REGION DE MURCIA**

Memoria del año 1998

D.L. MU-613-1999

Imprime:

O.A. Imprenta Regional. Polígono Cánovas, C/. Pinatar, 6. 30010 Murcia

**CONSEJO JURIDICO
DE LA
REGION DE MURCIA**

Memoria del año 1998

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 1999

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	9
II. ASPECTOS GENERALES.....	13
1. Creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.....	15
2. Su composición.....	15
3. Designación y nombramiento de los Consejeros.....	15
4. Toma de posesión. Constitución del Consejo y elección de su Presidente.....	16
5. Sede del Consejo Jurídico.....	21
6. Reglamento de Organización y Funcionamiento.....	21
7. Relación de Puestos de Trabajo.....	22
8. Provisión de los Puestos de Trabajo.....	22
9. Gestión presupuestaria.....	23
10. Actividad institucional.....	24
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA.....	25
1. Número de consultas.....	27
2. Procedencia de las consultas.....	27
3. Expedientes pendientes de despacho a 31 de diciembre.....	28
4. Dictámenes emitidos, votos particulares y audiencias solicitadas.....	28
5. Clasificación de los dictámenes.....	28
6. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados.....	31
7. Índice numérico de dictámenes.....	31
IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS.....	37
1. El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. La necesidad de una regulación regional.....	39
2. Cuestiones sobre técnica normativa y principios constitucionales. ...	43
3. Las Consultas al Consejo Jurídico.....	47
4. La instrucción de los expedientes relativos a acciones de responsabilidad patrimonial de la Administración: la posible previa instrucción en vía penal.....	49
5. El nacimiento de las obligaciones de la Hacienda Regional y el procedimiento para su generación.....	50
6. Publicidad de los Dictámenes del Consejo Jurídico.....	51
7. La comunicación al Consejo de resoluciones y disposiciones recaídas en expedientes consultados.....	53

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 15 de la Ley regional 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, establece que *el Consejo elevará anualmente una memoria a la Asamblea y Gobierno regionales exponiendo su actividad en el año inmediatamente anterior y las observaciones que sobre el funcionamiento de la Administración y las instituciones autonómicas resulten de los asuntos sometidos a su consulta.*

En desarrollo de dicho precepto, el artículo 45.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del expresado Consejo Jurídico, aprobado por Decreto n.º 15/1998, de 2 de abril, dispone que *la memoria será sometida a la aprobación del Consejo en sesión solemne que se celebrará durante el primer trimestre de cada año. A estos efectos se constituirá una Ponencia especial para su preparación, de la que formarán parte los Consejeros que el Presidente, oído el Consejo, determine.*

Dicha Ponencia se constituyó quedando asignados a la misma los Excmos. Sres. Consejeros D. Manuel Martínez Ripoll –que la presidía– y D. José Antonio Cobacho Gómez, asistidos del Sr. Letrado-Secretario General D. Manuel M.^a Contreras Ortiz, quienes han cumplido su cometido del modo que se expone.

II. ASPECTOS GENERALES

II. ASPECTOS GENERALES

1. Creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

El Consejo Jurídico fue creado por Ley regional 2/1997, de 19 de mayo, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia n.º 131, de 10 de junio del mismo año. Entró en vigor a los veinte días de su publicación, a excepción de su Capítulo Tercero que lo hizo a los siete meses.

2. Su composición

Lo integran cinco Consejeros designados entre juristas de reconocido prestigio con, al menos, diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva, que ostenten la condición política de murcianos.

Tres de dichos Consejeros son designados por la Asamblea Regional por mayoría de dos tercios de sus miembros, y los dos restantes a propuesta del Consejo de Gobierno.

3. Designación y nombramiento de los consejeros

La Asamblea Regional de Murcia, en sesión plenaria celebrada el día 13 de noviembre de 1997, designó como Consejeros del Consejo Jurídico de la Región de Murcia a D. José Antonio Cobacho Gómez, D. Juan Megías Molina y D. José Muñoz Clares. Por su parte, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 15 de enero de 1998, designó como Consejeros de igual Consejo Jurídico a D. Mariano García Canales y a D. Manuel Martínez Ripoll.

Por Decretos de la Presidencia n.º 1 al 5/1998, de 15 de enero (BORM del 17), fueron nombrados los designados como miembros del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

4. Toma de posesión, constitución del Consejo y elección de su Presidente

En solemne ceremonia celebrada en el Salón Pedro Flores del Palacio Regional de San Esteban, y bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se celebró el 20 de enero de 1998 la toma de posesión de los Sres. Consejeros nombrados, quienes seguidamente constituyeron el Consejo Jurídico como superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a tenor de su Ley de creación, procediendo seguidamente a la elección de su Presidente que recayó en el Consejero D. Juan Megías Molina, quien pronunció con tal ocasión las siguientes palabras:

*«Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia.
Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades. Señoras y Señores.*

En nombre de mis compañeros y en el mío propio, y en nuestra condición de miembros del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, mis primeras palabras han de ser y son de agradecimiento, tanto a la Asamblea Regional como al Consejo de Gobierno que nos designó y propuso para el cometido cuyo fiel desempeño acabamos de jurar o prometer.

A renglón seguido he de constatar la gran ilusión que nos hace ofrendar nuestra cuota de participación en la tarea que se nos encomienda y que supone una etapa más en la incesante carrera para la consolidación del Estado de las Autonomías, ya mediante las sucesivas ampliaciones competenciales provocando las oportunas reformas estatutarias, ya mediante la instrumentación efectiva de las instituciones necesarias para la búsqueda y logro de un Estado de Derecho, que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, tal como se expresa en el preámbulo de nuestra Constitución.

En esa línea y con ese propósito nace el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, creado por la Ley regional 2/1997, de 19 de mayo, configurándolo como superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo sus rasgos esenciales la autonomía, la independencia, la objetividad y la calidad técnica.

Vale la pena detenerse en dos matices que lo peculiarizan respecto a otras instituciones análogas del entorno nacional. En primer lugar, sus dictámenes

serán exclusivamente jurídicos, fundamentados en el ordenamiento y a los solos fines de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad, con lo que resulta vedada la intromisión en consideraciones de oportunidad. Y en segundo lugar y aparte de extender su acción a los Municipios de la Región, amplía la misma a la Asamblea Regional la que, de modo potestativo, podrá someter a consulta del Consejo aspectos concretos de los proyectos o proposiciones de ley.

La tarea a realizar –lo he dicho antes– es ilusionante, aunque no fácil. El hecho de que los dictámenes del Consejo cierren la línea de consulta al prohibir la ley que los asuntos por él dictaminados puedan someterse después a ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia, configura al Consejo como una última instancia consultiva con el peso y responsabilidad que ello comporta.

De otro lado, la profusión normativa que nos invade de forma persistente dificulta hoy la labor del jurista. La multiplicidad de leyes es muy dañosa, escribía nuestro Diego Saavedra Fajardo. Decía «En siendo muchas causan confusión, y se olvidan, o no se pudiendo observar, se desprecian».

Pondrá como ejemplo el ilustre murciano que el emperador romano Claudio publicó en un día veinte «con que el pueblo andaba tan confuso y embarazado que le costaba más el sabellos, que el obedecellos». A saber qué escribiría Don Diego si pudiera leer los Boletines Oficiales de hoy.

Con todo, dichas dificultades no nos arredran. Servirán para excitar nuestra prudencia, para intensificar nuestro celo y ver de conseguir para la institución el mejor acierto y el mayor prestigio.

El gran maestro de juristas Alvaro D'Ors distingue entre la «auctoritas», a la que concibe como el saber socialmente reconocido, de la «potestas» que identifica con el poder socialmente establecido. Pues bien, es la primera, y no la segunda, la indiscutible meta que perseguimos como miembros de la nueva institución.

Termino volviendo a nuestro SAAVEDRA FAJARDO. Escribió también «el dar consejo es del inferior, i el tomalle del Superior. Ninguna cosa más propia del Principado, ni más necesaria, que la consulta, i la ejecución». Estas sabias máximas debían cincelarse en el ánimo de todo gobernante, y por ello brindo desde ahora como leyenda a figurar orlada en el emblema que identifique al Consejo la que encabeza la Empresa Política n.º 84 del ilustre murciano: PLURA CONSILIO QUAM VI, esto es, obre más el Consejo que la

fuerza, o lo que es lo mismo, «Válgase más el Príncipe de la industria que de la fuerza; más del Consejo que del brazo; más de la pluma que de la espada, porque intentallo todo con el poder, es loca impresa de gigantes, cumulando montes sobre montes».

Y nada más. Muchas gracias».

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

«Excelentísimos e Ilustrísimos Señoras y Señores.

Señoras y Señores. Asistimos hoy al nacimiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Mas no debe ello conducirnos a pensar que hoy, además del órgano, nace la función.

Este Consejo Jurídico murciano, por el simple hecho de su creación asume, con todo su peso y su esplendor, la herencia de cinco siglos de historia acuñada por la labor del Consejo de Estado, al cual sustituye en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Y es esta circunstancia la que adquiere notable relevancia en estos momentos.

De un lado, la necesaria y hasta imprescindible continuidad de una función, la consultiva, de profunda raigambre histórica. De otro, la innovación que implica adaptar el ejercicio de tal función al modo y manera que los tiempos exigen, acercándola a nuestras instituciones autonómicas.

Aquí radica la trascendencia del hecho institucional ante el que nos encontramos: avanzar, no sólo sin renunciar a un pasado digno de mención, sino haciendo expreso llamamiento a él como necesario engarce de la posición que ocupa este Consejo Jurídico.

Y si trascendente es el hecho institucional, no menos trascendencia tiene el desafío ante el que se encuentra el Consejo y que sabrá resolver con la prudencia que el ejercicio de su función conlleva.

De su Ley de creación se desprende de modo relevante que el Consejo de Gobierno consultará nada menos que los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos ejecutivos de las leyes. Se espera por tanto una notable contribución a la formación del ordenamiento jurídico regional, y a mejorar su calidad, su integridad y su armonía, con la perspectiva puesta en aproximarnos a dar cuerpo real al principio constitucional de seguridad jurídica, porque en un Estado de derecho no cabe la posibilidad dialéctica de vivir «sine lege certa, sine iure certo».

Un segundo grupo de cuestiones no menos importante sobre las que deberá consultarse por el Gobierno y la Administración Regional al Consejo son las orientadas a garantizar los efectivos derechos de los ciudadanos en aquellas resoluciones que les afectan con intensidad manifiesta, como cuando se pretende la revisión de actos administrativos declarativos de derechos y cuando se ha de resolver sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración. El siempre delicado contenido de estas decisiones se verá reforzado por el parecer experto, equitativo y ecuaníme de los Consejeros Jurídicos.

En definitiva, sobre el sentido de su función creo que es la propia Exposición de Motivos de la Ley de creación quien lo expresa con acierto al afirmar que coadyuva con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho.

Otra circunstancia que dota de relevancia a este acto y a la misión del Consejo, es que este órgano está al servicio del resto de órganos institucionales de la Región, como la Asamblea Regional y, muy especialmente, al servicio de las Corporaciones Locales. No podía pasar desapercibido al legislador que una parte esencial de la labor de administrar es desarrollada por los Ayuntamientos, y por eso deben contar también con la facultad de obtener el madurado y prudente dictamen del Consejo en las mismas condiciones y casos en que antes lo obtenían del Consejo de Estado.

La amplitud de la tarea que va a desarrollar el Consejo, y su posición institucional tan cercana a los órganos estatutarios y a los entes territoriales hizo que el proyecto de ley en su día se abriese a las observaciones de un amplio número de expertos juristas que aportaron valiosas sugerencias a la redacción final. A todos ellos mi agradecimiento.

También la trascendencia de la función hacía necesario arbitrar un sistema que hiciese posible la estabilidad de la institución. Quiero resaltar que esa idea fue recibida por todos los partidos políticos con representación

parlamentaria, y que fue ese espíritu de colaboración participativa el que dió como fruto una regulación que cuenta con un total consenso. Motivo éste para felicitarnos y para agradecer a todos los grupos parlamentarios haberlo hecho posible.

La alta posición institucional del Consejo Jurídico y la sobresaliente misión que está llamado a cumplir, no serían posibles sin unos Consejeros adornados de unas virtudes humanas y profesionales notorias e indiscutibles; tal objetivo puedo asegurar que se ha conseguido con las designaciones realizadas por la Asamblea Regional y el Consejo de Gobierno.

Todos los Consejeros Jurídicos que hoy han tomado posesión de sus cargos han enseñado o enseñan materias jurídicas en la Universidad; todos han participado o participan desde sus diversas perspectivas profesionales en las vivencias que suscita la aplicación del derecho: todos suman a su acreditada capacitación la experiencia.

Conocen el Derecho y lo viven.

Estos títulos que garantizan su cualificación humana y técnica son los que me permiten asegurar sin riesgo que podemos felicitarnos por la composición del Consejo, que a su bagaje técnico añade, como me consta, el valor de la ilusión personal con que sus titulares emprenden esta empresa, lo que hará vencer con acierto las innegables dificultades que su función y la puesta en marcha de una nueva institución acarrea.

Como Presidente de la Comunidad Autónoma tomo buena nota de las máximas citadas, extraídas de la obra «Empresas Políticas», del insigne murciano Saavedra Fajardo.

Y transmito a los Consejeros Jurídicos, apelando a la reflexión y a la inteligencia colectiva de esta joven y voluntariosa Administración, que su tarea a nosotros nos aporta serenidad. La serenidad de saber que no estamos solos en unos tiempos en que, como gráficamente se ha dicho el poder está tan desarrollado y el conocimiento tan disperso.

Ustedes concentran conocimiento para ayudar a que nosotros, desde el Gobierno y la Administración, hagamos un ejercicio cada vez más racional, ponderado y justo del poder.

Reitero, para finalizar, mi felicitación a los nuevos Consejeros Jurídicos, al mismo tiempo que manifiesto, como no podía ser de otra manera, la plena

colaboración que el Consejo de Gobierno va a prestar para la puesta en marcha de la Institución.

Nada más. Muchas gracias a todos».

El nombramiento de Presidente del Consejo Jurídico se hizo público por Decreto de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, n.º 6/1998, de 20 de enero (BORM del día 22). Su toma de posesión se verificó el 27 de dicho mes y año.

5. Sede del Consejo Jurídico

A tenor del artículo 1.4 de su Ley de creación, el Consejo Jurídico tiene su sede en la Ciudad de Murcia, estando instalado en la planta segunda del edificio n.º 11, de la calle Alejandro Seiquer. Dicho local, propiedad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se adscribió al Consejo Jurídico como sede del mismo, en virtud de acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de abril de 1998.

El referido local ha precisado, y aún precisa, la necesaria adaptación y dotación de las instalaciones y medios imprescindibles, tareas que se acometieron, en parte, disponiendo de las previsiones presupuestarias existentes a tales fines.

6. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico

La Disposición Adicional Segunda de la Ley de creación del Consejo Jurídico facultó al Consejo de Gobierno para aprobar el Reglamento aludido. Para su elaboración se constituyó el Consejo en Ponencia especial, que culminó la redacción del proyecto de Reglamento que fue aprobado por el Consejo Jurídico en sesión de 23 de marzo de 1998 y, remitido a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, su Consejo de Gobierno lo aprobó mediante Decreto n.º 15/1998, de 2 de abril (BORM del día 29).

Tanto la Ley de creación del Consejo Jurídico como el expresado Reglamento fueron editados por la Imprenta Regional, distribuyéndose su publicación en el ámbito regional y al resto de Instituciones consultivas análogas.

7. Relación de puestos de trabajo

Conforme al artículo 17.2 de su Ley de creación corresponde al Consejo Jurídico, a propuesta de su Presidente, la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo dentro de los límites presupuestarios.

El proyecto de tal Relación, confeccionado por la Ponencia correspondiente del Consejo Jurídico, mereció el unánime informe favorable del Consejo Regional de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, conforme a su acuerdo de 24 de febrero de 1998, en el que también se hacía constar su agradecimiento por haber ajustado la configuración de los puestos de trabajo a la tipología de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

La Relación de Puestos de Trabajo fue aprobada definitivamente por el Consejo Jurídico en sesión celebrada el día 2 de marzo de 1998, comprensiva de 1 Secretario del Presidente, 1 Letrado-Secretario General, 3 Letrados, 1 Jefe de Sección de Coordinación, 1 Auxiliar especialista, 3 Auxiliares Administrativos y 2 Ordenanzas, con el contenido y detalle figurados en el Anexo de la publicación del citado acuerdo (BORM del 26 de marzo).

8. Provisión de los puestos de trabajo

En virtud de las adscripciones y procedimientos selectivos verificados, los puestos de trabajo han sido asignados a las siguientes personas:

Secretaria del Presidente:	D. ^ª Josefa Encarna Catalán Espasa.
Letrado-Secretario General:	D. Manuel M. ^ª Contreras Ortiz.
Letrado:	D. Tomás Baño Riquelme.
Letrado:	D. Eduardo Garro Gutierrez.
Letrado:	D. ^ª Concepción Cobacho Gómez.
Jefe Sección Coordinación:	D. ^ª M. ^ª Carmen Asís Arnaldos.
Auxiliar Especialista:	D. ^ª Pilar Pintado Nieto.
Auxiliar Administrativo:	D. ^ª M. ^ª Dolores Romero Nicolás.
Ordenanza:	D. ^ª Rosa Cano Martínez.
Ordenanza:	D. José Luis Sánchez Fagúndez.

9. Gestión presupuestaria

El presupuesto del Consejo Jurídico, figurado como la Sección 04 dentro de los Generales de la Región de Murcia y bajo el Programa 112C *Asistencia Consultiva de la C.A.R.M.*, ascendió en el ejercicio de 1998 a un total de 110.000.000 ptas., con la siguiente distribución:

Capítulo 1. (Gastos de Personal).....	70.000.000 ptas.
Capítulo 2. (Bienes corrientes y servicios).....	20.000.000 ptas.
Capítulo 6. (Inversiones reales)	20.000.000 ptas.

El citado Presupuesto, teniendo en cuenta que fue elaborado sin el adecuado contraste, por lo incipiente de la Institución, con lo que habría de ser la marcha ordinaria del Consejo, hubo de ser modificado a iniciativa unánime de este Consejo, conformándose, en definitiva, de acuerdo al siguiente detalle:

Capítulo 1. Gastos de Personal (Funcionarios).....	42.393.451 ptas.
Capítulo 2. Bienes corrientes y servicios.....	28.235.000 ptas.
Concepto 230 Dietas (Indemnizaciones Presidente y Consejeros).....	18.235.000 ptas.
Capítulo 6. Inversiones reales.....	23.900.000 ptas.
Concepto 612 Edificios e instalaciones.	9.600.000 ptas.
Concepto 626 Mobiliario.	11.900.000 ptas.
Concepto 627 Equipos Informáticos.	2.400.000 ptas.

Para el ejercicio de 1999 el presupuesto del Consejo Jurídico (aprobado por Ley 12/1998, de 31 de diciembre), asciende a un total de 118.465.000 ptas., con esta distribución:

Capítulo 1. Gastos de Personal (Funcionarios).....	59.135.000 ptas.
Capítulo 2. Bienes corrientes y servicios.....	46.330.000 ptas.
Concepto 230.04 Dietas (Indemnizaciones Presidente y Consejeros).....	23.200.000 ptas.
Capítulo 6. Inversiones reales.....	13.000.000 ptas.
Concepto 626 Mobiliarios y Enseres.	3.000.000 ptas.
Concepto 627 Equipos Informáticos.	5.000.000 ptas.
Concepto 631 Edificios y otras Constr.....	5.000.000 ptas.

10. Actividad Institucional

La Presidencia del Consejo Jurídico, atendiendo a las invitaciones recibidas, asistió el 4 de febrero de 1998 a la conferencia que pronunció el Ministro de Administraciones Públicas, Excmo. Sr. D. Mariano Rajoy Brey, en el Paraninfo de la Universidad de Murcia, así como al acto de apertura de curso de dicha Universidad celebrado el 25 de septiembre de 1998.

Igualmente la Presidencia del Consejo Jurídico asistió a los actos del *Día de la Región* celebrados en la Asamblea Regional el 9 de junio de 1998, y al debate parlamentario iniciado el 9 de septiembre de 1998 en igual sede, sobre la *Actuación Política del Consejo de Gobierno (estado de la Región)*.

También el Consejo Jurídico estuvo presente en los homenajes rendidos al que fue ilustre profesor de la Universidad de Murcia D. Rodrigo Fernández-Carvajal González, por la Comunidad Autónoma y por el Ayuntamiento de Murcia, adoptando acuerdo, en la sesión del Consejo Jurídico celebrada el 18 de mayo de 1998, de adhesión y complacencia a las iniciativas para concesión al homenajeado de la Medalla de Oro de la Región de Murcia y del Título de Hijo Adoptivo de la Ciudad de Murcia.

Finalmente, el Presidente del Consejo Jurídico participó en la Mesa Redonda que sobre el tema *Reflexiones sobre el proceso de descentralización de la función consultiva del Estado*, se celebró el 25 de mayo de 1998 en la Asamblea Regional de Murcia, a la que también asistieron el Presidente del Consejo de Estado, D. Iñigo Cavero Lataillade, y los Catedráticos D. Roberto Blanco Valdés, D. Avelino Blasco Esteve y D. Francesc de Carreras.

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 1998 tuvieron entrada en el Consejo Jurídico 67 expedientes con petición de dictamen. De ellos, 12 fueron considerados incompletos en el trámite de admisión y se solicitó de los organismos consultantes que diesen traslado de lo omitido o subsanasen las deficiencias advertidas.

Se despacharon 56 asuntos con dictamen y, al comenzar el año 1999, quedaban 11 expedientes del año anterior pendientes de despacho, por las razones que más adelante se exponen.

2. Procedencia de las consultas

Los expedientes recibidos en petición de consulta proceden, en su mayoría, de la Administración autonómica, que envió 61, procediendo los 6 restantes de Corporaciones locales, todo ello según el siguiente detalle:

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL	
Consejería de Presidencia.....	10
Consejería de Economía y Hacienda	11
Consejería Política Territorial y Obras Públicas	19
Consejería Medio Ambiente, Agricultura y Agua	8
Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.....	4
Consejería de Cultura y Educación	3
Consejería de Sanidad y Política Social.....	6
Subtotal:	61

CORPORACIONES LOCALES

Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Aguilas	1
Ayuntamiento de Santomera	1
Ayuntamiento de Fortuna.....	3
Subtotal:	6
Total:	67

Las consultas se formularon en 66 ocasiones con carácter preceptivo, siendo sólo una de ellas de carácter potestativo.

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 11 expedientes, de los cuales 2 no habían sido completados por los organismos consultantes tras la solicitud efectuada para dar traslado de lo omitido y subsanar las deficiencias advertidas en la formulación de la consulta.

4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas

Se emitieron 56 dictámenes y ningún voto particular. En solo una ocasión fue solicitada por el interesado la audiencia prevista en el artículo 10.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, que fue concedida. Se trata del expediente remitido por la Consejería de Presidencia relativo a la segregación de parte del término municipal de Cartagena para la creación de un nuevo municipio denominado *El Algar del Mar Menor*.

5. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se pueden clasificar así:

5.1. Por la procedencia de la consulta

Consejería de Presidencia.....	7
Consejería de Economía y Hacienda	9

Consejería de Política Territorial y Obras Públicas	18
Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua	7
Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.....	4
Consejería de Cultura y Educación	2
Consejería de Sanidad y Política Social.....	5
Subtotal:	52
Ayuntamiento de Fortuna.....	3
Ayuntamiento de Cartagena	1
Subtotal:	4
Total:	56

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

1. Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía.....	0
2. Anteproyectos de Ley.....	8
3. Proyectos de decretos legislativos	0
4. Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo Jurídico.....	1
5. Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado	14
6. Revisión de oficio de actos administrativos en los casos previstos por las leyes.....	6
7. Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	2
8. Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas	0

9. Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional.	12
10. Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.....	2
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 los mismos.....	10
13. Propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno.....	1
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	1
17. Cualquier otro asunto que por disposición expresa de una Ley haya de ser consultado al Consejo.....	0
TOTAL:	57

Del total de dictámenes emitidos, 55 se han fundamentado en uno sólo de los títulos competenciales previstos y, en un caso, han resultado ser dos, siendo éste el relativo al *Anteproyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas* (n.º39/98); de lo que deviene la diferencia en más apuntada en el precedente detalle.

6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 39 decisiones recaídas en expedientes consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, bien 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	28
– Oído el Consejo Jurídico	7
– Con omisión de la preceptiva fórmula	4

7. Índice numérico de dictámenes

N.º MATERIA

01-98	Proyecto de Decreto por el que se regula la creación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras en materia de gestión ambiental.
02-98	Demora en resolver expediente de revisión instado por D. A.G.M.
03-98	Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia.
04-98	Revisión de oficio de la prima por abandono definitivo del cultivo de viñedo concedida a la Sociedad Agraria de Transformación B. de T.
05-98	Proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley 11/1998, de 30 de noviembre, de artesanía de la Región de Murcia.
06-98	Anteproyecto de ley de las Cajas de Ahorro de la Región de Murcia.
07-98	Responsabilidad Patrimonial de la Administración por daños sufridos por D. J.M.M.G., en las instalaciones I.T.V. de Alcantarilla.
08-98	Proyecto de Decreto por el que se establecen opciones en los distintos cuerpos y escalas de la Admon. Regional.

- 09-98 Proyecto de Decreto de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido.
- 10-98 Convalidación de actuaciones por falta de fiscalización previa en el contrato de diseño, decoración y montaje del stand de la Región de Murcia en la FITUR.
- 11-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por el accidente de circulación sufrido por D. P.A.F.S.
- 12-98 Proyecto de Decreto por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas del Plan Regional de Inserción y Protección Social.
- 13-98 Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de Atención al Público y la Promoción y Publicidad de las Oficinas de Farmacia.
- 14-98 Revisión de oficio de una licencia de obras otorgada a D. P.D.B.
- 15-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por accidente de circulación instada por D. V.F.A.
- 16-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por denegación de subvención adquisición V.P.O., instada por D. C.F.B.
- 17-98 Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de acreditación de los Comités éticos de Investigación Clínica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 18-98 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por la realización de trabajos de limpieza de puertos en el año 1991.
- 19-98 Anteproyecto de Ley de Creación de la Universidad de Cartagena.
- 20-98 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por subvenciones del Plan de Vivienda 1992-1995.
- 21-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por accidente de circulación, instada por D. A.M.J.
- 22-98 Proyecto de Decreto por el que se regula la Liquidación y Adjudicación del Patrimonio de las extinguidas Cámaras Agrarias Locales y el Régimen Transitorio Provisional de los Órganos de Gobierno de la Cámara Agraria de la Región de Murcia.

- 23-98 Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de Consolidación y Reconocimiento del Grado Personal.
- 24-98 Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras del periodo de prueba del personal interino.
- 25-98 Proyecto de Decreto por el que se regulan las Elecciones a la Cámara Agraria de la Región de Murcia.
- 26-98 Proyecto de Decreto de convocatoria de elecciones a la Cámara Agraria de la Región de Murcia.
- 27-98 Anteproyecto de Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 28-98 Segregación parcial del término municipal de Cartagena para creación de un nuevo municipio a denominar *El Algar del Mar Menor*.
- 29-98 Procedimiento incidental suscitado por la omisión de la fiscalización previa del gasto generado por el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del fallecimiento de D.^ª J.L.V.
- 30-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por daños por agua en vehículo, instada por D.^ª A.M.O.
- 31-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por accidente sufrido por D. I.J.M.O., a consecuencia de la caída en inserción paso a nivel.
- 32-98 Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Vivienda y del Suelo de la Región de Murcia.
- 33-98 Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de Funcionamiento y Gestión de las Cuentas y de los Fondos Integrantes del Tesoro Público Regional.
- 34-98 Interpretación del contrato suscrito para la limpieza de las dependencias del Servicio Murciano de Salud.
- 35-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración formulada por la Compañía de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caución S.A.

- 36-98 Anteproyecto de modificación de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal.
- 37-98 Interpretación de los contratos vigentes de concesión de canteras en montes de propiedad municipal.
- 38-98 Texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999.
- 39-98 Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 1999.
- 40-98 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por subvenciones del Plan de Vivienda 1992-1995.
- 41-98 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por subvenciones del Plan de Vivienda 1992-1995.
- 42-98 Anteproyecto de Ley de Crédito Extraordinario.
- 43-98 Anteproyecto de Ley de Suplemento de Crédito.
- 44-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración instada por D. L.C.R.
- 45-98 Revisión de oficio, instada por D. J.M.M.S., en representación de la mercantil H.M.N., de la contratación del Servicio de Medios Aéreos de Vigilancia y Extinción de incendios para el Plan INFOMUR.
- 46-98 Responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria instada por D.^a F.M.T.
- 47-98 Revisión de oficio de la Resolución de la Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Cartagena por la que se otorga licencia de obra menor a D. F.A.C.
- 48-98 Responsabilidad Patrimonial de la Administración por daños morales debidos a retenciones del I.R.P.F., instada por D. J.P.P.
- 49-98 Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de las Oficinas de Información al Consumidor y Usuario de la Región de Murcia.

- 50-98 Reparos de la Intervención General a la modificación del contrato de construcción de 26 viviendas de V.P.O en Totana.
- 51-98 Revisión de oficio de las Bases para la provisión de una plaza de Sargento de la Policía Local.
- 52-98 Adenda al Convenio de colaboración para la mejora del procedimiento de gestión tributaria suscrito entre la Consejería de Economía y Hacienda y el Ilustre Colegio de Economistas de la Región de Murcia.
- 53-98 Revisión de oficio de la declaración en situación administrativa de servicios en otras Administraciones Públicas de D. J.R.L.
- 54-98 Reconocimiento de obligaciones derivadas de la concesión de ayuda del Fondo Social Europeo al amparo de la iniciativa «ADAPT», programa de innovación PYMES de la construcción.
- 55-98 Gastos sin fiscalización previa derivados de la contratación del Director del Centro de Tecnificación Deportiva de los Alcazares.
- 56-98 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa por otorgamiento de subvenciones en ejecución del Plan de Vivienda 1992-1995.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. La necesidad de una regulación regional.

1.1. Situación anterior

Bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA) era lugar común estimar que el procedimiento en ella regulado para la elaboración de disposiciones de carácter general debía ser de seguimiento necesario, criterio mantenido a pesar de la descentralización política operada por la Constitución de 1978.

La doctrina y la jurisprudencia discreparon en ocasiones sobre las consecuencias de la falta de observancia de tales trámites pero, con carácter casi general, se aceptaba que el procedimiento revestía una gran trascendencia respecto a la norma que era su producto final, considerándose que la observancia del mismo era cuestión de orden público fiscalizable de oficio por los órganos judiciales.

La proliferación de órganos dotados de competencia para producir normas, especialmente reglamentarias, no alteró sustancialmente esa situación: la norma disciplinadora de ese procedimiento seguía siendo la misma pese a su origen preconstitucional y el uso en la Administración regional era observarla. Este criterio era ratificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en la Sentencia de 27 de julio de 1990 (Sala 3.^a, Sección 3.^a), indicaba que el regulado por la LPA es el procedimiento que deben seguir las Comunidades Autónomas para la elaboración de disposiciones de carácter general, criterio seguido por algún Tribunal Superior de Justicia, lo que puede representar una significativa muestra del acogimiento del que disfrutaba la norma, pese a la ya lejana fecha de su promulgación y al advenimiento de la Constitución como norma fundamental del Estado.

La bondad reconocida a ese procedimiento obedecía, probablemente, a múltiples causas, pero era su congruencia jurídica la peculiaridad acreedora del respeto general, congruencia que, puesta en relación con su fin, llevó al Tribunal Supremo a destacar que, si el procedimiento siempre tiene importancia, ésta se eleva cuando se trata de disposiciones de carácter general, dado que las mismas se integran en el ordenamiento para una permanente aplicación, por lo que ha de exigirse con gran rigor el seguimiento del procedimiento establecido (S. de 23 de enero de 1991, Sala 3.ª, Sección 1.ª)

No debe ser ajeno a ello que, al menos a estos efectos, la LPA superó con soltura el impacto que en el ordenamiento jurídico, especialmente en el administrativo, ocasionó en 1978 el texto constitucional. En efecto, ya en 1983 el Tribunal Supremo dijo que los trámites de los artículos 129, 130 y 132 de la citada Ley no eran facultativos sino exigencias del artículo 105 de la Constitución (Sentencia de 2 de diciembre de 1983, Sala 5.ª). Esta postura se mantuvo de forma categórica, ya que, no siendo muchas las resoluciones en que se aborda la cuestión, las dictadas lo fueron con el carácter de cualificadas al producirse por la Sala Especial de Revisión, y expeditivas al afirmar que *la potestad reglamentaria de la Administración pública ha de ejercitarse dentro de un cauce formal que es, precisamente, aquel procedimiento especial al cual alude el propio texto constitucional (art. 105 a), aun cuando su regulación data de 20 años atrás. En el esquema sencillo y flexible que ofrecen los artículos 129 a 132 de la Ley ad hoc, existen una serie de trámites, preceptivos todos a nuestro entender, como exigencias mínimas de una actividad reflexiva, que no impiden otros estudios o asesoramientos cuya necesidad venga predicada por las normas peculiares de cada concreto sector* (Sentencia de 19 de mayo de 1988, Ponente Sr. De Mendizábal Allende). E indicaba el Tribunal Supremo cuál era la pauta a seguir: la incidencia de la CE hace obligada una interpretación de signo progresivo.

1.2. Situación actual

La LPA, en lo que aquí interesa, ha sido finalmente derogada. El juego dispositivo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), ha supuesto la desaparición de aquel procedimiento, que ha sido parcialmente sustituido por los recogidos en los artículos 22 y 24 de la LG.

La situación normativa ha cambiado radicalmente, aunque no haya habido cambios sustanciales en los fundamentos de nuestro sistema jurídico. Ahora no existe una norma básica o común que recoja el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, pero sí existe esa normación específica para la Administración del Estado, contenida en los citados artículos 22 y 24 de la LG, la cual no se ha producido con aquél carácter.

Sin embargo, los principios constitucionales vigentes entonces y ahora no han cambiado, debiendo explicarse la opción adoptada por el legislador desde la interpretación del reparto de competencias que arroja la jurisprudencia constitucional, que se refleja en las esenciales sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, 102/1995, de 26 de junio y 61/1997, de 20 de marzo. En todas ellas el Tribunal Constitucional sienta criterios sobre el procedimiento administrativo común nominado en el artículo 149.1.18 de la CE, y parte para ello de considerar un reparto competencial en la materia, en virtud del cual la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos *ratione materiae*, sino que la regulación de estos procedimientos especiales es una competencia conexa a la sustantiva sobre el servicio o actividad, de manera que cuando la competencia legislativa ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma también debe ella aprobar las normas de procedimiento destinadas a ejecutarla, respetando en todo caso las reglas del procedimiento administrativo común.

Ha dicho también el Alto Tribunal que la particular existencia del trámite de información pública o corporativa, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de las Comunidades Autónomas, es un principio inherente a una Administración democrática y participativa exigido, además, por el artículo 105, a) y c) de la CE. De igual modo se ha dicho recientemente que forman parte del procedimiento administrativo común las garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos (STC n.º 61/1997, de 20 de marzo).

Aunque la doctrina constitucional expuesta ofrece otras potenciales actitudes legislativas, la situación normativa actual se encuentra apoyada en ella y la Administración Regional, ante la ausencia de un procedimiento propio estructurado, se ha acogido a la LG para instruir los expedientes de elaboración de disposiciones generales. Esto ha provocado la necesidad de salvar ciertas disfuncionalidades originadas por la aplicación de un procedimiento concebido para una organización administrativa diferente a la regional, pudiendo sintetizarse tales obstáculos de la siguiente manera:

- a) La suplencia del derecho estatal. Cuando los órganos instructores o promotores de procedimientos para la elaboración de normas se han acogido a lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la LG lo han hecho considerando que, ante la carencia de procedimiento propio, procede aplicar la cláusula de supletoriedad del derecho estatal recogida en el artículo 149.3 de la CE. La reciente jurisprudencia constitucional, en especial las Sentencias 118/96 y 61/97, muestran una tendencia muy restrictiva en la interpretación de la supletoriedad anteriormente aludida invitando de forma indirecta a las Comunidades Autónomas a regular la esfera de su competencia.
- b) El informe de la Secretaría General Técnica (art. 24.2 LG). El requisito exigido en dicho precepto no puede ser cumplido adecuadamente, pues no existe tal órgano en la Administración Regional, y ello ha suscitado posiciones distintas en los Centros instructores: en ocasiones se ha interpretado como informe del Secretario General de la Consejería y, en otras, como informe de cualquier unidad de dicha Secretaría, con especial tendencia a situar esa función en el Servicio Jurídico. En otras ocasiones, simplemente se ha omitido.

1.3. Otros problemas de tramitación: la integración del expediente

Si a lo largo de 1998 ha podido constatarse en estos procedimientos el efecto de la sustitución normativa, no por ello debe marginarse otro problema ajeno a esa situación como es el de la acreditación de los trámites seguidos para la proposición normativa, que no suelen quedar bien reflejados en el expediente. Si este último es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, ha de formarse mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos y diligencias deban integrarlo, como de manera clara y expresa recoge el artículo 163 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). La complejidad de la elaboración normativa no siempre se corresponde con el expediente que da sustento a la instrucción procedimental. Sin embargo, la trascendencia de tan elemental pauta se conecta con la legislación específica del procedimiento especial, dirigido a que consten las justificaciones sobre la necesidad, oportunidad, acierto y legalidad (art. 24.1 a) y b) LG).

1.4. La toma de posición del Consejo Jurídico

La persistencia de las situaciones descritas ha llevado a que sean varios los dictámenes que contienen criterios al respecto, sirviendo los que a continuación se citan como muestra de la posición adoptada:

- a) Sobre la inexistencia de un completo procedimiento autonómico para la elaboración de disposiciones de carácter general y la aplicación supletoria del recogido en la LG, el Dictamen 8/98 dijo que esa es una solución viable, que no desplaza la conveniencia de que la normativa procedimental colme esa insuficiencia del ordenamiento regional.
- b) Sobre el informe de la Secretaría General Técnica han versado un elevado número de dictámenes manteniendo que en nuestra Administración se corresponde con el de la Secretaría General (Dictámenes, entre otros, números 8, 12, 13, 22, 27, 33, 36 y 49). La razón de ello estriba en la armonización de la LG con el artículo 50.2, h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, que atribuye a dichos Secretarios la facultad, y la carga, de proponer los anteproyectos de disposiciones surgidos de la iniciativa de su Consejería, revistiendo así de relevancia externa tal propuesta. Por ello, no puede ese informe confundirse con el que, en virtud de las normas organizativas de las Consejerías, procede que emitan los Servicios Jurídicos de las mismas, ya que éstos tienen relevancia interna.
- c) Sobre la integridad del expediente, el Consejo Jurídico considera que es uno de los principios que deben orientar la actuación administrativa, tanto para producir un acto concreto como una disposición de carácter general (Dictámenes, entre otros, números 22, 23, 24 y 33).

2. Cuestiones sobre técnica normativa y principios constitucionales: Las leyes de acompañamiento. La reiteración reglamentaria de contenidos legales. La reproducción de normas estatales

Mientras que quien ha de aplicar la norma encuentra amplias fuentes de conocimiento para desarrollar objetivamente su función, quien ha de producirla escasamente halla lugares a los que acudir para enfocar de manera ordenada y armónica tal función. La técnica normativa tendente a producir normas con calidad es ajena a las disciplinas jurídicas, quizás porque se ubica funcionalmente en órganos de origen y fines políticos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar que la técnica legislativa supone la asunción

por el legislador de una estimación extrajurídica de la realidad sobre la cual quiere proyectar la norma (S.T.C. 34/1981, de 10 de noviembre).

La literatura jurídica presenta innumerables referencias a la técnica normativa, y tanto la doctrina legal del Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acuden a ella como fundamento de su argumentación, dando lugar a textos de obligado estudio para el análisis de los problemas que afectan a ciertas normas.

La técnica legislativa se inserta en el procedimiento de elaboración de la norma (reglamentaria o legal), de ahí que se insista por cierta doctrina en el carácter de orden público que tiene la observancia de los trámites de aprobación de reglamentos y que su infracción constituye, en todo caso, vicio determinante de nulidad de pleno derecho. La garantía sobre la legalidad y el acierto de la norma, que debe incluir los aspectos esenciales de técnica normativa, se hace realidad a través del procedimiento para su elaboración.

Pero la técnica normativa se conecta también con los principios atinentes al ordenamiento jurídico y con particulares preceptos de la Constitución. Aunque también aquí se reconoce la situación extrajurídica de la técnica legislativa ya que, aunque sea defectuosa, no por ello equivale a incurrir en inconstitucionalidad (STC 37/1987, de 26 de marzo) debido a que el juicio de constitucionalidad no lo es de dicha técnica (STC 109/1987, de 29 de junio) porque tales opciones pertenecen a la libertad de configuración del legislador (STC 173/1998, de 23 de julio). No por ello se deja de advertir que del análisis de la técnica empleada por el legislador sí puede derivarse reproche de inconstitucionalidad si afecta a otros principios y valores del Ordenamiento Jurídico, como la prohibición de discriminación (STC 116/1987, de 7 de julio). El corolario de tal tesis es que la técnica normativa es una esencial vía que el principio de seguridad jurídica utiliza para garantizar la certeza del ordenamiento (STC 150/1990, de 4 de octubre).

Desde este enfoque son tres las cuestiones sobre técnica legislativa que destacan por su tratamiento en los Dictámenes del año 1998.

1. *Las leyes de acompañamiento.* Han adquirido carta de naturaleza en el ordenamiento español al margen de cualquier cualificación previa, pudiendo calificarse, sólo, como leyes ordinarias. No obstante, la heterogeneidad de su contenido no permite extraer un criterio razonable justificativo del origen conjunto de unas normas no interrelacionadas que entran en vigor al mismo tiempo y que, en

ciertos casos, no aparecen con contenidos reales *de acompañamiento* del presupuesto.

El Consejo de Estado considera que esa técnica legislativa aumenta la dispersión normativa, lo cual dificulta la aplicación de las normas y, además, indica que la seguridad jurídica aconseja que todas las normas, y muy en especial las que ostentan rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. Añade que los preceptos deben imbricarse sistemáticamente en su *sedes materiae* adecuada en el ordenamiento, pues lo contrario mermaría la seguridad jurídica (Dictamen n.º 3.445/96, de 3 de octubre).

El Consejo Jurídico, en el Dictamen 39/98 acogió tales criterios y consideraciones, e indicó que este tipo de ley presenta síntomas de ajenidad al sistema de producción normativa, forzando con su eficacia innovadora a las normas sobre las que actúa y a las previstas para dar cauce a su aprobación. Se concluyó que la solución normativa óptima sería escindir el Anteproyecto en tantos como sea necesario para acomodar las reformas e innovaciones en sus espacios normativos propios.

2. *La reiteración reglamentaria de contenidos legales.* Es una práctica frecuente en la redacción de proyectos de reglamentos, que ha sido observada por el Consejo de Estado y tratada por el Consejo Jurídico en reiteradas ocasiones.

La necesidad de dotar de plenitud a las regulaciones reglamentarias a la hora de desarrollar textos legales, propiciando que los reglamentos ofrezcan una regulación completa de la materia en cuestión, puede ser un objetivo deseable, pero no debe tal técnica de articulación, sin embargo, oscurecer el origen de los contenidos normativos confundiendo los de menor rango con los de superior, llevando, sin sentirlo, al riesgo de que posteriores reglamentos se entiendan legitimados para modificar preceptos que, en realidad, están amparados por el principio de congelación legal del rango. La STC de 18 de diciembre de 1981 (FJ I,c) advirtió muy tempranamente de este peligro.

En tales supuestos la doctrina legal del Consejo de Estado aconseja que, mediante llamadas concretas, se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados al mismo,

para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par de que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia (Dictamen 23/98).

3. *La reproducción de disposiciones estatales en la normativa autonómica.* Sobre tal práctica, el Consejo Jurídico expresó su criterio en el Dictamen 25/98, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan elecciones a la Cámara Agraria de la Región de Murcia, indicando lo que sigue:

«La aprobación de una norma, cualquiera que sea su rango, requiere una buena armonización con el ordenamiento en que se inserta, para lo cual debe emplearse en su redacción una adecuada técnica normativa como instrumento al servicio de la seguridad jurídica. (...).

Sobre la reproducción de textos legales en preceptos reglamentarios es doctrina del Consejo de Estado, que su admisión es posible siempre que quede expresamente consignado entre paréntesis el precepto legal que se reproduce (entre otros, Dictamen n.º 50.261, de 10 de marzo de 1988). En este caso deben mantenerse los preceptos legales inalterados (Dictamen n.º 44.119, de 25 de marzo de 1982).

Esta argumentación, destinada a evitar confusiones entre normas de rango legal diverso, es especialmente aplicable cuando el desarrollo reglamentario se practica respecto de legislación del Estado porque, en tal caso, se pueden estar incorporando a la legislación autonómica contenidos no amparados específicamente por títulos competenciales estatutarios. Estos atribuyen a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Cámaras Agrarias dentro de los términos que la legislación del Estado establezca (artículo 11.10, E.A.), la cual ha señalado una expresa reserva de ley (artículo 8.4 de la Ley 23/1986, añadido por la Ley 23/1991, de 15 de octubre); pero no hay título competencial alguno que autorice a desarrollar ni modificar el régimen electoral general.

La descrita posición doctrinal del Consejo de Estado es compartida por la jurisprudencia constitucional, que ha observado la inconveniencia de incorporar a un reglamento los preceptos de la ley reglamentada, y también la inconstitucionalidad potencial de la normativa autonómica reproductora de leyes estatales sin la suficiente cobertura competencial (S.T.C. n.º 150/1998, de 2 de julio)».

3. Las consultas al Consejo Jurídico.

El artículo 10.6 de la Ley del Consejo Jurídico faculta al mismo para que, por conducto de su Presidente, solicite del consultante que el expediente se complete con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de organismos que tuviesen notoria competencia en los asuntos sometidos a consulta.

En su desarrollo, los artículos 46 a 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento regulan las consultas al Consejo atribuyendo al mismo tres facultades: una, la de solicitar que se complete el expediente con requisitos omitidos (art. 47.2); otra, devolver el expediente de apreciarse notoria insuficiencia en la formulación de la consulta (art. 47.3); y la tercera, solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de órganos o personas que tuviesen notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen.

Punto de partida de ello es el artículo 46 del precitado Reglamento en cuanto que regula la forma de realizar las consultas al Consejo, precepto que trata de conseguir que el expediente remitido sea completo. Es éste un concepto jurídico indeterminado que reglamentariamente se ha tratado de perfilar para dar certeza a la autoridad consultante y que, como finalidad, pretende que a la hora de dictaminar se cuente con todos los datos que puedan influir en la consideración de la pregunta que al Consejo se traslada, paso previo, a su vez, para dar acierto a la decisión o disposición que se pretende adoptar.

Es de observar que el Reglamento ha prescindido de que se remita el expediente original, sustituyéndolo por una copia compulsada, foliada e indexada. Así, sin merma de la autenticidad de la documentación, se evita el tráfico de originales que tan lamentables extravíos ocasiona en el correo administrativo. Pero, sin embargo, el concreto acto o proyecto de disposición que pretende culminar el procedimiento objeto de la consulta, debe ser un original autorizado por la autoridad consultante.

- a) La facultad que el artículo 47.2 ha previsto para que se completen expedientes que, conforme al artículo 46 estén incompletos, se canaliza a través del trámite de admisión (art. 47). El Consejo, una vez que ha tenido conocimiento de la consulta, efectúa un primer análisis del expediente a la luz del artículo 46, del que puede resultar que se estime incompleto. En tal caso, acuerda solicitar al órgano consultante

que se dé traslado de lo omitido, remitiéndose tal decisión por conducto del Presidente. Si el Consejo considera que el expediente, conforme al indicado artículo 46, está completo, admite a trámite la consulta iniciándose el procedimiento para el despacho del asunto y emisión de dictamen.

Pudiera ocurrir que del análisis más detenido del expediente relativo a la consulta admitida se derivase como conclusión que se han omitido trámites esenciales o muy relevantes para su validez. En tal caso el Consejo, a propuesta de la Ponencia, emite dictamen en el que, sin entrar en el fondo del asunto, motiva las razones conducentes a sostener el criterio de retrotraer actuaciones al momento en que se cometió la falta, indicando adicionalmente que, una vez subsanada, se dé traslado de ello para evacuar dictamen sobre el fondo de la consulta.

- b) La facultad concedida al Consejo por el artículo 47.3 para devolver la consulta se encuentra notablemente restringida a los casos de *notoria insuficiencia* de la misma. Su praxis es, pues, muy limitada, y por ese carácter de rechazo debe realizarse motivadamente, lo cual apunta a que, con carácter general, se articule a través de un dictamen.
- c) De los artículos 49 y 50 resulta atribuida la facultad de recabar otros antecedentes, pruebas o informes, aún cuando el expediente se haya considerado completo. Son supuestos en los que la correcta tramitación del procedimiento objeto de la consulta no excluye su mayor o mejor ilustración. Tal facultad, no utilizada hasta la fecha, debe ser ejercitada con cautela y motivadamente, aunque no mediante dictamen.

La conclusión de ello es que el trámite de admisión de la consulta al Consejo Jurídico tiene notable relevancia para depurar el expediente remitido, mejorar la instrucción del procedimiento y, así, elevar el contenido del dictamen final. Aunque el Consejo procura hacer uso prudente de las facultades que para tal fin se le han concedido, es de esperar que la buena instrucción de los expedientes y la praxis consultante eviten la necesidad de su ejercicio.

4. La instrucción de los expedientes relativos a acciones de responsabilidad patrimonial de la Administración: la posible previa instrucción en vía penal

Si como afirmación general puede aceptarse que la instrucción de los procedimientos administrativos tiene carácter esencial para adoptar una resolución acertada, tal correlación eleva su incontestable trascendencia cuando se proyecta sobre los procedimientos relativos a la responsabilidad patrimonial de la administración.

En esta especie procedimental el fin de la fase instructora tiende a buscar (además de otros elementos) la inequívoca, o no, relación de causalidad a que se refiere el artículo 143.1 de la Ley 30/1992, entre la lesión y el funcionamiento del servicio público. El Reglamento de los Procedimientos sobre la materia (R.D. 429/1993, de 26 de marzo) no se conforma con efectuar un reenvío general a los actos de instrucción de la Ley 30/1992 (art. 7), sino que, de modo particular, regula la práctica de las pruebas e informes (art. 9 y 10), muestra ello de la especial relevancia que se concede a tales momentos de la tramitación.

En las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de daños producidos en accidentes de circulación o en incidentes sanitarios, sobre todo, tiene gran importancia la comprobación de los factores y circunstancias en que los hechos se desarrollaron, resultando en un no despreciable número de casos que, el transcurso de un breve lapso de tiempo, elimina alguno de ellos.

Sin embargo es frecuente que en tales accidentes, cuando alcanzan cierto grado de importancia, intervenga la policía de tráfico, e incluso que se inicie la instrucción penal que legalmente proceda dentro de la cual el perjudicado puede ejercer acciones. Ahí encuentra acomodo lo previsto por el artículo 146 de la Ley 30/1992 en cuanto a prescripción y, por lo que aquí interesa, en cuanto a suspensión de los procedimientos de responsabilidad patrimonial cuando *la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial*.

Constatado el interés de la interrelación entre la instrucción penal (o policial) y la administrativa, el Consejo ha podido también entrever las consecuencias contrarias a la equidad que puede implicar el no conocer primero, si hubo tal instrucción penal y, segundo, cuáles fueron los resultados de lo en ella actuado, pronunciándose al respecto principalmente, en los Dictámenes 21/98 y 36/98, sirviendo como posición del Consejo Jurídico la expresada en el primero de ellos con las siguientes palabras:

«Es de recordar, pues, a los instructores de expedientes de responsabilidad patrimonial derivada de accidentes de tráfico, que completen sus expedientes con las actuaciones penales, si las hubiere.

Con la aportación del acervo documental que se indica quedarían resueltos en su mayoría estos expedientes».

5. El nacimiento de las obligaciones de la Hacienda Regional y el procedimiento para su generación

La obligación es, desde el punto de vista jurídico, una situación armonizadora del vínculo instituido entre acreedor y deudor, originándose, bien por mandato de la ley, o bien, como expresamente indica para las de la Comunidad Autónoma el artículo 21.1 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda Regional, *de los actos o hechos que según derecho las generen.*

Teniendo en cuenta este último origen, no cabe duda de que para producir el acto administrativo del que emane la obligación habrá de seguirse el procedimiento de tal naturaleza que sea adecuado pero, además, habrán también de observarse las prescripciones normativas del procedimiento de ejecución del gasto, siguiendo todos los trámites y controles que, finalmente, permitan el cumplimiento de la obligación, satisfaciendo ese derecho del acreedor.

El acto administrativo final es producto de la concurrencia de ambos procedimientos, sustantivo y financiero, pudiendo quedar afectado por los posibles vicios cometidos en uno u otro. No obstante, ha de tenerse en cuenta que el distinto grado del vicio ha de ser, necesariamente, objeto de ponderación.

En este contexto, la omisión de la fiscalización o intervención previa ordenada por los artículos 78 y 81.1, a) de la Ley 3/1990, de 5 de abril, ha de ser tratada, como hipótesis inicial, cuando en el acto no concurren otros vicios más amplios, como los consistentes en la omisión plena del procedimiento.

En cualquier caso, considerada de manera aislada, la omisión de la intervención previa es un defecto de los actos que se produce con harta frecuencia, tanto por tipos de expedientes, como por Consejerías gestoras y, en muchas ocasiones, por falta de la conveniente coordinación.

Para esta clase de incidentes el Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, ha previsto un sistema de resolución que se ha extendido, en

cuanto a su práctica, a la Administración Regional, vía aplicación supletoria, reglamentación que sitúa en el Consejo de Gobierno la competencia resolutoria de dicho incidente y en la Intervención actuante la responsabilidad de facilitar al Consejo los datos necesarios para pronunciarse.

Dada la frecuencia con que el Consejo Jurídico recibe consultas en este tipo de expedientes, ha tenido ocasión de manifestar sus criterios interpretativos al respecto, queriendo ahora traer aquí una síntesis de los mismos como muestra de la preocupación que sobre ello quiere transmitir al Gobierno.

La posición del Consejo Jurídico viene recogida en una serie de Dictámenes (10, 18, 20, 29, 40, 41, 52, 54, 55 y 56) fundamentados en los siguientes criterios:

- 1.º No existe la posibilidad de fundamentar la validez de una actuación administrativa, con transcendencia presupuestaria, al margen de las normas reguladoras de la disciplina del gasto público.
- 2.º Para que el Consejo de Gobierno pueda valorar adecuadamente la actuación que conviene al interés público, es necesario que la información aportada al expediente por aplicación del artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, sea completa.
- 3.º El órgano que eleva al Consejo de Gobierno la propuesta debe informar sobre las causas que motivaron la omisión de la fiscalización previa.
- 4.º Al órgano interventor se le exige una posición activa más allá de la mera puesta de manifiesto de la omisión de fiscalización, al ser la instancia de contraste con la que el Consejo de Gobierno cuenta para formar su criterio a la hora de adoptar la resolución a que hubiere lugar.

6. Publicidad de los Dictámenes del Consejo Jurídico

Tomando lo que dispone el artículo 105,b) de la Constitución, la Ley 30/1992 ha recogido en su artículo 37 el derecho de acceso a Archivos y Registros de las Administraciones Públicas, que se configura en la misma Ley (art. 35, h) como un derecho ciudadano.

Existe, por tanto, tal derecho, del cual es una manifestación particular e intensificada el que tienen los interesados, pues su situación resultará afectada por la resolución que finalmente se adopte en el expediente, tal como se regula en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes (art. 14).

Tomando como fundamento la propia Ley 30/1992 cabría referirse a los perfiles limitativos del ejercicio de ese derecho, pero siempre sin perder como guía interpretativa que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el lógico control que los interesados desean respecto a los procedimientos en que son parte, requiere un actuar administrativo tendente a hacerlo posible.

Junto al legitimado activo para el ejercicio del derecho cabe considerar que el legitimado pasivo no es el funcionario de manera individual. El todavía vigente artículo 80 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), establece el deber de sigilo *riguroso* de los funcionarios respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, norma actualizada para la Administración Regional por el artículo 78,f) de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia.

El Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en desarrollo del Texto Articulado de 1964, califica como falta grave el incumplimiento de ese deber cuando del mismo se derive perjuicio a la Administración o se utilice en beneficio propio (art. 7.1, j).

En ese mismo sentido, el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico establece, para los miembros y funcionarios de este Consejo, la obligación de guardar secreto sobre *las propuestas y acuerdos adoptados en los expedientes*, permitiendo, no obstante, la publicación de la doctrina legal sentada en sus dictámenes.

La obligación de secreto antedicha se concreta, de modo particular para los Letrados del Consejo, en el artículo 29 del mismo Reglamento, al indicar que no tienen despacho con el público, aunque pueden oír las observaciones o alegaciones de los interesados.

De todo lo anterior se concluye que ni los miembros ni los funcionarios del Consejo pueden dar publicidad a los dictámenes. Y sólo el Consejo, en cuanto institución, puede hacerlo siguiendo para ello, exclusivamente, la vía de publicar *las recopilaciones de la doctrina legal sentada en los dictámenes* (artículos 4 y 62 del Reglamento de Organización y Funcionamiento).

Se plantea después de esta conclusión la interrogante subsiguiente, y es, quién debe dar satisfacción al derecho de los interesados a conocer los documentos integrados en los expedientes que les afecten y, en concreto, quién pueda dar publicidad individualizada a los dictámenes del Consejo Jurídico incorporados a tales expedientes.

La respuesta razonable y congruente es que, emitido el dictamen por el Consejo Jurídico y formulada por el interesado la solicitud de conocerlo, es el órgano consultante el que está sujeto a satisfacer esa pretensión, dentro de los límites del artículo 37 de la Ley 30/1992, y los demás que establezcan legislaciones específicas, sujeción que alcanza, igualmente, al órgano que tiene encargada la gestión del procedimiento del cual el dictamen es un acto de instrucción.

Por todo ello, el Consejo Jurídico no puede trasladar sus dictámenes de manera particular a los interesados en los expedientes, siendo los órganos consultantes y sus gestores dependientes quienes pueden *disponer* del dictamen en los términos establecidos por la normativa citada.

Así se manifestó el Consejo cuando, con ocasión del Dictamen 28/98, solicitó la interesada una copia, remitiéndosele respuesta motivada en el sentido expuesto y con cita del Dictamen 1251/91, de 24 de octubre, del Consejo de Estado.

7. La comunicación al Consejo de resoluciones y disposiciones recaídas en expedientes consultados

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

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

En este primer año de funcionamiento el Consejo ha tenido conocimiento de 39 resoluciones o disposiciones adoptadas o publicadas en asuntos que han sido consultados, siendo, sin embargo, 56 los dictámenes trasladados a

los requirentes. Esa diferencia puede tener como razón comprensible que los asuntos dictaminados en las últimas fechas del año no puedan ser resueltos hasta el ejercicio siguiente, en cuyo caso serán recogidos en la memoria correspondiente.

No obstante, el Consejo Jurídico quiere llamar la atención sobre la importancia de comunicar las resoluciones o disposiciones adoptadas con posterioridad al dictamen, encontrando diversas causas que así lo demandan.

La primera de ellas es la carga que pesa sobre los consultantes de cumplir con un precepto en vigor (el artículo 3.3 del precitado Reglamento) cuya eficacia no cabe desconocer. El cumplimiento de los deberes que el Ordenamiento ha establecido se convierte por sí mismo en razón bastante.

A través del conocimiento de las decisiones adoptadas el Consejo Jurídico puede realizar una labor de reflexión sobre sus dictámenes, que no es posible de otro modo. Esta segunda razón del recordatorio que aquí se ha traído tiene un elevado interés, por cuanto puede tener efecto reflejo en la Doctrina Legal sucesiva. Esta afirmación es producto de la propia naturaleza del Ordenamiento, que debe ajustarse en su evolución a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado, pero también de la influencia que en esa visión tiene el contraste entre lo dictaminado y lo resuelto, como dialéctica de posiciones que ha de contribuir a la mejora de la actividad administrativa, objetivo que une a órganos activos y consultivos en la idea de dar satisfacción al interés general que nos impone la Constitución (art. 103.1).