

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2008



CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2008



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2008

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.

Imprenta Regional
Depósito Legal: MU-515/2007

ÍNDICE

| | Pág. |
|---|-------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 7 |
| II. ASPECTOS GENERALES | 9 |
| 1. Composición del Consejo Jurídico..... | 9 |
| 2. Incidencias del personal funcionario..... | 9 |
| 3. Dotación funcional en el año 2008..... | 10 |
| 4. Prevención de riesgos laborales | 10 |
| 5. Sede del Consejo Jurídico | 11 |
| 6. Informática | 11 |
| 7. Biblioteca..... | 12 |
| 8. Gestión Presupuestaria | 12 |
| 9. Actividad institucional | 13 |
| 10. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2007 | 14 |
| 11. Publicación de Dictámenes del año 2007..... | 23 |
| III. ACTIVIDAD CONSULTIVA | 21 |
| 1. Número de consultas. | 21 |
| 2. Procedencia de las consultas. | 21 |
| 3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre. | 22 |
| 4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas. | 23 |
| 5. Clasificación de los dictámenes..... | 23 |
| 6. Decisiones recaídas en expedientes consultados..... | 25 |
| 7. Índice numérico de dictámenes | 25 |
| 8. Acuerdos de suspensión de trámite | 39 |
| IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS | 41 |
| 1. Límites del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. | 41 |
| 2. Principio de legalidad y contratación pública | 47 |
| 3. Algunas cuestiones sobre la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivada de la asistencia sanitaria | 54 |

I. INTRODUCCIÓN

La Memoria del Consejo Jurídico de la Región de Murcia correspondiente al año 2008, que aquí se presenta, se rinde a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto por 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 se compone de esta Introducción y de tres partes más, dedicadas, la primera, a reseñar los acontecimientos más relevantes sobre la composición del Consejo, sus medios y su actividad institucional; la segunda a resumir la actividad propiamente consultiva desarrollada por el Consejo durante el citado ejercicio; y la tercera a las observaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de la Administración que el Consejo Jurídico desea elevar a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno.

II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico.

Tras la última renovación, culminada en el mes de octubre de 2007, el Consejo Jurídico quedó integrada por los siguientes señores:

- D. Mariano García Canales, Presidente.
- D. Juan Megías Molina.
- D. Manuel Martínez Ripoll.
- D. Pedro Luis Sáez López.
- D. Luis Alberto Gálvez Muñoz.

A virtud de la designación del Presidente se asignó la Ponencia de Biblioteca y Nuevas Tecnologías, de nueva creación, al Consejero Sr. Gálvez Muñoz, ejerciendo la secretaría la Letrada Sra. Cobacho Gómez, posteriormente relevada por el Letrado-Secretario General, Sr. Contreras Ortiz.

2. Incidencias del personal funcionario.

Se produjeron las siguientes incorporaciones: D.^a Sara Villaescusa Hervás, que tomó posesión el 14 de abril como Auxiliar Administrativo, en virtud de nombramiento de funcionaria interina; D. Antonio F. Gallego Sánchez, Técnico de Prevención de Riesgos Laborales, con fecha 20 de mayo, nombrado funcionario de carrera por Orden de la Consejera de Hacienda y Administración Pública de 9 de mayo de 2008 (BORM nº 115, de 19 de mayo), procedente de la Oferta de Empleo Público correspondiente a los años 2006/2007; también como Auxiliar Administrativo, en

comisión de servicios, tomó posesión con fecha 1 de Junio D.^a Juana María Martínez Arias; D.^a Ascensión Soler Madrid, Documentalista, tomó posesión el 1 de septiembre en virtud de su nombramiento como funcionaria interina. Cesó en sus funciones en el Consejo Jurídico, con efectos 1 de septiembre, D.^a Montserrat López Carreño, Documentalista, trasladada en comisión de servicios a la Consejería de Cultura, Juventud y Deportes.

Con fecha 22 de octubre se jubiló D.^a María Nicolás Sánchez, que había prestado servicios ejemplarmente en este Consejo Jurídico como Auxiliar Administrativo desde el 1 de abril de 2001. Fue agasajada en un emotivo acto en el que el Presidente, los Consejeros y sus compañeros le dedicaron sus mejores muestras de aprecio y amistad.

3. Dotación funcional en el año 2008.

A resultas de lo anterior, la dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2008, es la que sigue:

Letrado-Secretario General: D. Manuel M.^a Contreras Ortiz.

Letrada: D.^a Concepción Cobacho Gómez.

Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.

Letrada: D.^a Carmen Caturra Carratalá.

Letrado: D. Rafael Morales Illán.

Documentalista: D.^a Ascensión Soler Madrid.

Jefe de Sección de Coordinación Administrativa: D. Juan Ignacio Navarro Corchón.

Técnico de Prevención de Riesgos Laborales: D. Antonio F. Gallego Sánchez.

Secretaria del Presidente: D.^a Josefa Encarna Catalán Espasa.

Auxiliar de Secretaría del Presidente: D. José Luis Sánchez Fagúndez.

Auxiliar Especialista: D.^a Josefa Muñoz Valverde.

Auxiliar Administrativo: D.^a Juana María Martínez Arias.

Auxiliar Administrativo: D.^a Sara Villaescusa Hervás.

Ordenanza: D.^a Ana Ruiz Franco.

Ordenanza: D. Jesús Garrido Marín.

4. Prevención de riesgos laborales.

La cultura de la prevención en el ámbito laboral ha comenzado a desarrollarse en el año 2008 de manera inmediata a la actividad del personal del Consejo, además de con una óptica planificadora de situaciones futuras, todo ello en el marco de lo que dispone el artículo 14.1) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual los funcionarios públicos tienen derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, y de conformidad con lo prevenido

en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 23 de octubre de 2005, que configuró la opción de prevención dentro del Cuerpo de Técnicos Especialistas.

Con esa perspectiva se ha realizado una actualización y recordatorio de la composición de los diferentes equipos operativos del Plan de Emergencia y Evacuación, así como de las instrucciones básicas de actuación en incendios. También se ha suministrado a todo el personal información detallada sobre riesgos específicos en el uso de pantallas de visualización de datos y en la manipulación manual de cargas, disposiciones éstas recogidas en el Real Decreto 487/1997, de 14 de abril. Toda esta información se mantiene a disposición de los usuarios de forma permanente a través de la Intranet “Plaza Pública”, que cuenta con un nuevo apartado dedicado a la materia.

Se ha formado dentro de la Biblioteca una sección relativa a la temática, que cuenta con varios manuales y con la suscripción a la revista *Seguridad y Salud en el Trabajo*, del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

5. Sede del Consejo Jurídico.

Supervisada por la Dirección General de Patrimonio y Finanzas, a lo largo del año se ha ido ejecutando la obra de la futura sede del Consejo, en el número 14 de la Calle Alejandro Seiquer, de Murcia. En la sede actual se gestiona sin incidencias especiales la conservación y mantenimiento de sus instalaciones específicas.

6. Informática.

La Intranet denominada “*Plaza Pública*”, basada en SharePoint® de Microsoft y puesta en marcha en el año 2007, se ha afianzado en el 2008 demostrando su operatividad. Además se ha adquirido un servidor WEB de nueva generación (Acer Altos R520), equipado con la última tecnología de comunicaciones y que, trabajando en modo “espejo” con respecto al principal, permite un acceso en modo seguro desde el exterior, funcionalidad ésta que ha sido posible gracias a la colaboración del personal de la Dirección General de Informática y Comunicaciones, en especial del Servicio de Redes.

La página WEB institucional, que ya contaba con los contenidos de la recopilación de la Doctrina Legal desde el año 1998 al 2006, se ha ampliado con el año 2007, así como con un apartado destinado a recoger algunos de los últimos dictámenes emitidos.

Es reseñable el trabajo realizado para la administración, mantenimiento y actualización de los sistemas operativos y bases de datos, que permite funcionar de forma correcta y segura.

7. Biblioteca.

Durante el año 2007 el fondo se ha visto incrementado en 140 monografías, que sumadas a las ya existentes hacen un total de 2.229 volúmenes.

En cuanto a publicaciones seriadas, se han mantenido las suscripciones a los títulos que se venían recibiendo, tanto en soporte papel como en digital.

Se continúa con la distribución diaria de un boletín de sumarios que comprende los de los boletines oficiales, noticias de actualidad jurídica, artículos, sentencias y legislación de interés. La “*Plaza Pública*” sigue siendo el medio que sirve para estructurar y difundir esa información

La Ponencia de Biblioteca y Nuevas Tecnologías valoró la viabilidad de que el programa BADALI, herramienta de localización y clasificación del fondo bibliográfico, fuera sustituido por un sistema de gestión integrada para la Biblioteca. Se seleccionó el programa informático ABSYS 7 Express, que dará respuestas a las necesidades surgidas para el mantenimiento, control y difusión de la colección.

8. Gestión Presupuestaria.

Los créditos definitivos para el ejercicio 2008 tuvieron el siguiente desglose:

| | |
|---------------------------------------|------------------------|
| Capítulo I. Gastos de Personal | 676.412 Euros |
| Capítulo II. Gastos corrientes..... | 440.555 Euros |
| Capítulo VI. Inversiones reales | 132.075 Euros |
| TOTAL..... | 1.249.042 Euros |

Para el ejercicio del año 2009, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 8/2008, de 26 de diciembre, asciende a un total de 1.280.519 euros, con esta distribución:

| | |
|---------------------------------------|---------------|
| Capítulo I. Gastos de Personal | 707.889 Euros |
| Capítulo II. Gastos corrientes..... | 440.555 Euros |
| Capítulo VI. Inversiones reales | 132.075 Euros |

Debido a las medidas de contención presupuestaria puestas en marcha por el Consejo de Gobierno, se han congelado los créditos para gastos corrientes e inversiones (Capítulos II y VI), que mantienen iguales cifras a las del precedente año 2008.

9. Actividad institucional.

El Presidente del Consejo Jurídico asistió en la Asamblea Regional de Murcia al Debate sobre la Actuación Política del Consejo de Gobierno (11 de junio), así como al acto solemne de toma de posesión de D. José Pablo Ruiz Abellán como Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, celebrado el 2 de diciembre.

También representado por su Presidente, el Consejo Jurídico concurrió al acto institucional celebrado en el Auditorio de Ceutí el 9 de junio, con motivo del Día de la Región.

El 7 de octubre tuvo lugar en la Ciudad de la Justicia de Murcia el acto solemne y público de apertura del año judicial, al que igualmente asistió el Presidente del Consejo Jurídico a invitación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Durante el año 2008 se han desarrollado hasta 3 encuentros de Presidentes de Órganos Consultivos Autonómicos en las ciudades de Valencia (11 de marzo), Granada (30 de mayo) y Barcelona (4 y 5 de diciembre), que han versado sobre distintos aspectos del ejercicio de la actividad que pueden ser objeto de fórmulas de colaboración, tales como la puesta en común de doctrina y dictámenes singulares y la elaboración de una página WEB conjunta.

El Consejo Jurídico asistió a las X Jornadas de la Función Consultiva, celebradas en Zaragoza los días 26, 27 y 28 de junio, organizadas por la Comisión Jurídica Asesora de Aragón. Participaron en las mismas el Presidente, el Consejero Sr. Gálvez, la Letrada Sra. Caturla y el Letrado-Secretario General, que expuso una comunicación sobre "*La distinción entre los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la administración en la Ley de Contratos del Sector Público. El caso de los contratos inmobiliarios*". En el acto de clausura de las Jornadas, el Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, tal como correspondía según el orden señalado por la antigüedad de los distintos órganos, asumió ante los reunidos, para el año 2009, la organización de la XI edición, que tendrá por sede a la ciudad de Murcia.

El 13 de mayo tuvo lugar en el Palau de la Generalitat el acto conmemorativo del 75 aniversario de la creación y 30 del restablecimiento de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, al que asistió el Letrado-Secretario General.

En representación del Consejo Jurídico, su Presidente asistió al acto académico celebrado en la Universidad de Murcia con motivo de la festividad de Santo Tomás de Aquino (28 de enero), así como al acto de apertura del curso académico de igual Universidad, el 26 de septiembre.

El Presidente, los Consejeros Sres. Martínez Ripoll y Gálvez, así como varios Letrados y el Letrado-Secretario General, asistieron el 11 de febrero a la presentación del “Vademécum de Cooperación Jurídica Internacional”, organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, que se desarrolló en el Palacio de San Esteban bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La Letrada Sra. Cobacho y el Letrado Sr. Baño asistieron el 25 de febrero, en la sede del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, a una jornada sobre la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El Consejero Sr. Gálvez, asistió a la VI edición del Congreso de la Red Derecho Tics, realizado en la ciudad de Murcia con ocasión de las Jornadas SICARM, del 21 al 23 de mayo.

10. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2007.

En sesión extraordinaria celebrada el día 26 de febrero de 2008, presidida por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, D. Ramón Luis Valcárcel Siso, el Consejo Jurídico aprobó la Memoria de Actividades correspondiente al año 2007. Al acto asistieron Autoridades regionales y representantes de las distintas Administraciones y Corporaciones.

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

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

Deseo comenzar agradeciendo muy sinceramente a cuantos nos acompañan su asistencia a este acto, cuya celebración no se agota, para el Consejo Jurídico, en el sólo cumplimiento de la obligación legal, sino que también -según estimo- constituye ya un acontecimiento de notable interés en el ámbito jurídico-administrativo de nuestra Región, especialmente en lo que afecta a la Comunidad Autónoma, a la par que una feliz circunstancia para acoger en nuestra sede a las primeras autoridades y funcionarios relevantes que la personalizan en su actividad.

Aunque es ésta la décima vez que el Consejo Jurídico comparece para presentar su Memoria, es la primera ocasión que quien les habla tiene el honor de participar en este acto como Presidente, correspondiéndome presentar la del 2007, año en el

que se produjo una renovación importante de miembros en el Consejo Jurídico; el cumplimiento del ciclo que ello supone ha puesto de relieve la estabilidad de una institución que, aun joven, manifiesta una solidez y arraigo dignos de la noble función que tiene encomendada. Creo poder afirmar con orgullo que la labor realizada en estos años muestra unos espléndidos frutos que hacen presagiar un futuro esperanzador.

Por ello, al mismo tiempo que nos reconocemos hijos de nuestro pasado, proclamamos también nuestra voluntad de ser ejecutores y responsables de nuestro porvenir y, en consecuencia, pretendemos encauzar la actividad del Consejo Jurídico en la manera que requieren las actuales circunstancias. Tal como éstas se muestran hemos de atender a la necesidad de realizar un esfuerzo para equilibrar la demanda de Dictámenes y las posibilidades de rendimiento óptimo de nuestros recursos, con el fin de reducir el plazo de emisión de aquéllos. Atendiendo al principio de eficiencia, pretendemos alcanzar esta meta evitando, por ahora, la reforma de nuestras normas de organización y funcionamiento, para lo cual hemos puesto en marcha medidas internas de distribución del trabajo y de las labores administrativas, en el convencimiento de que vamos a conseguir tal objetivo.

En cualquier caso, si cabe el optimismo sobre el porvenir del Consejo es porque su actividad diaria se repercute sobre un grupo humano cuya cualificación y sentido de la profesionalidad son dignos del mayor elogio, afirmación que puedo hacer con toda rotundidad y sin carga retórica alguna. Concienciados, pues, de las nuevas metas, nuestros funcionarios se reconocen partícipes en la consecución de tal objetivo.

Pero el funcionamiento del Consejo, inmerso en el de las instituciones autonómicas y en el de la Administración regional, necesita de la cooperación de éstas para desarrollarse con todo el rigor y brillo pretendidos. La eficacia del Dictamen no depende sólo de quien finalmente lo emite, sino también, en parte, de quien activa el procedimiento formulando la consulta, que debe ir acompañada de cuantos requerimientos legales y reglamentarios son precisos para que el parecer jurídico se acomode a su fin. Este fin, que es proporcionar una opinión sobre qué espera el ordenamiento jurídico, en el caso concreto, para que el interés general goce de la mejor defensa posible, merece la mayor atención de todos. Para tan alta finalidad convergemos unos y otro, órganos de la Administración activa y Consejo Jurídico, y a cada uno corresponde intensificar su dedicación para que la suma de todos se reduzca a uno, siguiendo la directriz sabiamente expresada por nuestro Saavedra Fajardo en su empresa 57, “Uni reddatur”. La complejidad de los asuntos públicos así lo requiere, cuando la decisión reduce a unidad un conjunto de elementos, consejos y apreciaciones plurales.

En este marco de asunción y esclarecimiento del interés público es donde se halla la razón última por la que el Consejo Jurídico dirige anualmente a la Asamblea y Gobierno regionales un conjunto de observaciones y sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración y de las instituciones autonómicas, como expresamente autoriza y exige el artículo 15 de nuestra Ley 2/1997. Los títulos que encabezan cada una de ellas suelen ser expresivos de su contenido, y refieren aspectos comunes de los asuntos dictaminados; a veces, se coronan con recomendaciones concretas sobre cómo la praxis administrativa debe amoldarse al ordenamiento jurídico.

No podemos ocultar la satisfacción que nos proporciona observar que algunas de ellas se han incorporado al acervo común autonómico y hoy se llevan a efecto dentro de pautas de normalidad. Así ocurre, por ejemplo, con lo observado desde el año 1998 sobre el contenido de las leyes llamadas “de acompañamiento”, o con la práctica de la prueba testifical y emplazamiento de interesados en los expedientes de responsabilidad patrimonial, tratado en la Memoria del año 2000. Y así, pudiéramos señalar más ejemplos en los que la Administración consultante cita expresamente la doctrina de este Consejo como apoyo de su decisión.

Pero la preocupación que quiero manifestar es que el modo de obrar y de aplicar el Derecho que se refleja en algunos procedimientos muestra también, a veces, desatención hacia estas buenas prácticas con más frecuencia de lo que sería deseable. Y en tal tesitura, ruego la colaboración de los Consejeros y, en general, de los Altos Cargos de las Consejerías, para que el contenido de las observaciones y sugerencias de las Memorias se difunda ampliamente entre los servicios a su cargo, y se encomiende poner celo en su consideración y observancia. Y, aun con riesgo de abusar de la atención que me prestan, también quiero recordar la conveniencia de cumplir lo que prescribe el artículo 3.3 de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, sobre remisión al Consejo de la resolución o disposición definitivamente adoptada en los asuntos consultados, ya que ello, además de dar satisfacción al mandato reglamentario, propicia la introspección que la Función Consultiva necesita siempre.

Dicho lo anterior, también es de justicia que expresamente agradezcamos la leal y activa cooperación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en orden a la satisfacción de las demandas sostenidas por el Consejo Jurídico sobre los medios necesarios para el desenvolvimiento habitual de sus funciones: celebramos especialmente el buen desarrollo de las obras del edificio fronterero, destinado a ser sede más adecuada de esta institución, a cuya inauguración esperamos poder convocar lo antes posible.

Con énfasis deliberado quiero trasladar a todos la gratitud que sentimos por su colaboración y su presencia aquí; especialmente la gran honra dispensada a

esta institución por quien ahora nos preside, que sirve de acicate a la renovada ilusión con la que en el Consejo Jurídico afrontamos aportar, a través de la Función Consultiva, nuestra cuota de participación en la empresa común que es la Comunidad Autónoma.

Nada más y muchas gracias.”

Para cerrar el acto el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, D. Ramón Luis Valcárcel Siso, pronunció el siguiente discurso:

“Excelentísimo Señor Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Excelentísimos Señores Consejeros, Señoras y Señores:

Deseo que mis primeras palabras en este solemne acto de aprobación de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, correspondiente al año 2007, sean para resaltar la circunstancia de que se trata de la primera Memoria aprobada bajo la Presidencia del Excelentísimo Señor D. Mariano García Canales.

Quiero con ello significar que, tras la fructífera etapa en la cual el Consejo actuó bajo la sabia dirección del Excelentísimo Señor D. Juan Megías Molina, quien ha sido su Presidente desde el nacimiento de la Institución, en este nuevo periodo, que auguro no menos provechoso, la labor del Consejo Jurídico ha continuado desarrollándose, como no podía ser de otra manera, a los niveles de rigor y profesionalidad que nos tiene acostumbrados.

Sirvan, pues, estas palabras para, simultáneamente, reiterar mi reconocimiento a Juan Megías, y a la vez expresar mi confianza y afecto a Mariano García Canales, así como a las personas de todos los Consejeros, especialmente a los que hoy concurren a este acto por primera vez: los Excelentísimos Señores D. Pedro Luís Sáez López y D. Luís Alberto Gálvez Muñoz.

Por otra parte, permítanme recordar que, desde el ya lejano 1998, con esta son ya diez las Memorias aprobadas por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, cifra que pone de manifiesto la madurez de esta noble Institución, al tiempo que, si hemos de reconocerle un valor simbólico, hace referencia, de algún modo, a la perfección que el número diez representa en tantas facetas de nuestra vida.

Se abre, por tanto, una nueva fase en la trayectoria vital del Consejo, que inicia los pasos que habrán de llevarlo, sin duda, a aprobar una segunda decena de Memorias, a través de las cuales dé traslado de sus actuaciones a quienes somos destinatarios de las mismas.

En este sentido, no por sabido resulta ocioso recordar la trascendental tarea que tiene encomendada el Consejo Jurídico de la Región de Murcia como superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administración de nuestra Comunidad Autónoma.

Ya que mi ilustre predecesor en el uso de la palabra se ha referido a las sabias directrices que, para ejercer el buen gobierno, nos legó ese murciano universal que fue Saavedra Fajardo y de cuya muerte se cumple este año el 360 aniversario, me viene a la memoria esa frase de su 'Empresa 21', en la que se afirma que "sobre las piedras de las leyes, no de la voluntad, se funda la verdadera política".

Y es gracias a ese predominio que ostentan las normas jurídicas a la hora de articular las decisiones políticas en un Estado de Derecho como en el que hoy disfrutamos, que la tarea desempeñada por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia nos resulta tan necesaria y provechosa.

Sabido es que las leyes, pese a la inamovilidad de sus disposiciones, están siempre abiertas a la interpretación. Y es en el cumplimiento de esta tarea donde podemos estar bien tranquilos los murcianos con nuestro Consejo Jurídico, gracias a la alta cualificación y acreditada profesionalidad de quienes lo integran.

Y es también la propia ley la que atribuye al Consejo la competencia de emitir informes preceptivos, entre otros, sobre Anteproyectos de Leyes o Decretos Legislativos, es decir, sobre las normas que desarrollan el articulado de nuestro Estatuto de Autonomía y que repercuten en el conjunto de nuestros ciudadanos. Por tanto, la labor del Consejo adquiere siempre una doble dimensión: a la meramente jurídica se suma también la social.

Independencia y autonomía son otros rasgos distintivos de la actuación del Consejo garantiza la Ley, y que han caracterizado el proceder de la Institución desde que comenzó a ejercer sus funciones, lo que ha alejado, en todo momento, cualquier sospecha de que sus resoluciones pudieran ser partidistas o responder a intereses externos.

Las personas tenemos a veces el riesgo de, por acostumbrado, olvidar o, al menos no reconocer como es debido, el papel de quienes nos acompañan en el devenir diario, máxime cuando su presencia es discreta, prudente y alejada de todo afán de protagonismo.

Son, precisamente, esos compañeros leales, los más necesarios, como bien se aprecia cuando, por alguna circunstancia, carecemos puntualmente de su apoyo o su respaldo.

Por ello, quiero de nuevo afirmar mi convencimiento en la absoluta necesidad de un órgano consultivo como es el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y de la alta valía de las tareas que lleva a cabo para el gobierno y la administración de nuestra Región, así como reiterar el firme compromiso por parte de la Comunidad Autónoma de apoyar a esta institución y facilitarle los medios que requiere para el mejor desempeño de la función que legalmente tiene atribuida.

Muchas gracias.

Queda clausurado el acto. Se levanta la sesión.”

11. Publicación de dictámenes del año 2007.

Cumpliendo lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Consejo editó en un libro los dictámenes emitidos durante el año 2007, omitiendo aquéllos que planteaban cuestiones jurídicas idénticas a otras ya reproducidas, situación que se advierte con la correspondiente nota. La reproducción de dichos dictámenes se realizó, como es preceptivo, omitiendo los datos concretos de procedencia y características de las consultas. Esta edición, igual que las precedentes, se complementa con cuatro índices (numérico, por títulos competenciales, alfabético de materias y de referencia a la normativa aplicada), para facilitar un uso completo y rápido.

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 2008 tuvieron entrada en el Consejo 223 expedientes con solicitud de dictamen, 22 más que el año 2007, lo que supone un 10 por ciento más. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración han generado 158 consultas, lo que representa el 70,8 por ciento del total.

Fueron emitidos 219 dictámenes, es decir, 38 más que el año anterior, representando un incremento del 21 por ciento.

2. Procedencia de las consultas

Como es habitual, los expedientes recibidos en petición de consulta proceden, en su mayoría, de la Administración autonómica, que envió 201, correspondiendo los 12 restantes a las Corporaciones Locales, todo ello según el siguiente detalle:

Gobierno y Administración Regional:

| | |
|---|----|
| Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas | 1 |
| Consejería de Hacienda y Administración Pública | 10 |
| Consejería de Economía y Hacienda..... | 5 |
| Consejería de Economía, Empresa e Innovación | 1 |
| Consejería de Agricultura y Agua | 10 |
| Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración..... | 2 |

| | |
|--|------------|
| Consejería de Trabajo y Política Social..... | 1 |
| Consejería de Sanidad | 51 |
| Consejería de Sanidad y Consumo..... | 17 |
| Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio | 13 |
| Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes..... | 27 |
| Consejería de Educación, Formación y Empleo | 11 |
| Consejería de Educación, Ciencia e Investigación..... | 50 |
| Consejería de Educación y Cultura | 1 |
| Consejería de Cultura y Turismo..... | 2 |
| Consejería de Cultura, Juventud y Deportes | 2 |
| Consejería de Empleo y Formación | 5 |
| Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio..... | 2 |
| Subtotal | 211 |

Corporaciones Locales:

| | |
|---|------------|
| Alcalde del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Abarán..... | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Bullas | 2 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Cehegín | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Fortuna | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Librilla | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Yecla..... | 2 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Cartagena | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Fuente Álamo..... | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Lorquí..... | 1 |
| Subtotal | 12 |
| TOTAL..... | 223 |

Las consultas se formularon en 221 ocasiones con carácter preceptivo, teniendo las 2 restantes carácter potestativo.

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 86 expedientes, de los cuales 6 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta, siendo relevante la concentración de consultas formuladas en el último periodo del año.

4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas

Todos los dictámenes fueron aprobados por unanimidad, y no se han registrado votos particulares ni audiencias en los expedientes ingresados en 2008.

5. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se clasifican así:

5.1. Por la procedencia de la consulta:

| | |
|--|------------|
| Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas | 1 |
| Consejería de Hacienda y Administración Pública | 14 |
| Consejería de Economía y Hacienda..... | 2 |
| Consejería de Economía, Empresa e Innovación | 2 |
| Consejería de Agricultura y Agua | 9 |
| Consejería de Trabajo y Política Social..... | 2 |
| Consejería de Sanidad | 68 |
| Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio | 3 |
| Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio..... | 1 |
| Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes..... | 32 |
| Consejería de Educación, Formación y Empleo | 8 |
| Consejería de Educación, Ciencia e Investigación..... | 50 |
| Consejería de Educación y Cultura | 7 |
| Consejería de Cultura, Juventud y Deportes | 1 |
| Consejería de Cultura y Turismo..... | 1 |
| Consejería de Empleo y Formación | 6 |
| Subtotal | 207 |
| | |
| Alcalde del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Abarán..... | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Alcantarilla..... | 2 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Archena | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Bullas | 2 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Cehegín | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Librilla | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Cartagena | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de Lorquí..... | 1 |
| Alcalde del Ayuntamiento de San Javier | 1 |
| Subtotal | 12 |
| TOTAL..... | 219 |

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..... | 6 |
| 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..... | 34 |
| 6. Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes | 8 |
| 7. Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista..... | 5 |
| 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..... | 146 |
| 10. Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito | 0 |
| 11. Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional..... | 0 |
| 12. Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de la misma..... | 15 |
| 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 | 2 |
| 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 |
| Subtotal | 218 |
| 5.2.2. Potestativos: | 1 |
| TOTAL..... | 219 |

6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 108 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:

| | |
|---|------------|
| - Con omisión de fórmula..... | 1 |
| - De acuerdo con el Consejo Jurídico..... | 103 |
| - Oído el Consejo Jurídico..... | 4 |
| TOTAL..... | 108 |

7. Índice numérico de dictámenes

| Nº | MATERIA |
|-------|---|
| 01-08 | Revisión de oficio del acto administrativo por el que se solicita el abono de 1.391.481,80 euros, como consecuencia del servicio de recogida de residuos sólidos por parte de la empresa x. |
| 02-08 | Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios. |
| 03-08 | Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios. |
| 04-08 | Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad. |
| 05-08 | Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios. |

- 06-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 07-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una cazadora durante la jornada escolar.
- 08-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 09-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 10-08 Reconocimiento de obligación sin fiscalización previa derivada del procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por x, como consecuencia de errónea calificación en pruebas selectivas.
- 11-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 12-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 13-08 Reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentados en la omisión de intervención previa de los mismos en el expediente relativo a las obras de “Autovía de conexión de la A-7 en Alhama con el Campo de Cartagena”.
- 14-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 15-08 Revisión de oficio del acto administrativo por el que se solicita el abono de 160.723, 96 euros, como consecuencia del servicio de limpieza viaria por parte de la empresa x.
- 16-08 Anteproyecto de Ley de Adaptación del Instituto de la Vivienda y Suelo de la Región de Murcia a la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la CARM.
- 17-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 18-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 19-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 20-08 Resolución de contrato formalizado con la mercantil x, por la construcción de 12 unidades de educación primaria y dependencias anejas del Colegio Público Jesús García, de Lorquí.
- 21-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 22-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 23-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 24-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 25-08 Revisión de oficio de actos nulos solicitada por x respecto a liquidación complementaria en concepto de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- 26-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 27-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 28-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 29-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 30-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 31-08 Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 32-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 33-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 34-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, administrador único de Y, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 35-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 36-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 37-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 38-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.

- 39-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 40-08 Proyecto de Decreto de Centros Integrados de Formación Profesional de la Región de Murcia.
- 41-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 42-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de las Enseñanzas Elementales de Danza para la Región de Murcia.
- 43-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 44-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 45-08 Resolución de contrato formalizado con la mercantil x, para la gestión y explotación del albergue municipal y zona recreativa, en el municipio de Librilla.
- 46-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de las Enseñanzas Elementales de Música para la Región de Murcia.
- 47-08 Revisión de oficio del contrato adjudicado a la mercantil x, el 27 de febrero de 2001, por el que el Ayuntamiento de San Javier adquirió unos terrenos para la construcción del nuevo Hospital Comarcal que, finalmente, no fueron destinados a dicho fin.
- 48-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 49-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 50-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 51-08 Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento para la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 52-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 53-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 54-08 Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- 55-08 Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Academias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 56-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 57-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de las Enseñanzas Profesionales de Música para la Región de Murcia.
- 58-08 Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para acreditar la deducción autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua.
- 59-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 60-08 Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de la Región de Murcia.
- 61-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 62-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 63-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 64-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de las Enseñanzas Profesionales de Danza para la Región de Murcia.
- 65-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, por daños y perjuicios sufridos en accidente de circulación.
- 66-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 67-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 68-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 69-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 70-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 71-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

- 72-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 73-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el fallecimiento de su hijo.
- 74-08 Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de la Región de Murcia.
- 75-08 Proyecto de Orden de creación del precio público a aplicar por el Ente Público del Agua de la Región de Murcia, para abastecimiento de agua potable en alta procedente de la desalación en la CARM.
- 76-08 Resolución de contrato formalizado con la mercantil x, por las obras del jardín en la calle Rafael Alberti, del Barrio de los Poetas, en el municipio de Bullas.
- 77-08 Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 78-08 Resolución de contrato formalizado con la mercantil x, para diversas obras en la pedanía de la Copa, municipio de Bullas.
- 79-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 80-08 Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios empleo y formación.
- 81-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 82-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 83-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 84-08 Revisión de oficio instada por x, contra resolución sancionadora del Director General de Ganadería y Pesca.
- 85-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 86-08 Proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos adicionales para la instalación, inspección, puesta en servicio, uso y mantenimiento de grúas torre desmontables para obras u otras instalaciones.
- 87-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 88-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 89-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen de concesión directa de subvenciones relacionadas con la iniciativa en materia de empleo denominada “cheque empleo”.
- 90-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 91-08 Modificación de contrato de las obras de “Urbanización del Campo de los Juncos”, en Cartagena.
- 92-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 93-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 94-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, por daños y perjuicios sufridos en accidente de circulación ocurrido en la carretera MU-602 (Cartagena-Alhama de Murcia).
- 95-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 96-08 Proyecto de Decreto por el que se concreta la distribución de competencias en materia de establecimientos relacionados con los medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos en la Región de Murcia.
- 97-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 98-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 99-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el fallecimiento de su hija menor de edad, en la piscina municipal de Archena.
- 100-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 101-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 102-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 103-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 104-08 Resolución de contrato formalizado con la mercantil x, para los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria, en el municipio de Abarán.
- 105-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 106-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 107-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 108-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 109-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 110-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una plantación de su propiedad.
- 111-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de unas gafas en el recinto de la Universidad Politécnica de Cartagena.
- 112-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 113-08 Responsabilidad patrimonial instada por x como consecuencia de los daños sufridos por una caída en el aparcamiento del H.G.U. Virgen de la Arrixaca.
- 114-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debida a accidente escolar.
- 115-08 Proyecto de Decreto por el que se crea el registro de empresas oficialmente reconocidas para la realización de inspecciones técnicas de medios de aplicación fitosanitaria (ITMAF) y, los requisitos técnicos que deben cumplir tales empresas para realizar esa actividad.
- 116-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de “---”, S.A., como consecuencia de los daños sufridos por la denegación de la solicitud de renovación de su actividad.
- 117-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 118-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 119-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

- 120-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 121-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 122-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una vivienda de su propiedad.
- 123-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación, en la carretera de la Alberca.
- 124-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 125-08 Proyecto de Decreto por el que se regula el registro de empresas acreditadas como contratistas y subcontratistas en el sector de la construcción en la Región de Murcia.
- 126-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 127-08 Consulta sobre la composición de los tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas para el acceso a personal funcionario y laboral tras la entrada en vigor de la Ley reguladora del Estatuto de la Función Pública.
- 128-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 129-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en vehículos de su propiedad.
- 130-08 Resolución de discrepancias entre la Intervención General y la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación en el expediente de modificación de las obras de construcción de un instituto de educación secundaria obligatoria en Pozo Estrecho (Cartagena).
- 131-08 Resolución de discrepancias entre la Intervención General y la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación en el expediente de modificación de las obras de construcción y ampliación de 2 líneas para educación infantil y primaria en el C.P. Sagrado Corazón de Lorca (Murcia).
- 132-08 Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del segundo ciclo de educación infantil en la CARM.
- 133-08 Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura y el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 134-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, como consecuencia de los daños ocasionados por la declaración del cierre del programa PRODER.

- 135-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 136-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 137-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 138-08 Proyecto de Orden por el que se establece el contenido y plazo para su elaboración de la memoria anual de seguimiento del Plan Estratégico de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 2007-2010.
- 139-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, por accidente escolar.
- 140-08 Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y otros costes a percibir por las compañías distribuidoras de gas natural.
- 141-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 142-08 Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia.
- 143-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 144-08 Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Día de Persona Mayores de la Región de Murcia, dependientes del I.M.A.S.
- 145-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 146-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 147-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 148-08 Modificación de contrato de las obras de construcción de un Centro de Salud en Ceutí (Murcia).
- 149-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 150-08 Revisión de oficio de acto administrativo tributario dictado en expediente de inspección por los conceptos de ITP y AJD, solicitada por x.
- 151-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.

- 152-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 153-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 154-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 155-08 Proyecto de Decreto sobre el reconocimiento de Distintivos de Calidad de Obras, de Productos y de Servicios utilizados en la edificación.
- 156-08 Reclamación patrimonial instada por x, como consecuencia de accidente escolar.
- 157-08 Revisión de oficio de actos nulos iniciada por Orden de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, de fecha 18 de julio de 2008, en relación con el tercer ejercicio de las pruebas selectivas para el acceso por el turno libre al Cuerpo de Auxiliares Administrativos, derivadas de la OPE 2004.
- 158-08 Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento del control lechero oficial en la región de Murcia y se constituye la Comisión Regional y el Centro Autonómico de Control Lechero de la Región de Murcia.
- 159-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de accidente escolar.
- 160-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 161-08 Proyecto de Decreto sobre publicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales
- 162-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas sin fiscalización previa en el expediente de contratación relativo al “Diseño y ejecución del suministro e instalación de la exposición permanente del Museo de Arqueología de Murcia”.
- 163-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 164-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 165-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por hurto en centro escolar.
- 166-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas sin fiscalización previa por los trabajos selvícolas preventivos contra incendios forestales realizados por la empresa x, durante el mes de octubre de 2007.

- 167-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente fuera del recinto escolar.
- 168-08 Responsabilidad Patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 169-08 Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2009.
- 170-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 171-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 172-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija menor de edad, debida a accidente escolar.
- 173-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 174-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, Presidente de la Comunidad de Regantes y, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de una acequia.
- 175-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 176-08 Proyecto de Orden sobre Señalización Adicional e Identificación de las Oficinas de Farmacia de la Región de Murcia.
- 177-08 Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios para el año 2009.
- 178-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 179-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de y, como consecuencia de los daños sufridos por apertura de oficina de farmacia.
- 180-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 181-08 Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 182-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 183-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 184-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 185-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 186-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 187-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 188-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 189-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente en centro escolar.
- 190-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de “---” S.A., como consecuencia de los daños sufridos en edificio.
- 191-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 192-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una explotación ganadera de su propiedad.
- 193-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una nave de su propiedad.
- 194-08 Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 221/2006, de 27 de octubre, que regula los Clubes Deportivos y Entidades de Promoción y Recreación Deportiva de la Región de Murcia.
- 195-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 196-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 197-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 198-08 Anteproyecto de Ley de los derechos y deberes de los usuarios del Sistema Sanitario de la Región de Murcia.
- 199-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 200-08 Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 92/2005, de 22 de julio, que regula la tarjeta sanitaria individual y su régimen de uso en la Región de Murcia.

- 201-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 202-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, por los trabajos selvícolas preventivos contra incendios forestales realizados por la empresa “---” S.A., durante el mes de octubre de 2007.
- 203-08 Proyecto de Orden de la Consejera de Hacienda y Administración Pública por la que se desarrolla el artículo 21.7 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, en relación con determinados recursos de derecho público.
- 204-08 Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cehegín sobre la aprobación definitiva del proyecto de Modificación de las Normas Urbanísticas y Ordenanzas Reguladoras del P.E.P.R.I.
- 205-08 Reconocimiento de obligaciones con omisión del trámite de fiscalización previa derivadas de la Orden de 28 de julio de 2008, de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, de Concesión de Subvenciones a Ayuntamientos y Consorcios en materia de paisaje.
- 206-08 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 207-08 Reconocimiento de obligaciones con omisión del trámite de fiscalización previa, contraídas por las obras de construcción de diversas unidades educativas en el Colegio Público “Bahía de Mazarrón”.
- 208-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en la adquisición de dos vehículos con destino al Instituto de Seguridad y Salud Laboral,
- 209-08 Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 51/1986, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 3/1985, de 10 de julio, de creación del Organismo Autónomo Imprenta Regional de Murcia.
- 210-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en las obras de construcción de un Instituto de Educación Secundaria en Pozo Estrecho (Cartagena),
- 211-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa en las obras de construcción y ampliación de 2 líneas para Educación Infantil y Primaria en el C.P. Sagrado Corazón de Lorca (Murcia).
- 212-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en las obras de construcción de un nuevo colegio público de Educación Infantil en Lorca (Murcia).

- 213-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en las obras de construcción de un Colegio Público de Infantil y Primaria en la zona norte de Murcia (CR-5).
- 214-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en las obras de ampliación del I.E.S. “Antonio Menárguez Costa”, de los Alcázares (Murcia).
- 215-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en las obras de instalación de la red informática y cuadros eléctricos en el I.E.S. “Ingeniero de la Cierva”, de Patiño (Murcia).
- 216-08 Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de los servicios de recaudación de determinados derechos económicos de la Hacienda Pública Regional por la Agencia Regional de Recaudación.
- 217-08 Reconocimiento de obligaciones contraídas con omisión del trámite de fiscalización previa, en los trabajos selvícolas preventivos contra incendios forestales realizados por la empresa x, durante los meses de septiembre y octubre de 2008.
- 218-08 Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el currículo correspondiente al nivel avanzado.
- 219-08 Responsabilidad patrimonial instada por x en nombre y representación de su hija, como consecuencia de los daños sufridos por accidente escolar.

8. Acuerdos de suspensión de trámite.

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 16 solicitudes de dictamen, para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. LÍMITES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

A) Sentido institucional del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

En el artículo 106.2 de la Norma Fundamental se constitucionaliza el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, de gran arraigo en nuestro ordenamiento jurídico a partir de su incorporación al mismo a través del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

La institución de la responsabilidad patrimonial se inserta, junto con la expropiación forzosa, en el sistema de garantías patrimoniales de los particulares. No basta que la Administración indemnice cuando el objeto de su acción es despojar de sus bienes o derechos a los particulares por causa de utilidad pública o interés social: si no lo hiciera, sería una pura confiscación. Es preciso también que cuando el patrimonio de los ciudadanos sufre injustificadamente algún quebranto por efecto directo de la acción pública, esa lesión patrimonial se impute a la Administración para que ésta indemnice. Si el ordenamiento jurídico no ofreciera esta garantía, la situación del perjudicado sería virtualmente idéntica a la de aquél que hubiera sido expropiado sin indemnización. Si no se indemnizara, tan confiscatoria sería una medida de privación singular de un bien o derecho patrimonial como una lesión padecida como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa, según destaca doctrina autorizada.

Su trascendencia es puesta de relieve por García de Enterría de la siguiente manera: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración -decía Hauriau- que reclama el instinto popular, cuyo sentimiento respecto al Poder público puede formularse en estos dos brocados: que actúe, pero que obedezca a la Ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”. Por ello, principio de legalidad y responsabilidad patrimonial de la Administración constituyen, para el maestro español, los dos grandes soportes estructurales del Derecho Administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende, justamente, de su correcto juego.

Dispone el citado artículo 106.2 que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Esta previsión constitucional se encuentra actualmente desarrollada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Además de una abundante jurisprudencia, existe una copiosa doctrina del Consejo de Estado y de los demás órganos consultivos acerca de los requisitos exigidos para poder declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. A grandes rasgos puede establecerse que la regulación de los citados artículos 139 y siguientes LPAC se está refiriendo a la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración, garantizando el derecho a ser indemnizado siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La expresión “servicios públicos” viene entendiéndose en sentido amplio, como equivalente a actuación administrativa, de manera que los particulares tienen derecho a ser indemnizados cuando se les produzca una lesión como consecuencia de una actuación administrativa. La evolución seguida desde el año 1954 ha llevado a esta conclusión, que evita entrar en discusiones relativas a lo que debe entenderse en sentido material por servicio público, y permite dar igual tratamiento a lesiones producidas por la Administración que no pudieran en rigor conceptual considerarse como resultado del funcionamiento de los servicios públicos.

Dimana de tal previsión, también, el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el sentido de que no será precisa la concurrencia de elemento culpabilístico para que pueda ser declarada dicha responsabilidad y, por ende, la obligación de la Administración de indemnizar al reclamante.

Igualmente, el artículo 106.2 alude a la lesión que justifica la reclamación. En este aspecto, el artículo 139.2 LPAC exige que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado por relación a un persona o grupo de personas.

Además, el artículo 106.2 CE no cierra el régimen jurídico aplicable para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de una Administración, lo que se confirma con la remisión explícita que en el precepto constitucional se contiene a “los términos establecidos por la ley”. Ésta, no obstante, deberá respetar los principios que dimanen de las previsiones contenidas en dicho precepto constitucional.

De todo ello resulta que el elemento central del sistema de responsabilidad de la Administración no es, por tanto, la vulneración de la legalidad o de un estándar de diligencia o eficacia, sino única y exclusivamente la existencia de una lesión del patrimonio del particular que pueda vincularse causalmente al desarrollo de una actividad administrativa. Por “lesión” -como concepto jurídico acuñado- debe entenderse el daño antijurídico, no en el sentido de que en su producción se haya actuado de manera contraria a Derecho, sino considerando como tal el daño que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar. Por lo demás, es indemnizable toda lesión que sufra el perjudicado en cualquiera de sus bienes y derechos, concepción amplia que incluye obviamente, no sólo daños materiales, sino también morales. En definitiva, desde esta perspectiva, la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como una institución que responde a los fines de garantía y reparación.

No obstante, se ha destacado por la doctrina que la responsabilidad de la Administración debía edificarse igualmente sobre el fundamento objetivo de la solidaridad social ante los daños en que se traduzca el riesgo social que comporta el funcionamiento de los servicios públicos: si los efectos beneficiosos de la actividad administrativa se disfrutan por todos los ciudadanos, también debe hacerse frente conjuntamente a los efectos negativos que se deriven de los mismos. Es decir, cabe aceptar que los efectos perjudiciales indirectos de una actividad dirigida a lograr beneficios colectivos y a actuar intereses sociales, deben ser asumidos igualmente por toda la colectividad.

B) Algunas limitaciones del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Ahora bien, esa penetración de la solidaridad en la institución queda limitada, en principio, a los efectos antedichos, lo que no significa negar que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración está en directa relación con los mecanismos de asistencia y seguridad social, de modo que cuanto más amplios sean estos últimos, menos juego se le exige a la responsabilidad, a la que no debe negarse completamente un papel propio en el marco de los principios del Estado Social. Pero, a salvo las matizaciones oportunas que puedan surgir en la casuística, por la especial ligazón de la responsabilidad con los principios de igualdad y justicia, su relación con los postulados del Estado Social resulta menos cercana. Queda patente la existencia de tal deslinde en la redacción del artículo 141.1, inciso segundo, de la

LPAC, reformado por la Ley 4/1999, el cual afirma que *“no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos”*, - a lo que añade- *“todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”*. Es decir, que también en los casos de fuerza mayor y de daños no ilegítimos, supuestos que rompen la necesaria relación causal que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración precisa, cabe desplegar la acción pública para reparar ciertas consecuencias dañosas particularizadas no subsumibles en el instituto de la responsabilidad, que pueden incluso ser reconocidas como verdaderos derechos subjetivos. En ese campo de actuación, como resulta obvio decir, la actividad de los poderes públicos tiene su fundamento constitucional en el Estado Social y, de manera más concreta, en un reconocimiento de solidaridad colectiva que da lugar a la reparación del daño.

a) Limitaciones de la responsabilidad patrimonial en el caso de determinados daños sufridos por los alumnos durante la jornada escolar.

El criterio reiteradamente manifestado por el Consejo Jurídico a través de sus Dictámenes y de memorias anteriores es que la mayor parte de los daños sufridos por los escolares durante su permanencia en los centros educativos no encajan en la responsabilidad patrimonial de la Administración -a no ser que ésta se concibiese con el sentido providencialista tan denostado por doctrina y jurisprudencia-, pero sí son merecedores de un tratamiento adecuado desde una perspectiva social.

Esta idea es reiterada año tras año, ya desde los Dictámenes 81 y 82 del año 2000, manifestando que el origen del parcialmente distorsionado enfoque con el que se afronta la instrucción de estos asuntos se advierte al constatar que el ámbito del servicio público de educación, gestionado por la Administración autonómica, no se limita a la obligación de diligencia que compete a los responsables de los centros educativos. La legislación básica estatal configura los parámetros de tal servicio que, conviene recordar, gira en la órbita de un derecho fundamental (art. 27.1 CE) normado, entre otras, por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la cual, después de resaltar que la educación básica es obligatoria y gratuita (art. 1), dice que los alumnos tienen, como básico, *“derecho a protección social en los casos de infortunio familiar y accidente”* (art. 6.3, i).

Los expedientes que materializan las actuaciones practicadas en estas reclamaciones están encabezados, en la mayoría de los casos, por un documento, suscrito por el Director del centro, denominado comunicación de “accidente” escolar, siendo éste el presupuesto del que el citado artículo 6.3, i) LODE deriva el derecho a la protección social del estudiante. La definición legal de qué pueda entenderse

por tal se encuentra en el artículo 5 de la Ley de 17 de julio de 1953, reguladora del seguro escolar (según el cual consiste en lesión corporal de la que es víctima el estudiante por actividades directa o indirectamente relacionadas con tal condición que hayan sido organizadas o autorizadas por los Centros de enseñanza), pero ha de reinterpretarse hoy en el marco del derecho fundamental a la educación en el que la misma se inscribe, y en el contexto de la legislación reguladora de la seguridad social, comprendiendo en la misma los hechos dañosos que se producen con ocasión de actividad directa o indirectamente relacionada con la condición de estudiante, y con la misma amplitud con la que el artículo 115 del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social lo regula para el ámbito laboral.

Los aspectos que a partir de ello plantean tales casos de daños de escolares tienen un gran significado en la sociedad, lo que nos conduce a insistir en la necesaria reflexión del Departamento competente para que tenga en cuenta que se está produciendo una desatención a los accidentados por unos hechos que, según la LODE, son dignos de protección.

b) Limitaciones de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por asistencia sanitaria.

La aplicación de los elementos normativos de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito de la asistencia sanitaria conduce a veces a finalizar los dictámenes con conclusiones desestimatorias de lo pretendido por los interesados que, sin embargo, no evitan la contemplación de situaciones humanas de enorme sufrimiento ante las que no debería haber una actitud pasiva del ordenamiento jurídico. Dados los rasgos que conforman su sentido institucional, estas situaciones desbordan el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, que es insuficiente para atenderlas.

El Consejo Jurídico se ha mostrado favorable a que el principio de prevención de la política general de bienestar social lleve a que los servicios sociales estén coordinados con aquellos otros recursos que, vinculados a la Administración e integrados en otras áreas, inciden determinadamente en la calidad de vida o en la promoción personal o social de los ciudadanos, actuando especialmente coordinados con los servicios sanitarios. La coordinación de las políticas sanitarias y asistenciales en la definición de necesidades, armonización de planificaciones y diseño de actuaciones, es una necesidad que se hace cada vez más patente, alcanzando su punto álgido en las prestaciones dirigidas a personas mayores y discapacitados; la armonización entre estas actuaciones puede hacerse mediante la aprobación de Programas Sociosanitarios que favorezcan la coordinación de recursos (Dictámenes 128/2002 y 26/2003).

Para ilustrar esta idea bien valen los ejemplos resultantes de los Dictámenes 32 y 39 de 2008. En el primero de ellos, tras un embarazo de riesgo obstétrico puntualmente controlado en el que se detectaron graves complicaciones (diabetes gestacional y macrosomía fetal, principalmente), a la reclamante, en la semana 40 de gestación, se le practicó un monitor cuyo resultado fue patológico y se indicó cesárea por sufrimiento fetal, naciendo un niño de 4.025 gramos, con la piel teñida de meconio y neurológicamente deprimido. Después de varios ingresos y tratamientos fue dado de alta con el diagnóstico de “Encefalopatía hipóxico-isquémica perinatal”. Las lesiones que padece el menor dieron lugar a que se le reconociese un grado de minusvalía del 75%, situación que no fue calificada de definitiva porque cabía un agravamiento. Entre otros conceptos, se reclama para atender los gastos que ocasiona la necesidad de que el menor sea atendido por tres personas titulares y una suplente -para caso de enfermedad o imposibilidad de cualquiera de las tres, o período vacacional- en turno de ocho horas diarias cada persona, comprendiendo sueldo y seguridad social, 1.200 euros por persona, lo que daría un total mensual de 4.800 euros, para cuyo pago pide que se constituya a favor de la víctima una renta vitalicia revalorizable conforme al IPC. El Dictamen consideró que, con los datos expuestos en el expediente, cabía concluir que el seguimiento del embarazo de la reclamante fue adecuado al riesgo que presentaba, que la decisión de no practicar cesárea electiva fue correcta y legítima desde el punto de vista de la *lex artis* y que, finalmente, una vez producido el ingreso de la paciente, las actuaciones médicas que culminaron con la realización de una cesárea también se ajustaron a *normopraxis*, de forma que las lamentables lesiones neurológicas que padece el hijo de los reclamantes no pueden considerarse consecuencia del funcionamiento del servicio sanitario público.

En el segundo de los Dictámenes citados reclaman los padres de una niña nacida mediante cesárea por presentación podálica y no progresión por el canal del parto, pesando 3.390 gramos, con un test de Apgar de 7-8, siendo ingresada en Neonatología, donde la exploración al ingreso es básicamente normal. Tras el alta hospitalaria, la niña tuvo dificultades con las tomas de lactancia materna (crisis importantes de tos, etc.) sucediéndose varios cuadros catarrales tratados por el pediatra de zona, hasta el empeoramiento de uno de ellos, en el que, teniendo tres meses de edad, fue ingresada en el Hospital correspondiente por cuadro catarral descendente que produjo atelectasias en ambos campos pulmonares que persistieron tras tratamiento en el control radiológico. Fue remitida por el citado Hospital a un servicio especializado de neumología infantil, donde permaneció ingresada para estudio 18 días, siendo diagnosticada de “*bronquiectasias localizadas a nivel de lóbulo medio y llingula*”. Cuatro años después, debido al empeoramiento de la patología pulmonar, se le intervino de las bronquiectasias, efectuándole una lobectomía media. Paralelamente a lo anterior, los padres de la niña le detectaron cierto retraso en la adquisición de habilidades normales para otros niños de su edad, diagnosticándose una encefalopatía

crónica no progresiva de etiología no filiada, retraso psicomotor secundario, trastorno de conducta con rasgos psicóticos, así como un trastorno generalizado del desarrollo y trastorno desintegrativo de la infancia; justifican el reconocimiento de la minusvalía a la menor en un grado del 70%.

Según los reclamantes, ante la ausencia de cualquier etiología genética, cromosómica, hereditaria o metabólica que sea causa del problema, la atribuyen a la atención prestada durante el parto, que produjo sufrimiento fetal del que resultó hipoxia-isquémica cerebral, con alteración encefálica y de los reflejos neuromusculares que controlan la tos y deglución, entre otros efectos, por lo que pretenden una indemnización de 540.000 euros motivada en la situación de gran invalidez de la niña, al precisar de la ayuda de terceras personas para la realización de todas o muchas actividades de las vitales y esenciales. El Dictamen concluyó indicando que, a la vista de lo instruido, no podía estimarse que los daños de la menor fuesen consecuencia de la asistencia sanitaria, la cual fue adecuada a la *lex artis*.

En ambos asuntos el Consejo Jurídico destacó, como en otras ocasiones, que la objetivación de la responsabilidad patrimonial de la Administración no convierte a ésta en una aseguradora que deba responder siempre que se produzca un resultado dañoso a raíz de la utilización de los servicios públicos, sino que es necesario que exista un nexo causal entre el resultado en cuestión y el actuar de la Administración. Para estos casos en particular, y trayendo algún fragmento de la propuesta de resolución, se indicó que el hecho de no conocer el origen no es suficiente para imputar tales daños a la Administración sanitaria, y se terminó afirmando que “la Administración podría, en su caso, contribuir al sostenimiento de dichas situaciones familiares mediante el ejercicio de competencias asistenciales”. Donde no llega la responsabilidad puede llegar la solidaridad.

2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.

1) El conjunto de la normativa reguladora de los contratos públicos constituye un campo de actividad que no siempre es de fácil aprehensión para el operador jurídico. No obstante, es un sector del ordenamiento esencial para el adecuado funcionamiento de las Administraciones públicas y de los servicios que éstas prestan a los ciudadanos, además de una parte significativa de la actividad económica. La complejidad del sistema normativo de la contratación pública tiene su origen en causas múltiples; proviene en parte de la progresiva tecnificación de sus preceptos, en parte también de la acumulación de reformas normativas llevadas a cabo y, en especial, de su solapamiento con otras ramas del derecho, como el derecho de la competencia, que trata de asegurar la presencia igualitaria de todos los protagonistas mercantiles del mercado, exigencia ésta del Derecho Comunitario.

En efecto, la contratación pública tiene una importante repercusión en el funcionamiento del mercado único europeo, razón por la cual el Derecho Comunitario derivado ha venido estableciendo un marco jurídico que pretende lograr una mayor transparencia e instaurar una competencia efectiva, aunque su grado de cumplimiento por los Estados miembros no siempre es satisfactorio.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado al Estado español en algunas ocasiones al entender que la aplicación de la normativa comunitaria en los procedimientos internos no se había ajustado a ese marco jurídico europeo. Así por ejemplo, la STJCE de 16 de octubre de 2003 negó que el estatuto de derecho privado de una entidad del sector público constituyera un criterio que pueda excluir su calificación como entidad adjudicadora; la STJCE de 13 de enero de 2005, por su parte, declaró que resulta contrario a la normativa comunitaria que la legislación española excluya del ámbito normativo de los contratos públicos a los convenios de colaboración celebrados entre entidades de derecho público; y, en fin, la STJCE de 18 de marzo de 1992 desestimó el sistema de adjudicación directa de unas obras para la reforma y ampliación de una Facultad en una Universidad, negativa causada, a su vez, por el rechazo al procedimiento de adjudicación que se había utilizado por el órgano de contratación, que había apreciado “una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevistos” habilitante para la exclusión de la publicidad (el ingreso de una nueva promoción de estudiantes en la Facultad). La sentencia considera que el incremento del número de alumnos era un problema existente desde hacía varios años, de suerte que la Administración no puede hablar de situación imprevisible.

Las Directivas vigentes y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia han llevado a la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, pero, a pesar de la indudable fuerza que el Derecho Comunitario tiene en ella, su artículo 1 proclama como objetivo y finalidad, “*garantizar que la misma (la contratación del sector público) se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.*” Es decir, garantizar los principios generales de la contratación administrativa y de la buena administración.

La expresión “oferta económicamente más ventajosa” se constituye en el parámetro fundamental para seleccionar al contratista, concepto jurídico indeterminado (más que potestad discrecional) para cuya objetivación establece la Ley un conjunto de reglas que permitan la comprensión suficiente de la selección. Ha de entenderse

que si falta tal motivación o si ésta, de existir, no fundamenta con buenas razones la decisión adoptada *“resultará que se incurre en el ámbito de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, garantizada en el art. 9.3 de la Constitución, y se priva al órgano jurisdiccional de la posibilidad de controlar si la actividad de la Administración sirve con objetividad los intereses generales, conforme al artículo 103.1 de la Norma Fundamental, y viene inspirada por las exigencias de los principios de buena administración que es lo que justamente impone a los Tribunales el art. 106.1 de la Constitución”* (STS, Sala 3ª, de 7 de octubre de 1999).

2) De los 15 dictámenes del año 2008 sobre obligaciones contraídas sin fiscalización previa, en 13 la infracción se había cometido en un procedimiento contractual y, de entre éstos, 6 corresponden a obras contratadas por la Consejería competente en educación. Aunque ya de por sí 15 es un número elevado de dictámenes para esta clase de expedientes (2 en el año 2007, 2 también en 2006 y 5 en 2005), lo más significativo es que se reiteran con esa frecuencia en materia contractual. Tampoco pasa desapercibido que los objetos y cuantías de algunos de los expedientes no son menores precisamente: en un caso se trata de la ejecución de diversas unidades de obra relativas a la construcción de una autovía, valoradas en 12.697.691'38 euros, cuya realización se ordenó sin estar aprobada la modificación del contrato y, aún más, estando ésta reparada por la Intervención General. Este asunto fue objeto del Dictamen 13/2008, en el que consideró el Consejo Jurídico que se había producido una indebida elusión del efecto suspensivo del informe de fiscalización desfavorable del órgano interventor, lo que justificaba, como señaló el informe de este último, que se iniciasen actuaciones tendentes a depurar las responsabilidades a que hubiese lugar, a la vista de las irregularidades advertidas.

Los 6 Dictámenes relativos a contratos de obras de la Consejería competente en educación registran incidencias de distinta índole, aunque mayoritariamente son ocupaciones totales o parciales de las obras, realizadas al margen de los requisitos legales, en unas ocasiones formalizadas por el titular de la Dirección General de Centros (Dictámenes 210, 211 y 213), y, en otras por el propio director del colegio o instituto (Dictámenes 212 y 214) y, siempre, prescindiendo de la participación del Interventor.

En un caso se trató de la contratación verbal de la red informática y cuadros eléctricos de un instituto en el que se iban a impartir ciclos formativos de formación profesional de informática y electricidad (Dictamen 215), respecto a la cual el Interventor expresó que los incumplimientos normativos producidos *“son de tal calibre que han supuesto la vulneración total de la normativa que regula la contratación administrativa, así como de la que establece los procedimientos de ejecución y control del gasto público”*, y cita los siguientes: a) Se ha vulnerado la exigencia del sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho (Arts. 9 y 103.3 CE); b) se han omitido los principios básicos de publicidad y concurrencia de

la contratación administrativa, burlándose el acceso de las empresas a la contratación que no se realizó, y la posibilidad de que la Administración realizara la selección de la oferta más ventajosa; c) las actuaciones han sido realizadas por órgano incompetente, con invasión de las competencias del órgano de contratación; d) se ha producido la autorización del gasto, ni su compromiso. Concluía el órgano de control que tales son actos nulos de pleno derecho y no pueden ser fuente de obligaciones de la Hacienda regional, por ser insubsanables y no admitir convalidación, procediendo el abono de las prestaciones recibidas para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. El Consejo Jurídico apreció que las irregularidades, lejos de aparecer como un episodio aislado en el curso natural de la gestión ordinaria, parecen revelar un continuo soslayamiento del ordenamiento en su conjunto.

En el Dictamen 210 las irregularidades cometidas consistieron en prescindir de la autorización preceptiva del Consejero en cuanto órgano de contratación, necesaria para la ocupación de la obra a tenor de lo previsto en el artículo 147.6 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el 16.2,m) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración pública regional (Ley 7/2004), atribuyéndose el infractor una facultad propia de uno de los órganos superiores de dicha Administración (art. 11.1 de la indica Ley 7/2004). También se había omitido la preceptiva fiscalización previa del acto de comprobación material de la inversión, tal como prevé el artículo 168 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En este caso y en el del Dictamen 211 las ocupaciones irregulares se superponían a previas modificaciones contractuales, también irregulares, reparadas por el Interventor General y dictaminadas desfavorablemente por el Consejo Jurídico.

Estas significativas faltas de conformidad a las normas no debieran dejar impasibles ni a los órganos de contratación, ni a los directivos, ni a los funcionarios públicos participantes en ellas, perspectivas que recordó el Consejo Jurídico en el Dictamen 215 expresando que, para corregirlas, el titular de la Consejería debiera ejercer las funciones de superior inspección del Departamento que la Ley 7/2004 le confiere (art. 16.2, b), recordando a quien sea necesario que la lealtad a los intereses generales de la Región de Murcia se anuda, en primer lugar, al respeto al principio de legalidad, al que está sujeto el Alto Cargo de la Administración regional (art. 1 de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto de la Actividad Política), principio que también constituye el primer presupuesto ético del empleado público en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 83 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Por esa razón jurídica de primer orden, el cúmulo de incumplimientos observado, impropio del carácter profesional de la Administración, no puede ser justificado ni amparado por los titulares de los órganos directivos, a quienes compete salvaguardar el principio de legalidad.

3) Otro aspecto a considerar es el de la modificación de los contratos, a través de las cuales existe el riesgo de articular auténticos nuevos contratos con fraude del principio licitatorio. Por eso se debe hacer un uso moderado de la potestad de modificación, destacando el carácter restrictivo que el *ius variandi* debe tener en los principios de funcionamiento de una buena administración. Se ha dicho gráficamente que los contratos deben ser de gestión pausada y ejecución rápida.

El Consejo Jurídico ha reiterado en los Dictámenes 91 y 148, ambos de 2008, entre otros, que uno de los principios básicos que rigen la contratación administrativa es el de la invariabilidad de lo pactado. Así se recoge en el artículo 4 TRLCAP, cuando dispone que la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre y cuando no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquélla. Entre estas prerrogativas figura el denominado *ius variandi*, que se afirma con carácter general en el artículo 59.1 TRLCAP, el cual, por constituir una excepción al ya citado principio de invariabilidad en el cumplimiento de pactos, se encuentra sometido, para su ejercicio, a la estricta observancia de las exigencias de interés público y a los precisos límites que, como protección de ese interés, impone el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 101.1 del citado texto legal establece que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, entendiendo éstas como imprevisibles al tiempo de adjudicarse el contrato y no como causas que una diligencia adecuada hubiera posibilitado que se tuviesen en cuenta al perfeccionarse el contrato; circunstancias todas ellas que deberán quedar debidamente justificadas en el expediente.

Como señala el Dictamen del Consejo de Estado nº 168/07, de 1 de marzo de 2007, sobre el alcance de estos conceptos, *“el interés público debe conjugarse en los contratos administrativos con el principio establecido en el Código Civil de acuerdo con el cual “las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes y deben cumplirse al tenor de los mismos” (artículo 1091). Para lograrlo se atribuye a la administración la prerrogativa exorbitante de modificación unilateral de los contratos (ius variandi, establecida en el artículo 59 LCAP). En el dictamen número 42.179, de 17 de mayo de 1979, se aclaró que “esta naturaleza singular y privilegiada del “ius variando” exige que se produzca necesariamente dentro de los límites que establece la Ley”.*

Uno de estos límites resulta de la exigencia de que la modificación contractual esté “respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado” (Dictamen número 42.179, de 17 de mayo de 1979; véanse también los dictámenes

números 48.473, de 16 de enero de 1986, y 55.586, de 10 de enero de 1991), y que además “tal razón aparezca debidamente justificada en el expediente” (Dictamen número 3062/98, de 10 de septiembre de 1998). La concurrencia de este interés público debe quedar justificada en el expediente, como resulta del artículo 102 LCAP de 1995 (artículo 101.1 in fine LCAP) y del derogado artículo 149 del Reglamento General de Contratación aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (actualmente, artículo 102 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

Un segundo límite resulta en este caso de la necesidad de que concurren necesidades nuevas o causas imprevistas (artículo 102 LCAP de 1995, que se corresponde con el vigente artículo 101 LCAP). A este respecto ha declarado el Consejo de Estado que “el derecho de modificación con que cuenta la Administración contratante o concesionaria, de conformidad con los artículos 18 y 74 de la Ley de Contratos del Estado, no es una atribución legal indiscriminada que le permita a su libre criterio la novación del contenido de los pliegos que sirvieron de base a la licitación, sino una facultad reglada que sólo puede ejercitarse cuando la aparición de nuevas necesidades materiales, no contempladas antes de la perfección del contrato, lo hagan indispensable para el mejor servicio del interés público” (Dictamen número 41.914, de 24 de mayo de 1979). No cabe excluir la posibilidad de que “el interés general preconizara en alguna ocasión modificaciones de contrato que vinieran en beneficio del contratista, y no en su perjuicio”, mas “es lo cierto que, en todo caso, el ejercicio del ius variandi por la Administración requiere una singular motivación de hecho (“necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas”, reza el art. 149 del Reglamento de Contratación) que, de no existir, impide la alteración del contrato, o de sus pliegos definidores, regidos, como queda dicho, por el principio ne varietur” (Dictamen número 41.914, de 24 de mayo de 1979).

El fundamento de este segundo límite debe hallarse en la necesidad de no desvirtuar las garantías de concurrencia que presiden la licitación y, en su caso, en “la naturaleza de los recursos económicos administrativos”, de carácter público (Dictamen del Consejo de Estado número 45.238, de 12 de mayo de 1983). Por lo que respecta al primero de estos fundamentos, en el Dictamen del Consejo de Estado número 45.942, de 15 de diciembre de 1983, se puso de manifiesto que el carácter imperativo de las normas sobre modificación de los contratos administrativos tiene “la finalidad de evitar que, a través de sucesivas modificaciones contractuales, se rompa el principio de pública licitación fundamental en la materia”.

Asimismo, en el Dictamen nº 79/93, de 1 de abril, el citado Órgano Consultivo señaló que “cuando el artículo 149 del Reglamento General de Contratación exige que las modificaciones se fundamenten en causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto, debe interpretarse en el sentido de que concurren razones

técnicas imprevisibles (razonablemente) en el proyecto originario, y no simplemente defectuosas o meras imprevisiones en dicho proyecto”.

En su informe 71/99, de 11 de abril de 2000, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa expresa que *“la necesidad de que por el órgano de contratación se fije el auténtico contenido del contrato es una condición básica que impida la profusión de modificaciones de los contratos, que lejos de responder a la situación excepcional determinada por el artículo 102 de la Ley, que señala que sólo podrán introducirse modificaciones por razón de interés público en los elementos que integran el contrato, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, se convierten en algo no sólo habitual en la práctica, sino considerado como un recurso para la solución de problemas imputables a la falta de programación y estudio previo de los contratos, aplicable con carácter general en el proceso de la adjudicación y ejecución de los contratos, con especial incidencia en los contratos de obras, entendiéndose como tal práctica (la de) que, en gran parte de los contratos, surgen necesidades nuevas o imprevistas, lo que indica que el órgano de contratación no determinó al inicio las auténticas necesidades ni realizó un específico control del contenido del proyecto definidor de la obra a ejecutar, lo que no significa que, en determinadas ocasiones, se produzcan tales incidencias que justifican la aplicación de las modificaciones de los contratos. Por tal razón, es evidente que, frente a la falta de previsión de las necesidades nuevas, deben imponerse criterios interpretativos restrictivos que impidan el abuso de las modificaciones de los contratos”.*

Partiendo de estas prescripciones, no tiene encaje en el ordenamiento sobre las modificaciones contractuales el equipamiento de unos locales de ocio, cuya necesidad inicial ya era clara (Dictamen 91/2008), aunque sí el cambio de usos de parte de un edificio sanitario provocado por una planificación posterior al contrato (Dictamen 148/2008).

4) Con esta observación se quiere recordar que, sea cual sea el sentido o contenido que se quiera dar al principio de legalidad, exige que la actuación de la Administración no sea libre, esto es, que esté sujeta por el ordenamiento jurídico. Impone al servidor público el respeto a todas las normas, particularmente a las reguladoras de su actuación, que le vinculan de manera inmediata y directa. En el artículo 103.1 CE se expresa esta regla del sometimiento de la acción administrativa a la totalidad del sistema normativo, ordenando así su plena juridicidad: nada puede hacerse al margen del Derecho, siendo éste el contenido mínimo y universalmente aceptado del principio de legalidad, que alcanza a todos los poderes públicos (arts. 9.1 CE).

La entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) proporciona una ocasión apropiada para que los órganos de

contratación efectúen una reconsideración acerca de cómo se aplica el ordenamiento de la contratación pública y de cómo mejorar las prácticas actuales.

3. ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA ASISTENCIA SANITARIA.

La dinámica de los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados por el Servicio Murciano de Salud ha dado a luz en el año 2008 algunas vicisitudes dignas de mención.

Se ha ensayado la terminación convencional del procedimiento, posibilidad escasamente practicada a pesar del elevado número de expedientes de esta clase que se instruyen. La novedad, aunque especialmente examinada en relación a las peculiaridades propias de los expedientes en que se produjo, dio lugar a algunas observaciones de alcance general, enmarcadas en el favorable juicio que mereció el conjunto de la tramitación efectuada (Dictamen 154/2008).

La primera observación se refiere a que se denomine propuesta de resolución al acto que antecede a la solicitud de Dictamen al Consejo Jurídico, pues parece constreñir la naturaleza del acuerdo indemnizatorio a un mero trámite que, integrado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, precisa de una posterior resolución que le ponga fin. Esta concepción, aunque está prevista en el artículo 88.1 LPAC, no es compatible con la regulación de la terminación convencional en el ámbito de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En efecto, el artículo 8 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP) establece que el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si existe conformidad del interesado, debe actuarse conforme a lo establecido en los artículos 12 y 13 del mismo reglamento. Así, debe remitirse al Consejo Jurídico todo lo actuado, junto con una propuesta de resolución o -nótese la disyuntiva- la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento. Tras el Dictamen, el procedimiento se resolverá o se someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y el órgano competente para suscribirlo. Estos preceptos dibujan un procedimiento diferente según la finalización del procedimiento haya de producirse por resolución -forma ordinaria- o por terminación convencional, pues el acuerdo indemnizatorio, una vez formalizado, pone fin por sí mismo al procedimiento administrativo, sin necesidad de una ulterior resolución.

En segundo lugar se observó que ese acto -sea propuesta de resolución o acuerdo indemnizatorio- debe contener la fundamentación que ilustre acerca de los diversos

extremos relevantes en orden a la terminación convencional del procedimiento; singularmente, debe incorporar un análisis detenido del nexo causal que permita alcanzar la conclusión de su existencia en el supuesto planteado, requerimiento que también es exigible respecto a la valoración del daño y a los métodos de cálculo que han llevado a su fijación.

En definitiva, el instructor debe determinar que el pacto de voluntades no traspasa ninguno de los límites establecidos por el artículo 88.1, es decir:

- Que el acuerdo no es contrario al ordenamiento jurídico. Es necesario, por tanto, que la instrucción determine si se dan todos y cada uno de los elementos generadores de responsabilidad patrimonial, pues sólo en tal caso procede la indemnización. No es admisible que se afirme, sin mayor fundamentación, que existe nexo causal, pero sin analizar de forma detenida el daño, su valoración y su carácter antijurídico.

- Que no verse sobre una materia no susceptible de transacción.

- Que tenga por objeto satisfacer el interés público que la correspondiente Administración tenga encomendado.

Durante el año 2008 ha incidido con notable frecuencia la simultaneidad entre la instrucción del procedimiento en vía administrativa y contenciosa, provocada porque los reclamantes habían interpuesto el correspondiente recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación (Dictámenes 124, 126 149, 154, 163, 164, 170, 178 y 180, entre otros). Esta circunstancia no excluye la obligación de resolver expresamente el procedimiento (artículo 42.1 LPAC) y tampoco es óbice para que la Administración regional lo resuelva durante la sustanciación del proceso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues, en tal caso, además de otras posibilidades, los reclamantes podrían desistir de la pretensión ejercitada en vía jurisdiccional o, si discreparan de lo resuelto, solicitar la ampliación del recurso contencioso administrativo a la resolución expresa (Dictamen 149/2008). En estos casos es necesario que el Servicio Murciano de Salud se coordine con la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, en su condición de centro superior directivo de los asuntos contenciosos en los que es parte la Administración regional (artículo 4.2 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia)

Finalmente, la importancia del informe de la Inspección Médica en esta clase de procedimientos necesita volver a ser destacada, no sólo porque su omisión suele ser un obstáculo para que pueda resolverse con acierto dicho procedimiento (Dictamen 147/2008), sino porque su carácter determinante provoca un efecto dilatorio que no

debe traspasar límites razonables. Es un informe que difícilmente puede suplirse, por lo que el órgano instructor no podrá en la mayor parte de las ocasiones continuar la tramitación si no se ha emitido. Por ello resulta esencial disponer lo necesario para que su emisión no se demore más allá de lo que la prudencia y buena administración reclaman, además de lo que exigen los derechos de los interesados. No son aislados los ejemplos en los que el plazo real en el que se evacua el informe de la Inspección Médica rebasa los 12 meses (entre otros, Dictámenes 143, 171, 173, y 175), dando lugar -reiteramos- a un retraso en la tramitación de los procedimientos que en sí mismo no es aceptable, a la par que provoca la simultaneidad entre la instrucción del procedimiento en vía administrativa y contenciosa, que puede dar lugar a distorsiones no deseables.

