

# MEMORIA ANUAL DE ACTIVIDADES DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DE LA REGIÓN DE MURCIA 2023



**Región de Murcia**  
Consejería de Presidencia, Portavocía,  
Acción Exterior y Emergencias



**MEMORIA ANUAL  
DE ACTIVIDADES  
DE LA DIRECCIÓN  
DE SERVICIOS JURÍDICOS  
DE LA REGIÓN DE MURCIA 2023**

D.L.: MU 84-2024  
ISSN 3020-920X

Imprime: **O. A. BORM**  
Camino Viejo de Monteagudo, s/n  
30160 Murcia

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Funciones.....</b>	<b>13</b>
2.1.1. Función consultiva .....	14
2.1.2. Función contenciosa .....	15
2.1.3. Principio de unidad de doctrina. Otras funciones.....	16
<b>2.2. Estructura.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3. Medios Humanos.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4. Gestión Presupuestaria.....</b>	<b>20</b>
<b>3. ACTIVIDAD DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1. Función contenciosa .....</b>	<b>23</b>
3.1.1. Contenido.....	23
3.1.2. Datos numéricos de la actividad.....	24
3.1.3. Costas judiciales .....	26
3.1.4. Convenios de asistencia jurídica.....	28
<b>3.2. Función consultiva.....</b>	<b>30</b>
3.2.1. Contenido.....	30
3.2.2. Datos numéricos de la actividad.....	30
<b>3.3 Circulares e instrucciones .....</b>	<b>33</b>
- Instrucción 1/2023 Sobre los informes de los Servicios Jurídicos de las Secretarías Generales. ....	34
- Instrucción 2/2023 .- Sobre la inadmisión de los procedimientos de revisión de oficio .....	35
- Instrucción conjunta 1/2023, de 1 de febrero de 2023, por la que se aprueba la instrucción del Director de los Servicios Jurídicos y del Interventor General de la comunidad autónoma de la región de Murcia, sobre las actuaciones a desarrollar por los asesores jurídicos e interventores delegados para dar cumplimiento a lo determinado en la orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el plan de recuperación, transformación y resiliencia. ....	38

<b>4. INFORMES Y RESOLUCIONES JUDICIALES DESTACADAS.....</b>	<b>49</b>
<b>4.1. Informes relevantes del año 2023.....</b>	<b>51</b>
- Sobre la formulación de consultas a la Dirección de los Servicios Jurídicos (Informe 27/2023).....	51
- Sobre la ejecutividad de las sanciones impuestas en el orden social y el silencio administrativo (informe 35/2023).....	54
- Sobre la habilitación reglamentaria a los Consejeros (informe 54/2023).....	58
- Cuestiones de técnica normativa (informe 65/2023). ....	60
- Sobre la naturaleza del Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre retribuciones del personal (informe 66/2023). ....	65
- Sobre los Estatutos de los Organismos Públicos (Informe 136/2023). ....	68
<b>4.2. Sentencias relevantes del año 2023.....</b>	<b>72</b>
- Sentencia de 27 de septiembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 3839/2022.....	72
- Sentencia 48/2023, de 20 de enero, Recurso de Casación 2526/2020. ....	75
- Sentencia 694/2023, de 22 de noviembre. Procedimiento Ordinario 2253/2019.....	77
- Sentencia 302/2023, de 2 de junio, Recurso 59/2022 .....	79
- Sentencia 438/2023, de 25 de julio. Recurso nº 616/2021 .....	79
- Sentencia 445/2023, de 28 de septiembre. Recurso nº 157/2019.....	80
- Sentencia 471/2023, de 16 de octubre. Recurso número 275/2022.....	82
- Sentencia 511/2023, de 16 de octubre. Recurso número 344/2022.....	83
- Sentencia 532/2023, de 16 de octubre. Recurso número 45/2022.....	85
- Sentencia 585/2023, de 16 de octubre. Recurso número 3/2022.....	87
- Sentencias nº 00141/2023, de 21 de febrero. Recurso de Suplicación 1206/2022; nº 1190/2023, de 28 de noviembre. Recurso de suplicación 381/2023; y nº 1182/2023, de 23 de noviembre. Recurso de suplicación 1101/2022.....	88
- Sentencia 177/2023, de 20 de septiembre. Procedimiento Abreviado 22/2021 .....	90
- Sentencia 2012/2023, de 3 de noviembre. Procedimiento Abreviado 211/2023.....	91
- Auto de 5 de diciembre de 2023. Procedimiento Ordinario 1169/2022. ....	92
<b>5. ARTICULOS DOCTRINALES.....</b>	<b>93</b>
La impugnación de los ERTE's y la posición procesal de los trabajadores .....	95

# 1. INTRODUCCIÓN





## 1.- INTRODUCCIÓN

La Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, determina que el superior asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia ante toda clase de Juzgados y Tribunales, corresponde a los Letrados y Letradas adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Un año más, la Memoria Anual de Actividades de la Dirección de los Servicios Jurídicos, prevista como tal en el Reglamento que desarrolla dicha Ley, tiene por finalidad reflejar los trabajos realizados por este órgano directivo, desglosados de forma funcional y poniendo de relieve las circunstancias de todo orden en que dichos trabajos se desarrollan. Con tal objetivo, la Memoria del año 2023 contempla, tanto los datos estadísticos relativos al número de asuntos llevados, como una descripción de asuntos concretos, allí donde se considera necesario, todo ello referido, como es lógico, al período de tiempo al que se circunscribe su objeto.

Para ello, en primer lugar, la Memoria aborda la organización y las funciones que tiene atribuidas la Dirección, con especial atención a su estructura establecida mediante Decreto 77/2007, de 18 de mayo, así como la referencia a la gestión de personal y a la gestión económico-presupuestaria de la unidad. El mencionado Reglamento de la Ley de Asistencia Jurídica es el que prevé la elaboración de una Memoria Anual de Actividades de la Dirección de los Servicios Jurídicos con el objeto de dar a conocer, tanto dentro como fuera de la Administración, la estructura y funciones de aquella, resumiendo la tarea realizada en el ejercicio anterior. Con ello se ha de conseguir, por una parte, facilitar el acceso por los ciudadanos y por el resto de los órganos administrativos, a los datos esenciales que definen la labor desarrollada por este centro directivo, con arreglo a las actuales exigencias del principio de transparencia y, por otra, poner en valor el trabajo de los Letrados adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

En segundo lugar, se examina la actividad de los Letrados de la Dirección distinguiendo, por un lado, la intervención que como operadores jurídicos cualificados les corresponde en la función jurisdiccional de Juzgados y Tribunales, dando aquí una visión inicial global de la situación litigiosa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), en su aspecto cuantitativo y según el orden jurisdiccional de que se trate, que permite conocer la evolución de los procedimientos judiciales en los que la Administración Regional es parte, como reflejo de las resoluciones que ponen fin a los mismos. También recibe una reseña diferenciada la actividad de los Letrados de la Dirección en ejecución de los Convenios de Asistencia Jurídica suscritos con entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública Regional, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a aquella, en los que se les encomienda su representación y defensa.

Por otro se analiza la función de los Letrados de la Dirección en el ejercicio de la función encomendada como centro superior consultivo, dando cuenta del número de informes evacuados clasificados debidamente según la procedencia de la consulta, la materia o el título competencial por el cual se emiten. También se recoge en este apartado la participación de la Dirección, a través de sus Letrados, en distintos órganos, comisiones y consejos de administración.

En tercer lugar, se ha considerado conveniente resaltar tanto aquellos dictámenes que por su alcance o contenido se consideran de mayor relevancia, haciendo una recensión de los mismos, como un análisis de los pronunciamientos judiciales que, por su singularidad y trascendencia, resulta igualmente conveniente poner de relieve para general conocimiento.

Igualmente se reseñan las Instrucciones dictadas en 2023 para unificación de doctrina, así como los artículos doctrinales elaborados por Letrados de la Dirección.

Se pretende, pues, dar a conocer la actividad que desarrolla la Dirección de los Servicios Jurídicos tanto en su vertiente consultiva como en su actuación ante los Juzgados y Tribunales en un único documento como es la Memoria de Actividades anual dando así cumplimiento a la disposición reglamentaria que la regula.

Finalmente, es necesario hacer una especial mención respecto de todo el personal de la Dirección, sin cuya colaboración y especial esfuerzo en ocasiones más allá de lo exigible en el ejercicio del deber de dedicación al servicio público, no hubiese sido posible desarrollar toda esta actividad.



2.

## ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS





## 2. ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Dos son las disposiciones que regulan fundamentalmente la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En primer lugar, la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la CARM, y, en segundo lugar, el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 77/2007, de 18 de mayo. Estas disposiciones pretenden otorgar la adecuada cobertura institucional al órgano encargado del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio de la Administración Regional, con el fin de garantizar el sometimiento de la Administración Pública, tanto en su organización como en su actuación a la legalidad, así como la defensa de los derechos e intereses públicos que dicha Administración representa.

En el ámbito del superior asesoramiento jurídico la Dirección, sin perjuicio de las especiales funciones atribuidas al Consejo Jurídico de la Región de Murcia creado mediante Ley 2/1997, de 19 de mayo, constituye la única instancia interna que lo presta de forma integral a toda la Administración Pública Regional, no quedando limitado a sectores determinados de la actuación administrativa de cada Departamento, sino que comprende, por definición, todo el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En el ámbito de la representación y defensa en juicio, y como consecuencia de la sujeción de la Administración Autonómica a la Ley y al Derecho así como del sometimiento de sus actos y disposiciones al control de los órganos jurisdiccionales previstos en nuestro ordenamiento jurídico, corresponde a los Letrados adscritos a la Dirección de manera exclusiva, y sin perjuicio de las excepciones previstas en la Ley, el ejercicio de dicha función respecto del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos.

### 2.1. Funciones

La Dirección de los Servicios Jurídicos es el centro superior en materia de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, en tal concepto, le corresponde como ya hemos dicho, a través de los Letrados

adsritos a la misma el superior asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos ante toda clase de juzgados y tribunales.

Se delimitan así los dos principales ámbitos competenciales de la Dirección de los Servicios Jurídicos, constituidos por la función consultiva y la función contenciosa.

### 2.1.1. Función consultiva

La Dirección de los Servicios Jurídicos emite dictamen fundado en Derecho a consulta del Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros. Estos dictámenes tienen **carácter preceptivo**, conforme a lo dispuesto en el art. 7.1 de la Ley 4/2004 en los siguientes asuntos:

- a) **Requerimientos** suscitados por la Comunidad Autónoma al Estado o a otra Comunidad Autónoma en forma previa a la sustanciación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, así como contestaciones a requerimientos de incompetencia planteados a la Administración Regional.
- b) **Conflictos** jurisdiccionales y de competencia que afecten a órganos de la Administración Regional.
- c) **Requerimientos previos** a la impugnación de actos de las Entidades Locales, conforme al artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local.
- d) Propuestas dirigidas al órgano competente para el **ejercicio o desistimiento de acciones jurisdiccionales** por parte de la Administración Regional, o para el allanamiento de la misma, excepto en los supuestos de demandas o comunicaciones de oficio a las que se refiere la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- e) Proyectos de **Decretos Legislativos** del Consejo de Gobierno.
- f) Proyectos de **disposiciones generales** competencia del Consejo de Gobierno.
- g) Expedientes de **interpretación, modificación y resolución** de contratos administrativos, cuando corresponda al Consejo de Gobierno la autorización o resolución del expediente.
- h) Proyectos de **Convenios** a celebrar con otras Comunidades Autónomas.
- i) **Estatutos** de Consorcios o Sociedades Mercantiles en las que esté pre-

- vista la participación de la Administración Regional.
- j) Propuestas de **resolución de recursos** cuando esta corresponda al Consejo de Gobierno.
  - k) Recursos administrativos **extraordinarios de revisión**.
  - l) Expedientes de **revisión de oficio** de actos o disposiciones nulos. Expedientes de **declaración de lesividad** de actos anulables
  - n) **Reclamaciones previas** a la vía civil.
  - ñ) **Reparos** formulados por la Intervención General cuya resolución corresponda al Consejo de Gobierno.
  - o) Los demás supuestos en que una **Ley Regional** así lo establezca.
  - p) En los casos en los que, por aplicación **supletoria de normativa estatal**, se requiera el informe del Servicio Jurídico del Estado.

Los demás informes que emite la Dirección de los Servicios Jurídicos tienen carácter facultativo.

### 2.1.2. Función contenciosa

La representación y defensa en juicio del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración General de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos ante cualesquiera órganos jurisdiccionales corresponde a los Letrados de la Comunidad Autónoma adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos, quienes también asumen la representación y defensa en juicio del Servicio Murciano de Salud, el cual ha de poner a disposición de la Dirección los medios materiales y personales necesarios para el desempeño de dicha función.

Igualmente, podrán asumir la representación y defensa de las entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública regional, sociedades mercantiles regionales, consorcios y fundaciones en los que participe la Comunidad Autónoma mediante la suscripción del oportuno convenio al efecto. A 31 de diciembre de 2023, los convenios en vigor están suscritos con los siguientes entes:

Servicio Murciano de Salud <sup>1</sup> (SMS)
Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento (CEIS)
Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM)
Región de Murcia Deportes, S.A.U.
Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia
Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITREM)
Instituto de las Industrias Culturales y de las Artes de la Región de Murcia
Consorcio para la Gestión de Residuos
Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias
Consorcio de las Vías Verdes de la Región de Murcia
Desaladora de Escombreras SAU (DESAU)
Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR)

Por otra parte, los Letrados de la Comunidad Autónoma pueden asumir la representación y defensa en juicio de altos cargos y empleados públicos, a propuesta del titular de la Consejería correspondiente, el Consejo de Gobierno en el caso de Altos Cargos, y el Director de los Servicios Jurídicos en el caso de funcionarios o empleados de la Comunidad Autónoma, en los procedimientos que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus funciones, siempre que no exista contradicción de intereses con los de la Administración Regional.

### 2.1.3. Principio de unidad de doctrina. Otras funciones.

Como complemento del asesoramiento jurídico-administrativo de las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Administración Regional, en las materias propias de su competencia que es prestado por los Servicios Jurídicos correspondientes, como unidades de naturaleza administrativa, con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Decretos de estructura orgánica, también corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos la formulación de los criterios de interpretación y aplicación de las normas a los que ha de ajustarse la actividad desarrollada por estos respecto de los que, además, tiene encomendada su coordinación, asegurando el mantenimiento del principio de unidad de doctrina.

<sup>1</sup> A partir de la modificación de la Ley 4/2004 por la Ley 7/2022, la representación y defensa en juicio del SMS se atribuye a los Letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos por Ley y no por convenio.

En este sentido y conforme establece el art. 10 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, el ejercicio de las funciones consultiva o de asesoramiento jurídico y contenciosa, reguladas en la dicha Ley, estará sometido a los principios de unidad de doctrina y jerarquía. En consecuencia, corresponde al titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos la dirección, coordinación e inspección técnico-jurídica de los servicios encomendados a los Letrados de la Comunidad Autónoma, así como la formulación de los criterios de interpretación y aplicación de las normas a los que se habrá de ajustar la actividad consultiva y de asesoramiento jurídico-administrativo de los Servicios Jurídicos de las distintas Consejerías, a través de mecanismos tales como las instrucciones, autorizaciones y habilitaciones que se determinan en esta Ley, así como en las normas que la desarrollen reglamentariamente.

Asimismo, la Dirección de los Servicios Jurídicos participa, a través de su titular y/o de los Letrados en los siguientes órganos colegiados que, conforme a las disposiciones organizativas que los regulan, tienen prevista nuestra intervención en:

- Comisión de Secretarios Generales
- Junta Regional de Contratación Administrativa
- Consejo de Administración del BORM

## 2.2. Estructura

De conformidad con lo dispuesto en el art. 3 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2004 de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Dirección de los Servicios Jurídicos, bajo la superior dirección de su titular, se organiza en las siguientes jefaturas con rango de Subdirección General:

- a) **Jefatura de lo Consultivo**, que tiene encomendadas las funciones que corresponden al centro directivo respecto del asesoramiento jurídico de la Administración Regional. En especial, le corresponde coordinar la actuación de los Letrados adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos en la elaboración de informes y dictámenes, supervisar la tramitación de los informes preceptivos y facultativos y vigilar el cumplimiento de los trámites en los expedientes que se remitan a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Igualmente, le corresponderá la supervisión de la gestión económico-presupuestaria competencia de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

- b) **Jefatura de lo Contencioso**, a la que corresponde el ejercicio de las funciones atribuidas al centro directivo en lo relativo a la representación y defensa en juicio de la Administración Regional. En especial le corresponde coordinar la actuación de los Letrados adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos en los procedimientos judiciales, proponer al Director la adopción de criterios en supuestos de conflictos y cuestiones de competencia y vigilar el cumplimiento de los trámites procesales.

Igualmente, le corresponderá la supervisión de la gestión de personal competencia de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

El art. 5 de la misma norma de referencia regula el **Consejo de Letrados** como órgano colegiado de apoyo al titular de la Dirección, compuesto por este último y los Letrados en servicio activo, que tiene asignadas las funciones siguientes:

- a) La emisión de informes no vinculantes, si así lo solicitase el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos, con carácter previo a la adopción de las decisiones más relevantes para el funcionamiento interno de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- b) La asistencia y apoyo al titular de la Dirección a requerimiento de este, en asuntos que considere de particular relevancia o que comporten nuevos criterios y directrices de actuación de la Dirección.

El Consejo de Letrados celebrará reunión solemne al comienzo del año judicial, según determina dicho precepto, en la que su presidente dará lectura a la Memoria Anual de Actividades de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Con carácter ordinario se reunirá cuando sea convocado a tal efecto por su presidente.

Finalmente, tal y como dispone el art. 15 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, la Sección de Coordinación Administrativa tendrá encomendadas las funciones de asistencia administrativa a los Letrados y la coordinación e impulso de la gestión relativa a los asuntos contenciosos y consultivos competencia de la Dirección, así como lo referente al archivo documental, gestión presupuestaria y de personal que demande el funcionamiento de la misma. Para el

desempeño de sus funciones la Sección de Coordinación Administrativa estará integrada por los puestos de trabajo que se determinen en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

### 2.3. Medios Humanos

Durante el ejercicio 2023 los medios humanos de la Dirección de los Servicios Jurídicos han estado integrados por 31 efectivos según la siguiente distribución: El titular de la Dirección, con rango de Secretario General, el cual es nombrado por el Consejo de Gobierno entre juristas de reconocida competencia. Está asistido por una secretaria (1) y una auxiliar secretaria (1)

Bajo la superior dirección de su titular, la Dirección se organiza en dos jefaturas con rango de Subdirección General: Jefatura de lo Contencioso (1) y Jefatura de lo Consultivo (1), que tienen encomendada la coordinación de los Letrados en el ejercicio de sus respectivas funciones conforme a lo expresado en el Decreto 77/2007, de 18 de mayo.

Existen quince plazas de Letrado (15), de las cuales una se encuentra vacante y cuatro están cubiertas por personal funcionario interino, a los que corresponde el ejercicio de las funciones contenciosa y consultiva propias de la Dirección. Además, se cuenta con un técnico de apoyo documentalista (1) que asiste a los Letrados en las tareas de búsqueda, análisis, gestión y tratamiento de bases de datos de legislación y jurisprudencia. La Sección de Coordinación Administrativa, prevista en el art. 15 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, presta asistencia administrativa a los Letrados, y coordina e impulsa la gestión relativa a los asuntos competencia de la Dirección, así como el archivo documental, la gestión presupuestaria y de personal. Está integrada por una Jefatura de Sección (1), una Jefatura de Negociado (1), un auxiliar coordinador (1), tres auxiliares especialistas (3), un administrativo (1), un auxiliar administrativo (1) y dos ordenanzas (2), si bien estos últimos dependen orgánicamente de la Secretaría General, y funcionalmente de la Dirección, no estando integrados en la relación de puestos de trabajo de esta última.

El titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos, conforme establece el art. 4.5 de la Ley 4/2004, de 28 de octubre y el art. 7.1 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, si las necesidades del servicio lo requieren, puede habilitar funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores, licenciados en Derecho,

para desempeñar funciones de representación y defensa en juicio, sin ocupar puesto de Letrado. A 31 de diciembre de 2023 y debido a la enorme carga de trabajo que supone la asunción de la representación y defensa en juicio del Servicio Murciano de Salud existen 4 habilitados en dicho Ente público cuya designación ha sido renovada para el ejercicio 2024. Del mismo modo, y debido al volumen numérico de los asuntos contenciosos y concursales que afectan a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, está habilitada 1 funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Tributarios a fin de poder hacer frente con mayor eficacia a la representación y defensa en juicio de dicho organismo. Las habilitaciones han sido renovadas para el ejercicio 2024.

## 2.4. Gestión Presupuestaria

El presupuesto de la Dirección de los Servicios Jurídicos para 2023 tuvo una consignación de créditos definitivos para gastos de 2.054.711,93.-€, que en su práctica totalidad fueron empleados en las obligaciones derivadas del gasto corriente que, como consecuencia de las funciones que desarrolla este centro directivo, es como corresponde ordenar aquellos desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto. En este sentido, el 93,85 % del presupuesto está destinado a dar cobertura a los gastos de personal (Capítulo I), por lo que para los gastos de funcionamiento (mantenimiento, reparaciones, conservación, material, suministros, y otros) se destina apenas el 6,15 % del presupuesto de gastos.

La ejecución presupuestaria a 31 de diciembre de 2023 arroja un saldo del 94,68% sobre los créditos definitivos del presupuesto de gastos para dicho ejercicio.

3.

## ACTIVIDAD DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS





## 3. ACTIVIDAD DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

### 3.1. Función contenciosa

#### 3.1.1. Contenido

Conforme a la Ley de Asistencia Jurídica (Ley 4/2004, de 22 de octubre) y el Reglamento que la desarrolla (Decreto 77/2007, de 18 de mayo), la función contenciosa se corresponde fundamentalmente con la representación y defensa en juicio del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos, así como del Servicio Murciano de Salud, ante toda clase de juzgados y tribunales, actuaciones encomendadas como regla general a los Letrados de la Comunidad Autónoma, si bien el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos puede avocar para sí esta función cuando la índole del asunto lo haga conveniente y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 1.2 y 4.5 de la Ley.

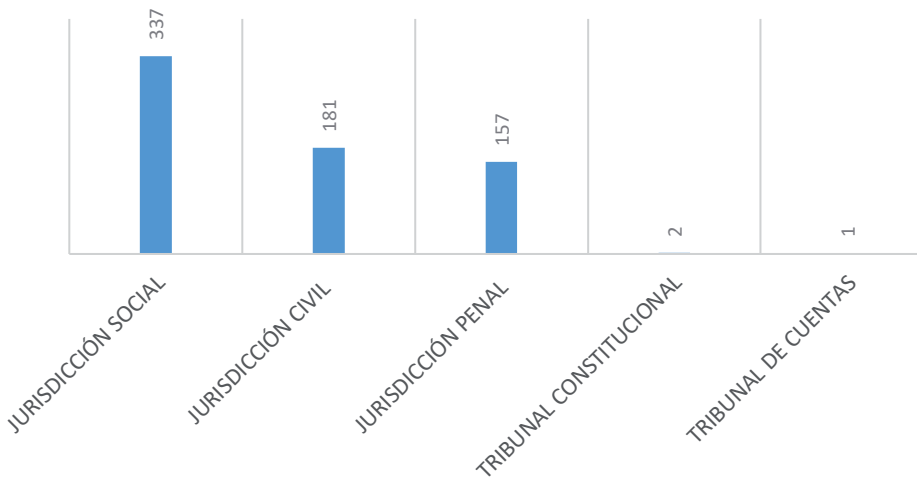
Igualmente, en ejercicio de esta función corresponde a los Letrados de la Comunidad Autónoma adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos la representación y defensa de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles regionales así como de los consorcios y fundaciones en los que participe la Comunidad Autónoma, con los que se haya suscrito del oportuno convenio al efecto, en el que se debe determinar la compensación económica a abonar a la Hacienda de la Región de Murcia.

Finalmente, esta función se corresponde también con la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, en procedimientos judiciales que se siguen por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones y que se realiza previa solicitud de los interesados y a propuesta del titular de la Consejería correspondiente mediante autorización del Consejo de Gobierno en el caso de Altos Cargos y del titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos en el caso de funcionarios o empleados de la Comunidad Autónoma, que es asumida por los Letrados de la Dirección y siempre que no exista conflicto de intereses con los de la Administración Regional.

### 3.1.2. Datos numéricos de la actividad

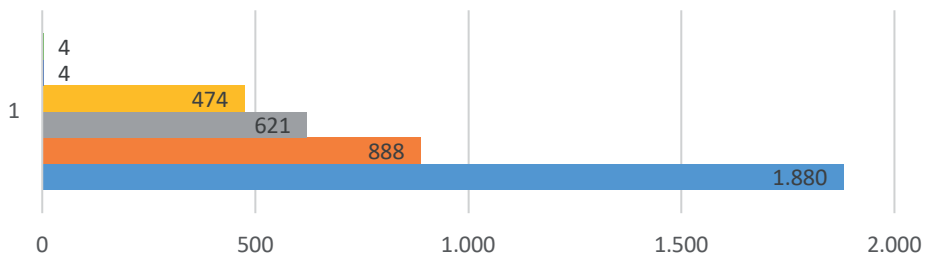
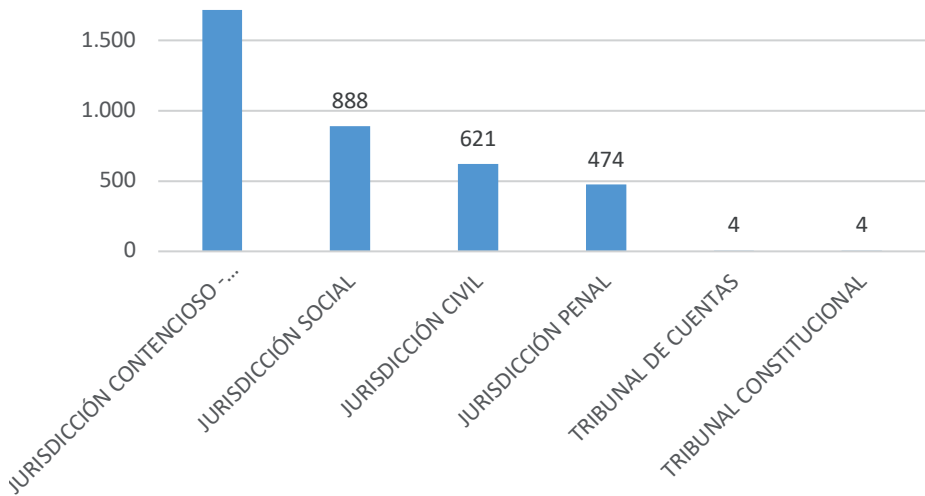
#### Procedimientos judiciales iniciados en 2023

RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INICIADOS EN 2023	
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA	737
JURISDICCIÓN SOCIAL	337
JURISDICCIÓN CIVIL	181
JURISDICCIÓN PENAL	157
TRIBUNAL DE CUENTAS	2
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	1



## Procedimientos judiciales en tramitación

RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES EN TRAMITACIÓN A 31/12/2023	
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA	1.880
JURISDICCIÓN SOCIAL	888
JURISDICCIÓN CIVIL	621
JURISDICCIÓN PENAL	174
TRIBUNAL DE CUENTAS	4
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	4
<b>TOTAL JUDICIAL</b>	<b>3.871</b>



- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- TRIBUNAL DE CUENTAS
- JURISDICCIÓN PENAL
- JURISDICCIÓN CIVIL
- JURISDICCIÓN SOCIAL
- JURISDICCIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA

### Sentencias recaídas en el año 2023

	CIVIL	CONT.	PENAL	SOCIAL	TRIBUNAL CUENTAS	TRIBUNAL CONSTIT.	TOTALES
SENTENCIAS FAVORABLES	18	350	35	237		3	643
SENTENCIAS DESFAVORABLES	2	334	13	90		2	441
SENTENCIAS CON RESULTADO PARCIAL		67		11			78
INADMISIBILIDAD		13		1			14
INCOMPETENCIA				2			2
TOTALES	20	764	48	341	0	5	1.178

#### 3.1.3. Costas judiciales

La Disposición Adicional Octava de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, añadida por la Disposición Final 5.<sup>a</sup> de la Ley 1/2022, de 4 de enero, de Presupuestos Generales de la CARM para 2022, determina que *“1. Los Letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos solicitarán, en todo caso, la tasación de costas en los procesos seguidos ante cualquier orden jurisdiccional en los que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sus organismos autónomos, y de las entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquella, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a aquella. 2. La tasación de costas se regirá en cuanto a sus conceptos e importes por las normas generales. En estos gastos se incluirán, en todo caso, los correspondientes a las funciones de representación de los Letrados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.*

En este mismo sentido el art. 36 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley establece que *“1. Los Letrados pedirán en todo caso la tasación de costas en los procesos seguidos ante cualesquiera jurisdicciones u órdenes jurisdiccionales en los que el litigante contrario fuere condenado al pago de aquellas, salvo que con anterioridad este hubiera satisfecho su importe. 2. Los Letrados elaborarán las propuestas de tasación de costas de acuerdo con los criterios establecidos por*

*los Colegios de Abogados. 3. Firme la tasación de costas, los Letrados instarán que los obligados a su pago la satisfagan mediante el ingreso de su importe. En caso de que no fueran satisfechas en el plazo de pago voluntario, la Dirección de los Servicios Jurídicos acreditará esta circunstancia y remitirá justificación de la misma a la Agencia Regional de Recaudación, para su exacción en vía de apremio administrativo”.*

Por ello, en los procesos judiciales que existe condena en costas a favor de esta Administración se procede por parte de los Letrados a la solicitud de la tasación judicial de las mismas y una vez que esta adquiere firmeza comienza la labor de la Gestión de Costas Procesales por parte del personal administrativo de la Dirección General.

### **Datos numéricos**

En relación con la gestión de las costas judiciales que han sido aprobadas a favor de la CARM como consecuencia de las minutas presentadas por los Letrados en los diferentes procesos judiciales en los que así resulta procedente, es necesario poner de relieve que los ingresos de las mismas se producen a través de dos vías:

- Costas ingresadas mediante las liquidaciones tramitadas a través del Sistema QUESTOR (Sistema de Gestión de Ingresos CARM), dado que en virtud de la capacidad que la LJCA otorga a las Administraciones acreedoras para la exacción de las costas que les son favorables, estas pueden utilizar el procedimiento de apremio en defecto de pago voluntario.
- Costas ingresadas en la cuenta bancaria de la CARM habilitada para ello, o bien transferidas por los Juzgados y Tribunales desde sus cuentas de consignación judicial, en las que han sido ingresadas voluntariamente por las personas físicas o jurídicas condenadas en costas, o que bien han sido abonadas directamente por dichas personas una vez realizada la tasación de costas.

RECLAMADAS MEDIANTE LIQUIDACIONES QUESTOR EJERCICIO 2023	
RECLAMADAS MEDIANTE LIQUIDACIONES	1.618.040,29.-€
TOTAL RECLAMADO	<b>1.618.040,29.-€</b>

INGRESOS POR COSTAS EJERCICIO 2023	
INGRESADAS MEDIANTE LIQUIDACIÓN	322.856,93.-€
INGRESADAS TRANSFERENCIAS JUZGADOS Y TRIBUNALES	1.288.700,43.-€
TOTAL INGRESADO	<b>1.611.557,36.-€</b>

Las diferencias existentes entre las costas reclamadas en firme y las ingresadas se corresponden a circunstancias como liquidaciones en trámite de notificación, en apremio, suspendidas por estar recurridas, o pagos fraccionados cuyo ingreso no se puede contabilizar hasta que finaliza el pago, de tal manera que muchos de ellos se contabilizarán en el año siguiente. En conjunto los derechos reconocidos a favor del Tesoro Público Regional en el ejercicio 2023 ascenderían a **1.611.557,36.-€**.

Significar, que se han tramitado un total de 12 solicitudes de fraccionamiento y aplazamiento de liquidaciones correspondientes a costas judiciales por un importe total de **37.545,40.-€**.

### 3.1.4. Convenios de asistencia jurídica

De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica, *“Los Letrados de la Comunidad Autónoma adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos podrán asumir la representación y defensa en juicio de las empresas públicas regionales, así como de los consorcios y fundaciones en los que participe la Comunidad Autónoma, mediante la suscripción del oportuno convenio al efecto, en el que se determinará la compensación económica a abonar a la Hacienda de la Región de Murcia”*. En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento de desarrollo de la Ley, aprobado por Decreto 77/2007, de 18 de mayo, cuando en su art. 1.1 determina que los Letrados *“Podrán asumir asimismo la representación y defensa en juicio de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles regionales, así como de los consorcios y fundaciones en los que participe la Comunidad Autónoma, mediante la suscripción del oportuno convenio,*

donde se determinará la compensación económica a abonar a la Hacienda de la Región de Murcia”.

Al respecto es necesario poner de relieve que el citado reglamento, además de dedicar un capítulo específico a su regulación (Capítulo III, arts. 13 y 14), también realiza una especial regulación del procedimiento a seguir en los supuestos de contraposición de intereses entre la Administración General de la Región de Murcia y sus organismos públicos, las sociedades mercantiles regionales y los consorcios y fundaciones en que participe la Comunidad Autónoma y los Letrados mediante convenio hayan asumido su representación y defensa en juicio (art. 9).

Tal y como ya hemos afirmado en el análisis general de la función contenciosa, a 31 de diciembre de 2023, se mantenían en vigor once (11) convenios de asistencia jurídica con diferentes consorcios, entidades públicas empresariales, empresas públicas y fundaciones.

La actividad desarrollada durante dicho ejercicio arroja los siguientes datos:

RELACIÓN DE ASUNTOS EN TRÁMITE POR CONVENIO / ORGANISMO 2023	
Ente / Organismo / Sociedad	Número
Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento (CEIS)	43
Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM)	16
Instituto de las Industrias Culturales y de las Artes de la Región de Murcia	4
Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITREM)	2
Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos	6
Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias	1
Consorcio de las Vías Verdes de la Región de Murcia	1
Desaladora de Escombreras SAU (DESAU)	10
Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR)	13
Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia	0
Región de Murcia Deportes S.A.U.	23
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>

## 3.2. Función consultiva

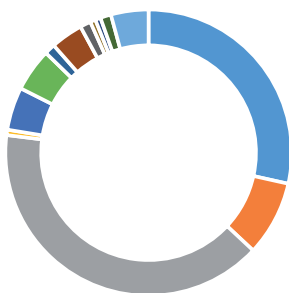
### 3.2.1. Contenido

Como centro superior consultivo de la Administración General de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo Jurídico de la Región de Murcia como superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la CARM, la Dirección de los Servicios Jurídicos emite dictámenes a petición del Presidente, del Consejo de Gobierno y de los Consejeros sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con asuntos de su competencia. Esos dictámenes serán preceptivos en los supuestos que una norma así lo disponga expresamente, y facultativos en el resto de casos.

### 3.2.2. Datos numéricos de la actividad

INFORMES EMITIDOS EN EL AÑO 2023		
CONSEJERÍA SOLICITANTE	INFORMES PRECEPTIVOS	INFORMES FACULTATIVOS
AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	47	-
AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA, MEDIO AMBIENTE Y EMERGENCIAS	14	1
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPRESA	66	1
EDUCACIÓN	1	
EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO	8	1
EMPRESA, ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS	8	1
FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS	2	1
MEDIO AMBIENTE, UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y MAR MENOR	6	1
MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS, POLÍTICA SOCIAL Y TRANSPARENCIA	2	-
PRESIDENCIA, PORTAVOCÍA Y ACCIÓN EXTERIOR	1	-
PRESIDENCIA, TURISMO, CULTURA Y DEPORTES	1	-
SALUD	2	-
TURISMO, CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES	7	-
<b>TOTAL</b>	<b>165</b>	<b>6</b>

## INFORMES PRECEPTIVOS



- AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
- AGUA, AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA, MEDIO AMBIENTE Y EMERGENCIAS
- ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPRESA
- EDUCACION
- EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO
- EMPRESA, ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS
- FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS
- MEDIO AMBIENTE, UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y MAR MENOR
- MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS, POLITICA SOCIAL Y TRANSPARENCIA
- PRESIDENCIA, PORTAVOCÍA Y ACCIÓN EXTERIOR

## INFORMES FACULTATIVOS



- AGUA, AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA, MEDIO AMBIENTE Y EMERGENCIAS
- ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPRESA
- EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO
- EMPRESA, ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS
- FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS
- MEDIO AMBIENTE, UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y MAR MENOR

Clasificación por títulos competenciales previstos en la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

INFORMES PRECEPTIVOS	
Art. 7. Ejercicio de la función consultiva	N.º
A) Requerimientos suscitados por la Comunidad Autónoma al Estado o a otra Comunidad Autónoma en forma previa a la sustanciación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, así como contestaciones a requerimientos de incompetencia planteados a la Administración Regional	-
B) Conflictos jurisdiccionales y de competencia que afecten a órganos de la Administración Regional.	-
C) Requerimientos previos a la impugnación de actos de las Entidades Locales, conforme al artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local.	-
D) Propuestas dirigidas al órgano competente para el ejercicio o desistimiento de acciones jurisdiccionales por parte de la Administración Regional, o para el allanamiento de la misma.	17
E) Proyectos de Decretos Legislativos del Consejo de Gobierno.	-
F) Proyectos de disposiciones generales competencia del Consejo de Gobierno.	10
G) Expedientes de interpretación, modificación y resolución de contratos administrativos, cuando corresponda al Consejo de Gobierno la autorización o resolución del expediente.	1
H) Proyectos de Convenios a celebrar con otras Comunidades Autónomas.	-
I) Estatutos de Consorcios o Sociedades Mercantiles en las que este prevista la participación de la Administración Regional.	-
J) Propuestas de resolución de recursos cuando esta corresponda al Consejo de Gobierno.	8
K) Recursos administrativos extraordinarios de revisión.	16
L) Expedientes de revisión de oficio de actos o disposiciones nulos.	103
M) Expedientes de declaración de lesividad de actos anulables.	2
N) Reclamaciones previas a la vía civil.	8
Ñ) Reparos formulados por la Intervención General cuya resolución corresponda al Consejo de Gobierno.	-
O) Los demás supuestos en que una Ley Regional así lo establezca.	-
P) En los casos en los que, por aplicación supletoria de normativa estatal, se requiera el informe del Servicio Jurídico del Estado.	-
<b>TOTAL</b>	<b>165</b>

Por lo que se refiere a los informes facultativos, estos han versado sobre las siguientes materias:

- Consulta del Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca sobre la modificación operada en el artículo 27.3 de la ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para economía circular por la disposición final undécima de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre por la

que se regula el sistema de gestión de la política común y otras materias conexas.

- Propuesta de modificación del artículo 36 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Consulta sobre el expediente correspondiente a las retribuciones al personal interino en aplicación del acuerdo de 6 de julio de 2018 entre la administración y los sindicatos con representación en la mesa sectorial de educación.
- Dictamen facultativo sobre si resultaría conforme a derecho, en el orden social, que por el órgano competente se notificase al interesado una liquidación dirigida al pago de la sanción pecuniaria, en ejecución de la misma, una vez que se produjese la desestimación presunta del recurso de alzada que se haya interpuesto y siempre que no hubiesen transcurrido cinco años desde el silencio negativo.
- Sobre los límites de la ampliación de plazo de ejecución/justificación de las actividades subvencionadas según el art. 70 del R.D. 887/2006 de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- Proyecto de Orden de la Consejería De Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión.

Con respecto al año 2022 la función consultiva se ha incrementado en un 7,54 % este año 2023

### **3.3. Circulares e instrucciones**

El Art. 10 de la Ley 4/2004, de Asistencia Jurídica de la CARM establece que el ejercicio de las funciones consultiva y contenciosa estará sometido a los principios de unidad de doctrina y jerarquía. En consecuencia, corresponde al titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos la formulación de criterios de

interpretación y aplicación de las normas a los que se habrá de ajustar la actividad de asesoramiento jurídico-administrativo de los Servicios Jurídicos de las distintas Consejerías, a través de mecanismos tales como las instrucciones, autorizaciones y habilitaciones. El ejercicio de esta facultad de Dirección de los Servicios Jurídicos ha emitido a lo largo del año 2023 dos instrucciones, así como una instrucción conjunta con la Intervención General, todas las cuales se reproducen a continuación.

### **Instrucción 1/2003 Sobre los informes de los Servicios Jurídicos de las Secretarías Generales.**

El art. 10 de la Ley 4/2004, de Asistencia Jurídica de la CARM encomienda al Director de los Servicios Jurídicos la facultad de formular criterios de interpretación y aplicación de las normas a los que se habrá de ajustar la actividad consultiva y de asesoramiento jurídico-administrativo de los Servicios Jurídicos de las distintas Consejerías, a través de mecanismos tales como las Instrucciones.

A su vez, el reciente Decreto 4/2023, de 23 de enero, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura, Juventud, Deportes y Portavocía atribuye a la Dirección de los Servicios Jurídicos, la coordinación de los servicios jurídicos de las diferentes Consejerías.

Se han detectado en los últimos tiempos diversas situaciones que alteran el normal funcionamiento de los referidos servicios jurídicos en cuanto que se han emitido informes que no constan conformados por el titular de tales servicios sino por el titular de la Vicesecretaría de la Consejería implicada.

Ello obedece, fundamentalmente, a la circunstancia de que las reorganizaciones de la Administración Regional llevadas a cabo mediante los correspondientes Decretos de la Presidencia (unida a la obsolescencia de los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías) pueden dar lugar a que la jefatura del servicio jurídico en cuestión no se encuentre cubierta, o a que, en la práctica, las nuevas competencias asumidas por una Consejería sean provenientes de otra y se considere más adecuado que el asesoramiento jurídico en esa materia lo siga desempeñando la persona que lo hacía con anterioridad, aunque no ostente la titularidad del Servicio Jurídico. A ello cabría añadir los supuestos de baja por enfermedad o ausencia debida a permisos o vacaciones.

Pues bien, las funciones de las Vicesecretarías están perfectamente definidas en el art. 20 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública regional, a cuyo tenor les corresponde la competencia sobre servicios comunes que le atribuya el Decreto de estructura orgánica y, en todo caso, entre otras *“recabar de su servicio jurídico el informe de las propuestas de resolución de recursos y reclamaciones que sean competencia de la Consejería”* (lo que cabe entender aplicable por analogía a cualquier informe que se requiera de dicho Servicio Jurídico).

Ahora bien, esa competencia para recabar informes no cabe entenderla como sustitutiva de la del titular del Servicio Jurídico, ya que, como es bien sabido, la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación en los términos legalmente previstos (art. 8 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público), pues, en otro caso, nos podríamos encontrar ante una suplantación de funciones.

Por otra parte, la especialización en una determinada materia por parte de un funcionario concreto no excluye la responsabilidad del titular del servicio para dar el visto bueno al informe.

En consecuencia, el criterio esta Dirección de los Servicios Jurídicos es que todos los informes emitidos por los Servicios Jurídicos de las Secretarías Generales han de ser conformados por el titular del servicio, excepto en los supuestos de vacante, ausencia o avocación, en los cuales puedan ser conformados por el titular de la Vicesecretaría, haciendo constar expresamente esta circunstancia.

### **Instrucción 2/2023 .- Sobre la inadmisión de los procedimientos de revisión de oficio**

El art. 10 de la Ley 4/2004, de Asistencia Jurídica de la CARM encomienda al Director de los Servicios Jurídicos la facultad de formular criterios de interpretación y aplicación de las normas a los que se habrá de ajustar la actividad consultiva y de asesoramiento jurídico-administrativo de los Servicios Jurídicos de las distintas Consejerías, a través de mecanismos tales como las Instrucciones.

A su vez, el reciente Decreto 239/2023, de 22 de septiembre, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia, Portavocía y Acción Exterior atribuye a la Dirección de los Servicios Jurídicos, la coordinación de los servicios jurídicos de las diferentes Consejerías.

Según el art. 7.1, l), de la citada Ley 4/2004, corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos emitir dictamen preceptivo en relación con los expedientes de revisión de oficio de actos o disposiciones nulos.

El art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone:

*“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.*

...

*3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales...”*

Pues bien, en los expedientes de revisión de oficio a instancia del interesado sometidos al dictamen de la Dirección de los Servicios Jurídicos se observa frecuentemente que la propuesta de resolución del mismo es de inadmisión, sin que queden suficientemente evidenciados los argumentos que fundamentan esta decisión frente a la opción de admitir a trámite y desestimar.

Dada la trascendencia de adoptar una u otra resolución que determina, entre otras consecuencias, la de someter o no el expediente al dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se considera necesario establecer criterios que puedan facilitar la labor de los Servicios Jurídicos de las Secretarías Generales a la hora de discernir entre ambas posibles soluciones en los

expedientes de revisión de oficio que han de ser informados posteriormente por la Dirección de los Servicios Jurídicos.

En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Memoria del año 2022, apartado IV – Observaciones y Sugerencias, contiene un capítulo dedicado específicamente a la inadmisión de la revisión de oficio, en el cual se extrae la doctrina del Consejo contenida en su Dictamen 84/2022 en base a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 694/2021, de 24 de febrero de 2021.

Con arreglo a esa doctrina, podemos afirmar que la inadmisión representa una excepción a la regla general (que es la de tramitación regular del procedimiento) que únicamente cabe en los casos en que la evidencia demuestre la falta de los requisitos que la ley exige para poder tramitar el procedimiento, entendiendo que el vicio de que adolezca la solicitud del interesado debe ser palmario, evidente y manifiesto, sin necesidad de realizar razonamiento jurídicos.

Por tanto, afirma el Consejo Jurídico, en sentido positivo, la inadmisión está pensada para casos en los que es posible hacer un juicio adelantado de la notoria y evidente falta de viabilidad de la pretensión anulatoria; en sentido negativo no es posible aplicarlo cuando hay una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y transcendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto.

En consecuencia, para que opere la inadmisión es preciso examinar la argumentación del interesado con el fin de descartar que sea manifiestamente infundada. A este respecto, el Tribunal Supremo afirma que las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funde dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio, si bien los defectos formales de quienes hacen peticiones a la Administración deben examinarse con carácter restrictivo.

Adicionalmente, el Consejo Jurídico considera incongruente declarar la inadmisión de la revisión de oficio (que supone la evidencia ostensible y sin esfuerzo dialéctico de que no concurren las causas de revisión) después de

analizar profusamente el derecho positivo y la doctrina jurisprudencial en densos fundamentos jurídicos.

En conclusión, con arreglo a los razonamientos expuestos, el criterio de esta Dirección de los Servicios Jurídicos es que, a la hora de informar los expedientes de revisión de oficio es adecuado tomar en consideración lo siguiente:

1. La inadmisión es un supuesto excepcional frente a la regla general de admisión a trámite y estimación o desestimación
2. Si el interesado ha alegado una causa legal de nulidad, así como los hechos en que la misma se funda, no procede inadmitir su petición de plano.
3. Una argumentación jurídica detallada que analice en profundidad las alegaciones del interesado es incongruente con la inadmisión de dicha petición.

**Instrucción conjunta 1/2023, de 1 de febrero de 2023, por la que se aprueba la instrucción del Director de los Servicios Jurídicos y del Interventor General de la comunidad autónoma de la región de Murcia, sobre las actuaciones a desarrollar por los asesores jurídicos e interventores delegados para dar cumplimiento a lo determinado en la orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el plan de recuperación, transformación y resiliencia.**

#### **1.- Motivación de la Instrucción conjunta:**

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR), establece que los Estados miembros deben garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la utilización de los fondos del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR). Esto significa que los Estados miembros deben proporcionar información detallada sobre cómo se están utilizando los fondos, quiénes están beneficiándose de ellos y cómo se están logrando los objetivos del PRR.

Su artículo 22.1 determina que los Estados miembros, en la ejecución, habrán de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar porque la utilización de los fondos se ajuste

al derecho de la Unión y nacional aplicable, en particular en lo que se refiere a la prevención, la detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

En ámbito interno, el artículo 3 sobre principios de gestión del Real Decreto Ley 36/2020, de 3 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), señala que las Administraciones Públicas para una mejor gestión de los servicios y la ejecución de las acciones que tienen encomendadas y, en especial, para la implementación eficaz y la consecución de objetivos vinculados a los proyectos asignados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, respetarán como principios de buena gestión, entre otros, la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.

Un primer desarrollo, en cuanto a la prevención, detección y corrección del conflicto de interés se encuentra en la Orden 1030/2021 de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en sus artículos 2, 6, 13, Anexo III.C y Anexo IV que establece un modelo de declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI).

Con ocasión de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, se ha introducido una disposición adicional centésima décima segunda que bajo la rúbrica “Análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos administrativos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, y con carácter básico, establece los instrumentos para efectuar el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, previendo asimismo la posibilidad de extender lo establecido por la disposición a la ejecución de otros fondos europeos distintos en el caso de que resultara exigible por la normativa comunitaria aplicable.

Tal disposición prevé la existencia de una herramienta informática, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que haciendo uso de minería de datos realizará ese análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de intereses en los procedimientos de adjudicación de los contratos y concesión de subvenciones -con singularidades en los casos de concurrencia masiva- vinculados a la ejecución del PRTR.

Dicho análisis se aplicará a los empleados públicos y resto de personal al servicio de entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales que participen, de forma individual o mediante su pertenencia a órganos colegiados, en los procedimientos descritos de adjudicación de contratos o de concesión de subvenciones, y en particular, y para cada procedimiento, a las personas que realicen la función de órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano de contratación colegiado, así como a los miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación indicados, en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato, o al órgano competente para la concesión de subvenciones y a los miembros de los órganos colegiados de valoración de solicitudes, en las fases de valoración de solicitudes y resolución de concesión.

Determina, igualmente, que las personas mencionadas serán las que deban firmar las declaraciones de ausencia de conflicto de interés (DACI) respecto de los participantes en los procedimientos de contratación o de concesión de subvenciones, y como es lógico, esta formulación se realizará una vez conocidos dichos participantes. Junto a ello señala que mediante Orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública se establecerá el contenido mínimo que obligatoriamente deberán contener las declaraciones referidas.

El desarrollo previsto se ha materializado en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE de 25 de enero de 2023), dictada con carácter básico, aplicable, según su propia Disposición transitoria única, a los procedimientos de concesión de subvenciones o de contratación cuya convocatoria se publique a partir de la entrada en vigor de la misma (26 de enero de 2023).

La indicada Orden, establece una serie de obligaciones en sus artículos 4 a 7 a adoptar en el seno de los procedimientos indicados, que tienen como destinatarios a los sujetos participantes en los expedientes, y que en unas ocasiones tienen por finalidad que adopten ciertos comportamientos, y en otras exigen que se realicen determinadas previsiones en los pliegos de contratación o en la normativa reguladora de las subvenciones.

Esta instrucción tiene por objeto regular las actuaciones, derivadas de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, a llevar a cabo por los asesores jurídicos

y los interventores, en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto en la tramitación como en la participación en órganos dentro del ámbito de aplicación de la indicada Orden. Así mismo, viene a complementar lo previsto en las anteriores instrucciones emitidas por la Resolución del Interventor General de 24 de septiembre de 2021 por la que se aprueban instrucciones para la emisión del informe de la intervención delegada sobre las bases reguladoras de subvenciones financiables con los fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación “Next Generation EU” y por la Instrucción conjunta 1/2022, de 5 de abril, del Director de los Servicios Jurídicos y del Interventor General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre las actuaciones a desarrollar por los asesores jurídicos y representantes de la intervención en las mesas de contratación con ocasión de la tramitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

## **2.- Competencia de los centros directivos para el dictado de la presente Instrucción:**

Por lo que se refiere a la competencia de la Dirección de los Servicios Jurídicos, si bien los asesores jurídicos que asisten a las mesas de contratación de Consejerías y Organismos Autónomos no dependen jerárquicamente de la misma, el artículo 10 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, determina que corresponde al Director de los Servicios Jurídicos la formulación de los criterios de interpretación y aplicación de las normas a los que se habrá de ajustar la actividad consultiva y de asesoramiento jurídico-administrativo de los Servicios Jurídicos de las distintas Consejerías, a través de mecanismos tales como las instrucciones, autorizaciones y habilitaciones que se determinan en la referida ley, así como en las normas que la desarrollen reglamentariamente.

Junto a ello, el artículo 4 del Decreto número 4/2023, de 23 de enero, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura, Juventud, Deportes y Portavocía, determina que “La Dirección de los Servicios Jurídicos ejercerá las funciones que le atribuye la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y demás normativa de aplicación, así como la coordinación de los servicios jurídicos de las diferentes consejerías”.

La Intervención General, por su parte, con arreglo al artículo 91 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto

Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, se configura con el carácter de centro de control interno, directivo de la contabilidad pública de la Comunidad Autónoma y de control financiero, pudiendo adoptar las circulares e instrucciones que considere necesarias para informar de sus criterios en materia de gestión financiera a las oficinas gestoras. Sus facultades pueden ser ejercidas por los Interventores Delegados en la forma que reglamentariamente se determine, interventores que se encuentran vinculados con el General mediante una relación jerárquica.

### 3.- Actuaciones a realizar por los asesores jurídicos y por los interventores delegados:

Como resulta obvio, las actuaciones que se recogen en esta instrucción son complementarias de las obligaciones que deriven de la aplicación de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, para los asesores jurídicos e interventores, en tanto que formen parte de los órganos de decisión de su artículo 3.1 y sean ellos mismos objeto del examen automatizado sobre posible existencia de conflicto de intereses, obligaciones estas que habrán de ser cumplidas con arreglo a lo previsto en los artículos 4 a 6 de la Orden y que no se recogen aquí para evitar la repetición normativa.

Se va a hacer a partir de este momento, una determinación de las actuaciones que se deben llevar a cabo por los asesores jurídicos, por los interventores, o por ambos a la vez, en el seno de los procedimientos de contratación y subvenciones afectados por la Orden, y teniendo en consideración si esa actuación se va a realizar en lo que denominaremos la fase preparatoria de la licitación o convocatoria, en la fase de selección de los adjudicatarios o beneficiarios o en una fase posterior a dicha selección, y ello con arreglo a la siguiente matriz:

(SUJETO AFECTADO)	CONTRATACIÓN	SUBVENCIONES
Fase preparatoria	Asesores Jurídicos Interventores	Asesores Jurídicos Interventores
Fase de selección	Asesores Jurídicos Interventores	Ninguno
Fase posterior	Interventores	Interventores

### 3.a.- Actuaciones en fase preparatoria en materia de contratación:

Con arreglo a lo determinado en el artículo 7.3 de la Orden, y en previsión de que pueda darse la situación reflejada en el artículo 5.c de la Orden, de que haya una bandera negra en el procedimiento por no existir información sobre el riesgo de conflicto de interés respecto de determinados candidatos, el indicado artículo 7.3. en su párrafo tercero determina que es obligatorio que en los pliegos de contratación se establezca el procedimiento de obtención de información sobre la titularidad real de los participantes.

En consecuencia, los **asesores jurídicos**, con ocasión del informe sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, previsto en el artículo 122.7 de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, velarán por la introducción en el mismo de cláusulas reguladoras de este supuesto que se encuentren alineadas con los mandatos del referido artículo 7, poniendo de manifiesto en su informe la ausencia de tales previsiones en el caso de darse.

Los **interventores**, por su parte, con ocasión de la fiscalización previa de las autorizaciones de gasto en materia de contratación, comprobarán así mismo la inclusión de previsiones para dar cumplimiento al indicado mandato, y en el caso de que no se hayan regulado en el pliego, lo harán constar como observaciones complementarias en su informe de fiscalización.

### 3.b.- Actuaciones en la fase de selección en materia de contratación:

Como ya se puso de manifiesto con ocasión de la Instrucción conjunta 1/2022, de 5 de abril, del Director de los Servicios Jurídicos y del Interventor General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre las actuaciones a desarrollar por los asesores jurídicos y representantes de la intervención en las mesas de contratación con ocasión de la tramitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la participación de los representantes de la Intervención, así como de los servicios de asesoría jurídica, en las mesas de contratación, mediante el ejercicio de sus funciones como vocales de los órganos colegiados, reviste un papel esencial para velar por la obligación de que los fondos se utilicen de conformidad con las normas aplicables a nivel nacional y comunitario, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

En la indicada Instrucción conjunta ya se realizaron una serie de consideraciones respecto al conflicto de intereses, que se mantienen en la actualidad, y que se vieron reflejadas en las cuestiones 21 a 23 del modelo de cuestionario a rellenar en las mesas de contratación, y que han de ser completadas a la luz de lo dispuesto por la Orden HFP/55/2023, en consecuencia, se añade una nueva cuestión con número 24 con el siguiente contenido:

24. ¿Se han seguido los trámites previstos en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia?

Que tendrá las posibles respuestas de Si, No o No aplica.

Como ya se señaló en la Instrucción conjunta, con ocasión de su participación en las mesas de contratación de expedientes financiados por el MRR, tanto los **asesores jurídicos** como los **interventores** habrán de comprobar que se ha llevado a cabo el procedimiento indicado en los artículos 4 a 7 de la Orden, y en el caso de que no haya sido así, informarán de ello a través del propio formulario electrónico y formularán el correspondiente voto particular para que quede constancia en el acta de la existencia de tal defecto.

3.c.- Actuaciones posteriores a la selección en materia de contratación:

Una vez realizada la selección del adjudicatario del contrato, con carácter general no está prevista la participación de personal de las asesorías jurídicas, no ocurre otro tanto con los **interventores** que con posterioridad a las mesas de contratación realizan la fiscalización de la propuesta de adjudicación. En el caso de que se observe que, siendo necesario, no se han seguido los trámites de la repetida Orden HFP/55/2022, el interventor actuante emitirá la correspondiente observación complementaria poniendo de manifiesto tal ausencia.

3.d.- Actuaciones de la fase preparatoria en materia de subvenciones:

Del mismo modo que ocurre en el supuesto de los expedientes de contratación, en materia de subvenciones, con arreglo a lo determinado en el artículo 7.3 de la Orden, y en previsión de que pueda darse la situación recogida en el artículo 5.c de la Orden, de que haya una bandera negra en el procedimiento

por no existir información sobre el riesgo de conflicto de interés respecto de determinados candidatos, el indicado artículo 7.3. en su párrafo tercero determina que es obligatorio que en la normativa reguladora de la subvención se establezca el procedimiento de obtención de información sobre la titularidad real de los participantes.

Dado que con arreglo a lo determinado en el artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 13.1 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es necesario el informe previo del servicio jurídico con anterioridad a la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, el **asesor jurídico** con ocasión de la emisión del indicado informe preceptivo, habrá de comprobar que en el clausulado de las bases se han previsto los medios para recabar de los participantes en el procedimiento la información sobre su titularidad real en el caso de que la comprobación automatizada haya detectado la existencia de una bandera negra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.3 de la Orden.

Por lo que se refiere a la labor a desempeñar por los **interventores**, en esta fase preparatoria se materializa en el informe que han de realizar sobre las bases reguladoras como consecuencia de lo determinado en el artículo 13 del Decreto-Ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la reactivación económica y social de la Región de Murcia.

El contenido del indicado informe fue establecido por la Resolución del Interventor General de 24 de septiembre de 2021, por la que se aprueban instrucciones para la emisión del informe de la intervención delegada sobre las bases reguladoras de subvenciones financiadas con los fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación “Next Generation EU”, que aprobó un modelo de informe basado en un cuestionario donde se examinaban los diferentes aspectos de relevancia en esta materia, y cuya Sección IV se dedica al examen de los “Requisitos adicionales de las bases reguladoras por tratarse de subvenciones financiadas por el PRTR”

En dicha sección se va a añadir una cuestión 17 con el siguiente contenido:

17.- ¿El clausulado de las bases ha previsto los medios para recabar de los participantes en el procedimiento la información sobre su titularidad real en el caso de que la comprobación automatizada haya detectado la existencia de una bandera negra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7?3 de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia?:

Teniendo como respuestas posibles la de Cumple, No cumple, No aplica, y pudiéndose reflejar en el informe aquellos comentarios que se estimen procedentes para aclarar la respuesta realizada.

### 3.e.- Actuaciones en la fase de selección en materia de subvenciones:

En este apartado se considera que ni los asesores jurídicos ni los interventores tienen habitualmente un papel en la selección de los beneficiarios de subvenciones por lo que no se establece ninguna actuación que deban de realizar. No obstante, en el caso de que tuviesen cualquier participación en esta fase de selección de los beneficiarios, se verán vinculados por las previsiones de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, de la misma manera que los restantes órganos participantes.

### 3.f.- Actuaciones posteriores a la selección de los beneficiarios en materia de subvenciones:

Nuevamente se da aquí una situación análoga a lo que ocurría en los supuestos de contratación, en que una vez realizada la selección de los beneficiarios de subvenciones, con carácter general no está prevista la participación de las asesorías jurídicas. Sin embargo, en el caso de los **interventores**, con posterioridad a tal selección, van a realizar la fiscalización de la propuesta de concesión, y en el caso de que se observe que, siendo necesarios, no se han seguido los trámites de la repetida Orden HFP/55/2022, emitirán la correspondiente observación complementaria poniendo de manifiesto tal defecto.

A la vista de lo señalado anteriormente, y sobre la base de las normas indicadas, se dictan las siguientes

#### 4.- Instrucciones:

**Primera.-** Tanto los asesores jurídicos como los interventores que participan en los procedimientos de contratación o de concesión de subvenciones que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, acomodarán su actuación a lo dispuesto en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en particular a lo determinado en el apartado tercero de esta instrucción.

**Segunda.-** Con arreglo a lo determinado por la Disposición transitoria única de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, la realización de las comprobaciones incluidas en esta instrucción se efectuará en los expedientes cuya convocatoria (sic) se publique a partir de la entrada en vigor de la misma, es decir 26 de enero de 2023.



4.

## INFORMES Y RESOLUCIONES JUDICIALES DESTACADAS





## 4. INFORMES Y RESOLUCIONES JUDICIALES DESTACADAS

### 4.1. Informes relevantes del año 2023

Al igual que en la memoria anual de actividades de 2022, a continuación, se reseñan los informes emitidos a lo largo de 2023 que se ha considerado que revisten mayor interés o relevancia por su contenido y que suponen una muestra representativa de la labor consultiva de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

#### **Sobre la formulación de consultas a la Dirección de los Servicios Jurídicos (Informe 27/2023).**

Con fecha 22 de febrero de 2023 se ha recibido en la Dirección de los Servicios Jurídicos consulta formulada por la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo en la que se solicita la emisión de dictamen facultativo en relación al expediente de retribuciones al personal interino en aplicación del Acuerdo de 6 de julio de 2018 entre la Administración y los sindicatos con representación en la mesa sectorial de Educación.

Una vez examinado el expediente remitido, se aprecia que el mismo trae causa de la petición de informe jurídico que formula la Intervención Delegada de esa Consejería sobre el abono de las retribuciones propuestas a los herederos de D. XXX. De hecho, las cuestiones que la Intervención Delegada plantea son, prácticamente idénticas en su literalidad, a las que la Secretaría General dirige a esta Dirección de los Servicios Jurídicos.

Se trata, por tanto, de cuestiones relativas a un expediente concreto respecto de las cuales la Intervención Delegada solicita a la Consejería que se pronuncie al amparo del art. 5 del Decreto 161/1999, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la CARM.

El informe del Servicio Jurídico de la Consejería que se acompaña al expediente no se pronuncia sobre dichas cuestiones, limitándose a concluir que *“dado las dudas que se suscitan en la aplicación del Acuerdo de 6 de julio de 2018... y considerando que existen argumentos para defender ambas opcio-*

*nes... se considera conveniente elevar consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos”.*

A la vista de estos antecedentes, debemos manifestar que los dictámenes de la Dirección de los Servicios Jurídicos tienen carácter técnico-jurídico y se limitan a informar, fundadamente, si la cuestión jurídica relacionada con algún asunto de la competencia del órgano decisor que eleva la consulta se adecúa a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento Jurídico. Así lo advierte el art. 8.1 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en conexión con el art. 7.3 de la misma Ley.

De conformidad con el art. 2.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: *“Las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas la Administración General y sus organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros”.*

El Artículo 16 del Decreto n.º 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2004 de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establece que *“la Dirección de los Servicios Jurídicos es el centro superior consultivo de la Administración General de la Región de Murcia y de sus organismos autónomos sin perjuicio de las competencias conferidas por la legislación vigente a otros órganos, en particular a las Secretarías Generales de las Consejerías, así como de las especiales funciones atribuidas al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, como superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.”*

En este sentido, nos remitimos a las reflexiones del Dictamen nº 326/2016 del Excmo. Consejo Jurídico de la Región de Murcia:

*“La potestad de preguntar, igual que cualquier otra en un Estado de Derecho, se ve condicionada por el conjunto del Ordenamiento Jurídico, que modula su ejercicio. La naturaleza, competencias y régimen jurídico de los entes y órganos que conforman el conjunto del sector público, según se concreta en las respectivas normas reguladoras, compone un sistema caracterizado por la*

distribución funcional y, cada órgano, en el ejercicio de sus competencias, tiene que ser consciente de los límites de las mismas, por no interferir el funcionamiento de los demás alterando el normal desenvolvimiento de sus funciones.”

Finalmente, es preciso recordar lo prescrito en el art. 8 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, a cuyo tener expresa que *“/.../ la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia /.../”*.

En consecuencia, la función consultiva que asume este Centro directivo únicamente puede aspirar a arrojar luz sobre la interpretación de una norma jurídica o sobre las implicaciones en Derecho de una cuestión jurídica controvertida. Sin embargo, esta función de asesoramiento jurídico no sirve como medio para la fijación de un criterio de decisión susceptible de marcar y condicionar el ejercicio de las facultades administrativas y de las competencias materiales de naturaleza decisoria que no nos corresponden. Compete a los órganos administrativos, con el asesoramiento jurídico de sus propios servicios jurídicos, realizar el juicio de oportunidad y tomar sus propias decisiones, pues son ellos quienes conocen los expedientes concretos objeto de controversia.

En base a estas consideraciones, el criterio de esta Dirección es que las cuestiones planteadas por la Intervención Delegada han de ser contestadas expresamente por la Consejería consultante mediante el informe de su Servicio Jurídico, en el que ha de manifestar su opinión al respecto. Únicamente en el supuesto de que el citado informe del Servicio Jurídico ofreciera alguna duda interpretativa (es decir, que no se entendiera bien su sentido), cabe que se formule consulta a esta Dirección. En tal caso, la consulta debería expresar con precisión su objeto (art. 7.3 de la Ley 4/2004).

A este respecto, las cuestiones que plantea la Consejería carecen de concreción, de modo que, si tras el informe del Servicio Jurídico que en su caso debiera realizarse para dar respuesta a las mismas, se plantease una nueva consulta, deberían especificarse, acotando y concretando las cuestiones jurídicas concretas de interpretación de normas jurídicas o de su adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, que podrían ser objeto de informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

## Sobre la ejecutividad de las sanciones impuestas en el orden social y el silencio administrativo (informe 35/2023).

La persona titular de la Secretaría General de la Consejería de Empresa, Economía Social y Autónomos, por delegación de la Sra. Consejera, plantea consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos en los siguientes términos: *“si resultaría conforme a derecho, en el orden social, que por el órgano competente se notificase al interesado una liquidación dirigida al pago de la sanción pecuniaria, en ejecución de la misma, una vez que se produjese la desestimación presunta del recurso de alzada que se haya interpuesto y siempre que no hubiesen transcurrido cinco años desde el silencio negativo.”*

En el modelo administrativo español, basado en el sistema francés del *“régimen administrativo”*, la Administración se presenta revestida del privilegio de la autotutela. Este privilegio deriva, como ha señalado el Profesor García De Enterría, desde el punto de vista jurídico, de la presunción de legitimidad de los actos de la Administración, y desde el punto de vista político, de la necesidad de velar por el interés público, es decir, del servicio a los intereses generales, impuesto como obligación a la Administración por el artículo 103 de Constitución. Dicho privilegio de autotutela se manifiesta esencialmente, en dos vertientes: la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.

El privilegio de ejecutividad de los actos administrativos es el privilegio por cuya virtud los actos administrativos son válidos y producen efectos, constituyendo, por consiguiente, título suficiente para la ejecución de los mismos cuando tengan un contenido obligacional.

La enunciación general de este privilegio se contiene hoy en el artículo 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”*.

Como excepciones a la regla general de la ejecutividad, el artículo 98.1 de la Ley 39/2015 dispone que “1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

La letra b) del apartado 1 del citado artículo 98 recoge una importante excepción al principio de eficacia inmediata respecto de los actos de naturaleza sancionadora. En tales supuestos la eficacia se demora hasta que no quepa contra ella recurso en vía administrativa. En efecto, conforme al artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: “3. *La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.*” **Tal regulación supone una manifestación del principio de presunción de inocencia en el ámbito sancionador.**

En síntesis, las resoluciones sancionadoras son ejecutivas: 1) cuando no se recurra en alzada o reposición; 2) interpuesto recurso, se haya resuelto en sentido desestimatorio.

Este último supuesto pudiera generar dudas cuando transcurra el plazo legalmente previsto para resolver el recurso y opere el silencio administrativo negativo, por lo que habrá de estar a lo que la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo del Reino de España dictamine.

Pues bien, sobre el silencio administrativo y la obligación de resolver expresamente de la Administración, se ha pronunciado recientemente la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia 280/2023, de 7 de marzo, Rec. 3069/2021, recogiendo en su Fundamento de Derecho Tercero una exhaustiva recopilación de la posición mantenida por nuestro Alto Tribunal al respecto,

disponiendo en su Fundamento Cuarto relativo a “Jurisprudencia que se establece” a los efectos que nos ocupa del presente informe:

“2) En tal sentido, la Administración no puede obtener ventaja de sus propios incumplimientos ni invocar, en relación con un acto derivado de su propio silencio, la omisión del recurso administrativo debido.”

“5) No hay un derecho subjetivo incondicional de la Administración al silencio, sino una facultad reglada de resolver sobre el fondo los recursos administrativos, cuando fueran dirigidos frente a actos presuntos como consecuencia del silencio por persistente falta de decisión, que no es, por lo demás, una alternativa legítima a la respuesta formal, tempestiva y explícita que debe darse, sino una actitud contraria al principio de buena administración”.

Para nuestro Tribunal Supremo el efecto desestimatorio del silencio administrativo es un mecanismo inventado para proteger al particular frente a las consecuencias perjudiciales que para él pudieran derivarse del incumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en el plazo legalmente previsto, siendo una ficción legal que permite al administrado acudir a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, impidiendo que ésta pueda obtener ventaja de sus propios incumplimientos.

En relación con la consulta planteada a esta Dirección de los Servicios Jurídicos, es clara la interpretación dada al respecto por nuestro Alto Tribunal en su Sentencia 586/2020, de 28 de mayo, Rec. 5751/2017, en la que desestima un recurso de casación planteado por este propio Centro Directivo.

En efecto, en su Fundamento de Derecho Tercero relativo a la “interpretación jurídica de las cuestiones planteadas en el auto de admisión” dispone (transcripción parcial; negrita y subrayado nuestro): *“Pues bien, de la recta configuración legal del principio de ejecutividad y de sus límites, así como del régimen del silencio administrativo -lo que nos lleva a extender el elenco de preceptos interpretados a otros como los artículos 21 a24 de la LPAC y sus concordantes; de los artículos 9.1, 9.3, 103 y 106 LJCA; así como el principio de buena administración -que cursa más bien como una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros-, puede concluirse la siguiente interpretación:*

1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apre-

mio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.

2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.”

Esta interpretación dada por el **Tribunal Supremo no ha sido alterada hasta la fecha, siendo seguida por el Tribunal Económico-Administrativo Central, Resolución de 16 Mar. 2021, Rec. 6715/2020**, que afirma en su Fundamento de Derecho Cuarto: *“Así las cosas, debemos plantearnos si procede la admisión a trámite del presente recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio. Y la respuesta ha de ser negativa pues no existe criterio a unificar por parte de este Tribunal Central al haber fijado ya doctrina el Tribunal Supremo a través de la sentencia de 28 de mayo de 2020 (Rec. cas. 5751/2017) en un caso idéntico al que se plantea en el presente recurso, doctrina que es la aplicable para supuestos idénticos a los contemplados en la sentencia en tanto en cuanto el propio Tribunal Supremo no la matice o rectifique.”*

En conclusión, las administraciones públicas no se pueden beneficiar del incumplimiento de la obligación de resolver expresamente los recursos administrativos, **operando la ficción del silencio administrativo negativo a los solos efectos de poder acudir por los interesados a la vía judicial.**

Por tanto, a la fecha del presente informe, no es conforme a derecho, ni en el orden administrativo ni en el orden social, notificar al interesado una liquidación dirigida al pago de la sanción pecuniaria en tanto en cuanto no se le haya resuelto expresamente el recurso administrativo, no pudiendo favorecerse la Administración pública autonómica de su incumplimiento de resolver, con independencia de que no haya transcurrido cinco años desde el silencio administrativo.

## Sobre la habilitación reglamentaria a los Consejeros (informe 54/2023).

Ya se puso de manifiesto por esta Dirección de los Servicios Jurídicos, en Informe nº81/2011, relativo al Proyecto de Decreto por el que se declara la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo Tiñoso, que:

“Hemos de recordar que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 6/04, la potestad reglamentaria de los Consejeros, salvo en los aspectos organizativos internos de su departamento, requiere expresa atribución legal, sin la cual las órdenes emanadas de aquéllos no pueden tener efectos “ad extra”.

Así pues, se hace preciso examinar si la Ley 2/2007 habilita a la Consejería competente en materia de pesca para dictar las referidas normas. A este respecto, la Ley 2/2007 dispone que el instrumento de declaración de la zona de protección pesquera establecerá su delimitación geográfica, así como las condiciones, limitaciones o en su caso prohibiciones al ejercicio de las actividades pesqueras y de cualquier otra actividad que pueda perjudicar o afectar a la finalidad de estas medidas (art. 6.3).

Por lo tanto, la regla general es que el instrumento de declaración es la sede adecuada tanto para la delimitación de la zona como para la regulación de las actividades dentro de la misma. En consecuencia, siendo el Consejo de Gobierno el competente para declarar las reservas marinas (art. 7.1), lo es también para regular tales aspectos.

No obstante, el art. 10 atribuye a la Consejería competente en materia de pesca la regulación de las actividades pesqueras en aguas interiores de los espacios dotados de un régimen especial de protección ambiental y el art. 31.1 permite a la misma Consejería establecer medidas específicas para la pesca recreativa en aguas interiores, si bien el Consejo de Gobierno es el que ha de regular la actividad de pesca marítima de recreo (art. 32).

La regulación expuesta resulta menos clara de lo que sería deseable en cuanto al objeto de las funciones normativas en la materia, pero permite determinar los siguientes criterios:

- La delimitación geográfica de la reserva marina corresponde al Consejo de Gobierno.

- Las condiciones, limitaciones y prohibiciones a las actividades pesqueras o de otro tipo han de ser reguladas por el Consejo de Gobierno, pudiendo la Consejería competente establecer exclusivamente “medidas específicas” para la pesca recreativa.
- La regulación de las actividades pesqueras en aguas interiores de los espacios dotados de un régimen especial de protección ambiental, sí corresponde a la Consejería competente.

Con arreglo a estos criterios, podría aceptarse la previsión del art. 4.2 del proyecto, pero no la del art. 7.3, ni las de las disposiciones finales 1ª y 2ª, ya que no existe una habilitación legal expresa a favor de la Consejería respecto a la regulación de las actividades subacuáticas, mientras que la delimitación geográfica y la regulación de usos y actividades en general corresponde ex lege al Consejo de Gobierno.”

En definitiva, y como se dispuso, la delimitación geográfica y la regulación de usos y actividades corresponde ex lege al Consejo de Gobierno, no ostentando habilitación el titular de la Consejería para regular tales materias, sino para establecer exclusivamente medidas específicas para pesca recreativa, así como para la regulación de las actividades pesqueras en aguas interiores de los espacios dotados de un régimen especial de protección. Y con arreglo a este reparto de competencias, no se consideró aceptable la previsión de habilitación al titular de la Consejería para la regulación de las actividades subacuáticas.

Y siguiendo la doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su antes referido Dictamen nº115/16:

*“En cuanto a la habilitación para el desarrollo reglamentario, de los artículos 6 y 7 LPMARM se desprende no sólo la competencia del Consejo de Gobierno para la declaración de la reserva marina como zona de protección pesquera, que se extiende a la delimitación geográfica y a la asignación de distintas áreas o zonas con distintos niveles de protección, sino también a la fijación de las condiciones y limitaciones o, en su caso, las prohibiciones al ejercicio de actividades pesqueras y de cualquier otra actividad que pueda perjudicar o afectar a la finalidad de estas medidas.(...)”*

*A tenor de tan amplia habilitación de la Ley regional al Consejo de Gobierno para declarar y regular la reserva marina, resultaban muy oportunas las*

*observaciones realizadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma en su informe de 12 de septiembre de 2011 respecto al texto allí analizado, en el que cuestionaba la habilitación al titular de la Consejería para el desarrollo en determinados aspectos contemplados en aquel borrador, muy destacadamente la habilitación general en las disposiciones finales para el desarrollo normativo de la regulación de los usos y actividades en el ámbito de la reserva y para la ampliación de la reserva marina.*

*Las observaciones atinentes a esta falta de habilitación del titular de la Consejería han sido acogidas en el texto sometido a Dictamen de este Órgano Consultivo, reconociéndose no obstante, de acuerdo con el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, la habilitación recreativa en la cédula D (artículo 4.2) del Proyecto de Decreto) en desarrollo de las previsiones de la LPMARM (artículo 31)”*

A tenor de las anteriores consideraciones, se considera no ajustada a la Ley 2/2007, el alcance de la Disposición adicional primera. Habilitación reglamentaria por Orden del consejero o consejera, en particular su apartado 2, que establece que de conformidad con la Ley 2/2007 de 12 de marzo, podrá regularse por Orden del Consejero o consejera competente en materia de pesca, la pesca marítima de recreo desde embarcación o desde tierra, fuera de la Zona de Reserva Integral, por cuanto precisamente el artículo 32 de dicha Ley atribuye al Consejo de Gobierno la regulación de esta actividad de pesca marítima de recreo por vía reglamentaria, que a mayor abundamiento ha sido reglamentariamente desarrollada en el Decreto 72/2016 de 20 de julio antes citado por el que regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Y asimismo, el apartado 3 relativo a la práctica de actividades subacuáticas respectivamente, por cuanto como hemos indicado anteriormente, no existe una habilitación legal expresa a favor de la Consejería respecto a la regulación de las actividades subacuáticas.

### **Cuestiones de técnica normativa (informe 65/2023).**

#### **A) Estructura de la norma.-**

El texto propuesto comienza con el título, al que inmediatamente sigue un artículo único aprobatorio y, finalmente, el texto del Reglamento en el que se

incluye: un índice, el preámbulo, el articulado, las disposiciones adicionales, la disposición derogatoria y las disposiciones finales.

**Esta estructura no se corresponde con las reglas formales** especiales que establece la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante **las Directrices de Técnica Normativa**) para las normas aprobatorias de reglamentos de desarrollo. Véanse las Directrices 91 a 94. De conformidad con las mismas, **la estructura debe ser la siguiente:**

- 1) **El título del proyecto de decreto**, indicando, como hace el borrador informado, que se trata de un decreto de naturaleza aprobatoria: “Decreto por el que se aprueba el Reglamento de accesibilidad universal de la Región de Murcia”.
- 2) **Después del título ha de seguir la parte expositiva de la norma**, que no se titulará. Sirve a estos efectos el “Preámbulo” con el que el borrador propuesto introduce el articulado. Si se prefiere puede enunciarse bajo el título INTRODUCCIÓN, pero no como preámbulo. La fórmula de Preámbulo solo se utiliza para las normas con rango legal, emana del poder legislativo y se pone, en todo caso, después de la promulgación de la norma (ex art. 88 y 91 CE). En este caso estamos ante una disposición de carácter general aprobatoria de un reglamento, que no se promulga sino que se aprueba y pública.

Esta advertencia ya la hizo el Servicio Jurídico de la Consejería consultante.

Asimismo, debe rectificarse la fórmula promulgatoria, de manera que el borrador no permita anticipar el sentido del informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia ni la decisión del regulador de actuar de acuerdo con él o solamente oyéndole (Directriz 16). Debe quedar así: *“En su virtud, a propuesta del Consejero de Fomento e Infraestructuras, de acuerdo con/oído el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, tras la deliberación y acuerdo del Consejo de Gobierno, en sesión de fecha...”*.

Se sugiere separar con un punto y aparte la fórmula promulgatoria del resto de párrafos de la parte expositiva.

- 3) **Tras la introducción, el artículo único** con el título que pone el borrador sometido a informe (“Aprobación del reglamento”). Si bien, **la palabra Reglamento debe constar en mayúscula.**

Tiene sentido que sea éste su lugar porque el “Preámbulo” cierra con la fórmula del Dispongo, la cual se refiere a la aprobación del Reglamento y no a la disposición de su articulado.

En cuanto a la fórmula de este artículo único, **se sugiere seguir el modelo que proponen las Directrices de Técnica Normativa (93):** *“Se aprueba el reglamento de accesibilidad universal de la Región de Murcia, cuyo texto se incluye a continuación”.*

- 4) A continuación del artículo único van, siempre por este orden, numeradas, con título (Directriz 38), las disposiciones complementarias:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

- 5) **Finalmente, en la parte final de la norma recogerá el texto del Reglamento** aprobado que figurará en el cuerpo del Decreto. Puede enunciarse con el título del Reglamento en mayúscula (“REGLAMENTO DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LA REGIÓN DE MURCIA”) seguido del índice y el articulado dividido en capítulos.

En cuanto a la composición de los artículos, la Directriz 29 sugiere que la palabra “Artículo” se ponga sin negrita ni subrayado ni cursiva.

#### **B) Las disposiciones transitorias.-**

En cuanto a **la Disposición transitoria única**, recuerda la Directriz 40 de las Directrices de Técnica Normativa que el objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. La regla general es que se incluirán exclusivamente para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. Cuando se refieran a situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor, se distinguen dos clases de preceptos: (i) los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la regulación antigua,

y (ii) los que, con el mismo fin, regulen de modo autónomo y provisional esas situaciones jurídicas posteriores al inicio de su vigencia.

En nuestro caso, el apartado 1º de la Disposición transitoria única parece limitarse a delimitar el ámbito de aplicación obligatoria del Decreto a partir de su entrada en vigor, relacionando distintos ámbitos de sujeción (*“A la entrada en vigor del presente decreto, las disposiciones contenidas en él serán de aplicación obligatoria en los siguientes ámbitos...”*).

**Si es éste el sentido de la previsión analizada, debe reconducirse a su artículo 2 donde se limita el ámbito de aplicación porque este precepto no se referiría a la aplicación temporal sino material del Reglamento.**

En cualquier caso, la Directriz 40 advierte que las disposiciones transitorias deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente. Por tanto, si lo que se pretende es declarar la aplicación inmediata del nuevo Reglamento para regular los instrumentos que allí se relacionan, aunque su tramitación se hubiera iniciado antes de la entrada en vigor de la misma, debe tenerse en cuenta que en virtud de la garantía constitucional de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales (ex art. 9.3 CE), las nuevas determinaciones que imponga el Reglamento no resultarán aplicables a los instrumentos que hayan sido aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la norma ni a aquellos que cuenten con autorización administrativa o aprobación definitiva del proyecto en cuestión. Así parece entenderlo también el órgano promotor de la norma cuando en su Disposición final primera establece un plazo diez años para realizar “ajustes razonables” sobre determinados espacios y elementos con el fin de adecuarlos a las nuevas condiciones de accesibilidad que impone el Reglamento, de conformidad con lo previsto en los artículos 24.2, 25.2 y 29.2 de la ley 4/2017. En este mismo sentido, el segundo párrafo del apartado 2º de la Disposición transitoria única fija un plazo máximo, a contar desde el otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa, para que sus titulares comiencen las actuaciones autorizadas con arreglo a las exigencias de accesibilidad determinadas en la normativa anterior. Sólo si no lo hicieran quedarían sujetas a las condiciones regladas por la nueva norma.

Estas previsiones dan a entender que las nuevas condiciones de accesibilidad regladas en el proyecto sometido a informe no resultan aplicables a las actuaciones aprobadas o autorizadas antes de la entrada en vigor del Decreto.

Por lo expuesto, este Centro directivo considera que la previsión transitoria contenida en el apartado 1º de la Disposición transitoria única requiere de una aclaración sobre su sentido y alcance, o que simplemente se suprima, de manera que permita a los potenciales afectados anticipar el régimen temporal y material de aplicación sobre las actuaciones que allí se delimitan.

Por su parte, **el apartado 2º de la misma Disposición transitoria única** establece que durante el período que media entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, las disposiciones contenidas en él serán de aplicación potestativa a las actuaciones para las que se solicite autorización administrativa en dichos ámbitos antes de la entrada en vigor del mismo.

Esta previsión no se compadece con el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.1 de la Constitución española. No tiene sentido prever la aplicación potestativa de un régimen imperativo. Además, cabe preguntarse de qué potestad depende la aplicación de unas condiciones u otras y sobre quién recaen las competencias para decantarse por uno u otro régimen. Otra cosa es que en las autorizaciones y licencias que se soliciten durante el periodo de *vacatio legis*, el interesado pueda adecuar su proyecto a las nuevas condiciones de accesibilidad que establece el Reglamento informado. Pero esta decisión voluntaria del solicitante no altera la eficacia de la norma informada ni el régimen de aplicación de las nuevas condiciones de accesibilidad regladas. En definitiva, **hasta que el nuevo Reglamento no entre en vigor, no puede aplicarse la norma proyectada ni puede exigirse el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad universal regladas en el mismo.**

En definitiva, tal y como está delimitado su régimen de aplicación en el proyecto objeto de informe, hasta que no entre en vigor el nuevo Reglamento, conservan su vigencia, en los aspectos de contenido técnico, las disposiciones previstas de la Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promociones de la accesibilidad general de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Decreto 39/1987, de 4 de junio, sobre supresión de barreras arquitectónicas, de la Orden de 15 de octubre de 1991, de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente, sobre

accesibilidad en espacios públicos y edificación, así como el resto de normativa regional que estaba vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia, en todo lo que no se opongan a esta última. Ello en virtud de la Disposición transitoria primera de la Ley Regional de accesibilidad universal.

Por tanto, las actuaciones para las que se solicite autorización antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento habrán de ajustarse a las condiciones vigentes en el momento de la presentación de la solicitud. **Debe suprimirse la previsión sobre la aplicación potestativa del nuevo régimen a las actuaciones para las que se solicite autorización administrativa antes de la entrada en vigor del Reglamento de accesibilidad universal**, sin perjuicio de que los interesados puedan elaborar su proyecto de acuerdo con las nuevas condiciones y con independencia de la aplicación del calendario de adecuación que establece la Disposición final primera. **Esta observación también tiene carácter esencial ex art. 128.3 LPACAP.**

### **Sobre la naturaleza del Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre retribuciones del personal (informe 66/2023).**

De acuerdo con el art. 115 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la hora de interponer el recurso se deberá expresar el acto que se recurre y la razón de su impugnación. Según el escrito de interposición, el recurso de reposición se dirige contra:

- 1) El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de enero de 2023, sobre retribuciones del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sus organismos autónomos y altos cargos de la Administración Regional (en adelante el Acuerdo).
- 2) Y contra la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Administración Digital de fecha 26 de enero de 2023, por la que se ordena la publicación en el BORM del anterior.

Como acertadamente señalan los informes que obran en el expediente, la Resolución de la Secretaria General se limita a ordenar la publicación en el BORM del Acuerdo del Consejo de Gobierno. Se trata de un acto debido, de

puro trámite, que no manifiesta ninguna voluntad administrativa sino que se limita a garantizar el conocimiento de su dictado y contenido por la pluralidad indeterminada de personas que tiene por destinatario. Se dicta en ejercicio de una competencia propia de la Sra. Secretaria General que, como se ha apuntado, aparece consagrada en la letra h) del art. 17.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que atribuye a los titulares de las Secretarías Generales la preparación de las publicaciones técnicas de la Consejería. El deber de publicación lo impone el legislador estatal en el art. 38.6 del TREBEP, en virtud del cual una vez ratificados los Acuerdos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios por parte del órgano de gobierno de la Administración Pública competente, la Autoridad respectiva ordenará su publicación en el Boletín Oficial que corresponda en función del ámbito territorial. Por eso no es susceptible de impugnación autónoma. No en vano, el juicio sobre su conformidad a Derecho quedaría circunscrito a la conveniencia de la publicación o a la concurrencia de las razones de interés público que justifican la publicación del Acuerdo. No parece que ninguno de estos extremos pueda discutirse en este caso. Por tanto, aplica también la causa de inadmisibilidad del recurso de reposición que establece la letra c) del art. 116 de la misma Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Reducido el recurso al alcance y contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno, cabe preguntarse, como han hecho los anteriores órganos consultados, qué naturaleza tiene el mismo.

De acuerdo con su artículo Primero, las retribuciones de los funcionarios de la Administración Regional se aprueban en “aplicación (d)el régimen retributivo previsto en el texto refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero”. El art. 66 del mismo Texto Refundido encomienda al sistema retributivo de la Administración Pública de la Región de Murcia el “desarrollo de las normas básicas de la legislación estatal”. Los artículos que siguen se remiten en varias ocasiones a la fijación o desarrollo reglamentario. Por su carácter básico, las disposiciones de la legislación estatal precisan del oportuno desarrollo normativo autonómico. El art. 38 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se refiere a la eficacia de los Acuerdos de los órganos de gobierno de las

Administraciones Públicas sobre condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones. Su apartado 3º prevé que cuando los Acuerdos versen sobre materias de su competencia, para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a «reserva de ley», su contenido carecerá de eficacia directa y el órgano de gobierno respectivo deberá remitir a la asamblea legislativa autonómica el correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo. En este sentido, el apartado Vigésimo tercero del Acuerdo impugnado previene que: *“Los incrementos retributivos incluidos en el presente Acuerdo tendrán efectos económicos a partir del 1 de enero de 2023.”* Y añade que: *“Queda sin efecto cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en el presente Acuerdo.”*

De los preceptos reproducidos se deduce que el Acuerdo recurrido participa de la naturaleza propia de las disposiciones de carácter general. Tiene carácter impersonal y se dirige a un número indeterminado de destinatarios. Concurren también otros elementos que suelen acompañar las disposiciones normativas: necesidad de publicación, aprobación por órgano de gobierno de la Administración Pública, relación jerárquica y competencial con otras disposiciones normativas, régimen de vigencia, eficacia jurídica general, temporal y territorial, o el efecto de innovación y sucesión en el ordenamiento (ex art. 38.13 TREBEP).

Compartimos la consideración del órgano consultante: el Acuerdo impugnado es instrumento jurídico-positivo de regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Administración Pública Regional y, como tal, participa de la naturaleza propia de las disposiciones reglamentarias. Así lo ha reconocido en relación con Acuerdos similares la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León (Sede de Valladolid) en varias sentencias: Sentencia nº 219/2006 de 31 de enero de 2006 (rec. 1072/2001), Sentencia nº 2158/2007 (rec. 1113/2006). También en nuestra Comunidad Autónoma, la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Murcia, ha conocido en única instancia de la impugnación de este tipo de Acuerdos del Consejo de

Gobierno, tratando su naturaleza de disposición de carácter general (Recurso nº 291/2012). Por su parte, la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, Sección 4ª, Sentencia 966/2018 de 11 Jun. 2018 (Rec. 3765/2015), al conocer en casación este recurso hace referencia a la “*naturaleza de disposición administrativa que es propia de aquel Acuerdo*”. Nótese que la naturaleza de la disposición recurrida es ajena a los motivos de impugnación y a la pretensión de la parte recurrente. Es decir, que esa naturaleza y eficacia se predica de la totalidad de del Acuerdo, por lo que no es necesario acudir al apartado concreto que se recurre ni analizar el alcance de la causa de nulidad invocada.

Como tal disposición de carácter general, el Acuerdo recurrido no es susceptible de recurso en sede administrativa (ex art. 112.3 LPACAP) y esta circunstancia se sanciona con la inadmisibilidad del recurso de reposición interpuesto en virtud de la letra c) del art. 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

### **Sobre los Estatutos de los Organismos Públicos (Informe 136/2023).**

La regulación de los organismos públicos regionales se encuentra en el Título IV de la Ley 7/2004 de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Con arreglo a esta normativa, los organismos públicos son concebidos como entidades dependientes o vinculadas a la Administración General, con personalidad jurídica pública diferenciada, así como con patrimonio y tesorería propios, con autonomía de gestión, creadas para la realización de actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas como de contenido económico, con potestades administrativas precisas para el desarrollo de sus fines y que responden al principio de descentralización funcional consagrado en el art. 3.1.b) de la propia Ley 7/04.

La precitada Ley regional 7/04 clasifica los organismos públicos en organismos autónomos y entidades públicas empresariales, cuya creación, en ambos casos, se efectuará por ley (art. 40).

Por su parte, el art. 41 de la Ley 7/04 dispone que la aprobación de los estatutos de los organismos públicos corresponde al Consejo de Gobierno, mediante Decreto, a propuesta del titular del departamento de adscripción, previo informe de las Consejerías competentes en materia de organización

administrativa y hacienda. El contenido mínimo de dichos estatutos, según el mismo art. 41, ha de regular:

- a) *La estructura organizativa, y las funciones y competencias del organismo.*
- b) *El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar el organismo.*
- c) *El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.*
- d) *El régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero y contabilidad.*

Ahora bien, la mencionada Ley 7/04 establece tres niveles de regulación para los Organismos Públicos, a saber: el de su Ley de creación, el de sus Estatutos y el de su estructura orgánica:

- A) En su Ley de creación se establecerán “...sus órganos directivos y el procedimiento para el nombramiento de sus titulares”(art. 40.2.c).
- B) En sus Estatutos se regulará, como mínimo, entre otros extremos, “... *la estructura organizativa y las funciones y competencias del organismo*” (art. 41.1.a).
- C) Finalmente el art. 14.2 encomienda al Consejo de Gobierno “...el establecimiento o modificación, mediante decreto, de la estructura orgánica de cada Consejería y de sus organismos públicos, de acuerdo con lo que disponga su ley de creación”.

Parece claro que el legislador ha querido establecer tres ámbitos de regulación diferenciada de la organización de los Organismos Públicos por cuanto que cada uno presenta diferencias respecto de los otros tanto en rango normativo como en cuanto al procedimiento para su elaboración y aprobación.

Así, mientras los órganos directivos y la forma de nombramiento de sus titulares deben establecerse por Ley, la estructura organizativa y las funciones y competencias, y la estructura orgánica, se regularán por Decreto del Consejo de Gobierno. Además, en los dos últimos casos, en los que coincide la jerarquía de las disposiciones que los deben regular (Decreto del Consejo de Gobierno), se ha preocupado la Ley 7/04, de establecer un procedimiento distinto: la estructura organizativa se aprobará dentro de los estatutos “...a propuesta

*del titular del departamento de adscripción, previo informe de las consejerías competentes en materia de organización administrativa y hacienda”(art. 41.2); por su parte, la estructura orgánica se aprobará “...a iniciativa de los consejeros afectados, previo informe de la Consejería de Hacienda, y a propuesta del Consejero competente en materia de organización administrativa”(art.14.2).*

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia se ha referido a la diferente naturaleza jurídica, así como a la diversidad de contenido de ambas normas en los siguientes términos (Dictamen 7/2006):

*“Ya, en anteriores Dictámenes, (por todos el 128/2005) el Consejo Jurídico ha considerado que ambas normas reglamentarias son distintas, es decir, no cabe interpretar que el decreto de estructura orgánica sea una parte de los Estatutos del organismo, pues ambos tienen establecida una diferente tramitación, ni la estructura orgánica puede ser considerada como un mero desarrollo de los Estatutos, pues el artículo 14.2 de la Ley 7/2004 es tajante al afirmar el vínculo directo existente entre la estructura orgánica y la norma que da origen al organismo, al disponer que el establecimiento o modificación de aquélla se hará de acuerdo con lo que disponga la Ley de creación.*

*La necesidad de distinguir entre estructura organizativa y estructura orgánica, unida a la ausencia de una disposición legal que de manera expresa establezca qué contenidos son propios de cada uno de tales conceptos, obliga a efectuar una interpretación sistemática, en el contexto de la propia Ley 7/2004. A estos efectos, el artículo 10.3 establece que las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas, de lo cual se desprende que el Decreto que las establezca debe crear, modificar y suprimir unidades administrativas. Ahora bien, no todas las unidades, pues el artículo 14.3 de la misma Ley deja tales atribuciones, sobre las inferiores a nivel de sección, a cada Consejería. En definitiva, el contenido propio de las estructuras orgánicas es la creación, modificación y supresión de las unidades administrativas de nivel igual o superior a sección, con determinación de las funciones que corresponden a cada una de ellas.*

*¿Qué corresponde, entonces, a los estatutos del organismo? La solución a esta incógnita debe buscarse en la naturaleza de esta norma como reglamento ejecutivo de su Ley de creación, de tal forma que si a ésta corresponde el establecimiento de los órganos directivos (artículos 11.6 y 40.1,c de la Ley*

7/2004), será misión de los estatutos el desarrollo reglamentario de tales prescripciones organizativas esenciales contenidas en la Ley, tanto las dirigidas a complementar la regulación de los órganos de creación legal como la de aquellas previsiones que, afectando a la organización del Instituto, no constituyan creación de unidades administrativas”.

Doctrina ésta que se reitera, entre otros, en los dictámenes 172/06, 46/07 y 142/08.

Por otra parte, y como se ha indicado anteriormente, los Estatutos han de contener la regulación mínima que prevé el art. 41.1 de la Ley 7/04, anteriormente transcrito. Así se corresponde con el contenido de sus preceptos. Ahora bien, parece lógico pensar que el objetivo a perseguir sea que los Estatutos regulen tales aspectos con mayor detalle que la ley de creación del organismo, puesto que, precisamente, constituyen el desarrollo de ésta última. Por lo tanto, no se trata tanto de que los Estatutos reproduzcan los preceptos legales, como de que concreten aquellas cuestiones que en la Ley no pudieron ser reguladas con detalle y que tienen, en esta sede, su lugar más adecuado.

Cuando los Estatutos, en aras de establecer una regulación completa y unitaria de la institución, se limiten a reiterar los contenidos legales, resulta exigible que no se oscurezca el origen legal de los preceptos reproducidos, para lo cual es aconsejable incluir la cita de los mismos en cada caso, tal y como ha indicado reiteradamente el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (dictamen 7/06):

*“Es doctrina consolidada de este Consejo Jurídico que cuando se pretenda incluir en normas reglamentarias preceptos que son reproducción de la Ley que se desarrolla, mediante llamadas concretas se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados al mismo, para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia”.*

En el presente caso concurre, además, una circunstancia singular, cual es que la regulación de la Agencia de Transformación Digital de la Región de Murcia contenida en el Decreto-Ley 5/2022 es mucho más detallada que la de los propios Estatutos, de forma que éstos, más que un desarrollo de aquélla,

constituyen más bien un resumen de la regulación legal, limitándose a reproducir preceptos legales e introduciendo detalles muy concretos. Ello nos lleva a preguntarnos si cuando, como es el caso, la ley de creación ya contiene una regulación bastante completa del organismo público, el esquema normativo Ley-Estatutos-Estructura orgánica no resulta excesivamente rígido y prolijo, siendo conveniente plantearse, a nivel legislativo, su posible simplificación. Pero, en todo caso, parece evidente que la actual redacción de los Estatutos no cumple la función que tiene legalmente atribuida.

## **4.2. Sentencias relevantes del año 2023**

Mediante el presente apartado de la Memoria se pretende reseñar aquellas sentencias dictadas por los distintos órganos jurisdiccionales en procedimientos en los que ha sido parte la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, asistida y representada por los Letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que, por su relevancia, doctrina que contienen o singularidad del caso al que afectan, se considera conveniente resaltar.

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO**

#### **Sentencia de 27 de septiembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 3839/2022**

El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto el Presidente del Gobierno, contra el artículo único del Decreto-Ley del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en tanto que otorgan, según entiende, una nueva redacción a los arts. 33.1, 33.4, 34.1 y 34.2 de dicha Ley.

El Pleno del Tribunal Constitucional por unanimidad desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados incisos del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de modificación de la Ley

de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

La sentencia, de la que fue ponente el magistrado Ramón Sáez Valcárcel, desestima íntegramente el recurso, concluyendo que los preceptos e incisos impugnados son conformes tanto con la exigencia de presupuesto habilitante de la legislación de urgencia como con el régimen constitucional de distribución de competencias. Los incisos impugnados habían sido aprobados para aclarar determinados extremos de carácter técnico-procedimental de la regulación autonómica preexistente, con la finalidad de agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, que constituyen una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario. Para ello, se supeditaba la actuación autonómica de restitución de cultivos a la previa existencia de una resolución firme en vía administrativa del organismo de cuenca acerca del cese o prohibición de regadíos por carecer de derecho de aprovechamiento de aguas.

La demanda reprochaba a los incisos impugnados tres vicios de inconstitucionalidad. Como motivo de impugnación principal, denunciaba la inexistencia de la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que el art. 30.3 Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en términos análogos a los del art. 86.1 CE, exige para la validez jurídica de todo decreto-ley. Los dos motivos de impugnación restantes, formulados con carácter subsidiario, denunciaban la vulneración de las competencias del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22ª CE) y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE). Según el razonamiento de la demanda, tales vulneraciones resultarían, en síntesis, del hecho de que la norma autonómica estaría atribuyendo a las decisiones adoptadas por un órgano del Estado –el organismo de cuenca– efectos adicionales a los previstos en la legislación estatal.

Por lo primero, el Pleno del Tribunal concluyó que la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación del Decreto-ley 5/2021 fue definida por el Ejecutivo murciano de forma explícita, razonada, y a través de una precisa referencia a una concreta coyuntura medioambiental que exige una rápida respuesta (la situación crítica del estado ecológico del Mar Menor, agravada por un grave episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021),

situación con la cual las medidas adoptadas guardan una evidente conexión de sentido.

En cuanto a los motivos de impugnación de carácter competencial, el Tribunal ha decidido que, tal y como habían sido formulados, debían ser desestimados por basarse sobre una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados. En concreto, la sentencia observa que es la propia legislación básica en materia de aguas la que atribuye a la administración estatal (en concreto, a los organismos de cuenca) la competencia ordinaria para otorgar o extinguir las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que, como la del Segura, excedan del ámbito territorial de una sola comunidad autónoma.

Sin embargo, ello no impide que, dentro de su ámbito de competencias, el legislador autonómico pueda configurar a dicha actuación estatal como presupuesto de hecho de su propia actividad de restitución a su estado natural de aquellos cultivos que, a la luz de lo previamente decidido por el órgano estatal competente, quepa calificar como regadíos ilegales y que, como lógica consecuencia de lo anterior, aluda en su regulación a la necesidad de contar con dicha información como presupuesto previo para el ejercicio de la mencionada actividad de restitución.

Por este motivo, el Tribunal concluye que la regulación controvertida no afecta a las competencias estatales, sino que se limita a disciplinar la actuación administrativa de la propia comunidad autónoma, sin oponerse al régimen del procedimiento administrativo común ni imponer tampoco obligación alguna al Estado que no viniese ya comprendida en el deber general de colaboración –en particular, mediante el intercambio de información– que sobre éste pesa, al igual que sobre las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico.

**TRIBUNAL SUPREMO  
SALA TERCERA**

**Sentencia 48/2023, de 20 de enero, Recurso de Casación 2526/2020.**

El recurso fue interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Murcia, contra la sentencia de 24 de febrero de 2020, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso de apelación número 119/2019.

La Sentencia acoge la tesis planteada por esta Administración.

El recurso de casación, interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia, se dirige contra la sentencia núm. 71/2020 de 24 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, que estimó el recurso de apelación núm. 119/2019 (de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), contra la sentencia 47/2019, de 12 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 5 de Murcia (procedimiento ordinario 342/2018) -aclarada por Auto de 18 de marzo de 2019- cuyo objeto eran dos acuerdos del Consejo Económico-administrativo de Murcia de 31 de mayo de 2018 y de 12 de julio de 2018, desestimatorios de sendas reclamaciones económico-administrativas presentadas por la Comunidad Autónoma contra diligencias de embargo de cuentas, acordadas por el Ayuntamiento de Murcia, por impago de tributos (impuesto de bienes inmuebles, impuesto de construcciones, instalaciones y obras, multas de tráfico y tasas de basuras). La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia revoca la del Juzgado, anulando las diligencias de embargo de cuentas corrientes de 23 de febrero y de 26 de abril de 2017 del Ayuntamiento de Murcia y las posteriores resoluciones que habían desestimado los recursos administrativos y reclamaciones interpuestos por la Comunidad Autónoma de Murcia contra esas diligencias de embargo

La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo tuvo por preparado y admitió el recurso de casación mediante Auto de 18 de marzo de 2021 en el que aprecia un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciado en estos literales términos:

*“Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar si*

*una entidad local puede dictar diligencia de embargo, tras el correspondiente procedimiento ejecutivo, respecto del dinero de la/s cuenta/s corriente/s de otra Administración Pública (Comunidad Autónoma) con el fin de cobrarse las deudas tributarias que esta mantiene con el Ayuntamiento; o, si, por el contrario, el dinero depositado en la cuenta bancaria de una Administración Pública goza de la prerrogativa de inembargabilidad”*

La controversia se centra, en la interpretación que han de tener los artículos 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y 3, 8 y 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación con los artículos 23.1 y 109 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y con el artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. El debate casacional, pues, consiste en determinar si un Ayuntamiento puede embargar el dinero de una cuenta bancaria de la que es titular otra Administración (en este caso, la Comunidad Autónoma de Murcia) a fin de proceder al cobro de las deudas tributarias que esta Administración mantiene con la entidad local, lo que conduce a indagar la delimitación sistemática y la naturaleza jurídica del dinero, entendido como recurso financiero, a efectos de considerar si goza de la prerrogativa de inembargabilidad. Como solución interpretativa el Tribunal Supremo establece como doctrina de interés casacional objetivo:

“OCTAVO. Contenido interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el proceso. De conformidad con el artículo 93.1 LJCA, en función de lo razonado precedentemente, procede declarar lo siguiente: *“Un Ayuntamiento no puede embargar el dinero de las cuentas bancarias de otra Administración Pública (Comunidad Autónoma) al formar parte de sus recursos financieros, preordenados a fines de interés general y, por ende, inembargables”* Procede desestimar el recurso de casación al ser conforme la sentencia impugnada con la expresada doctrina.

**AUDIENCIA NACIONAL  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCION PRIMERA**

**Sentencia 694/2023, de 22 de noviembre.  
Procedimiento Ordinario 2253/2019**

El recurso fue interpuesto por el Procurador de los Tribunales don M. S. C., en nombre y representación de un particular, en nombre de éste y en interés y beneficio de la Comunidad de herederos de D. F. C. H. y Dña. A. M. M., frente a la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura, dictada por delegación de la Ministra para la Transición Ecológica de 3 de octubre de 2018, que deniega la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por dichos actores. Habiendo sido parte demandada la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado. Y codemandados la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Excmo. Ayuntamiento de San Javier.

La parte actora sustenta su pretensión impugnatoria, en síntesis, en las siguientes consideraciones: Con ocasión de las tormentas que tuvieron lugar los días 16 a 19 de diciembre de 2016 en la Región de Murcia, las fincas situadas en el polígono 20 parcela 18, polígono 21 parcelas 141 y 160, polígono 22 parcelas 138, 91 y 97, todas del término municipal de San Javier, sufrieron daños por valor de 37.828,42 euros. Del mismo modo, la finca situada en el polígono 20, parcela 112 del término municipal de San Javier, sufrió daños por valor de 11.453,96 euros. Los daños fueron causados por alteración del curso natural de las aguas con origen en la construcción de la autovía del Mar Menor RM-19 y el trasvase Tajo Segura a su paso por la localidad de San Cayetano. La escorrentía que de forma tradicional se ha ido dirigiendo hacia los cauces naturales (hacia las ramblas y de éstas hacia el Mar Menor), se ha visto afectada por la construcción de la autovía y trasvase mencionados.

La controversia se fundaba en la determinación de la causa de las inundaciones, si ésta tuvo un carácter extraordinario y, por ende, si puede considerarse entonces la concurrencia de causa de fuerza mayor lo que rompería el nexo causal y exoneraría de responsabilidad a la Administración.

La Sala entiende: *“QUINTO.- Una vez sentado, por tanto, que la causa de la inundación fueron las lluvias caídas entre el 16 y el 19 de diciembre de 2016,*

*y que éstas tuvieron un carácter extraordinario, ha de concluirse que la inundación se debió a fuerza mayor, es decir, a un suceso “inevitable”, tal como lo define el artículo 1105 Código Civil, por lo que queda automáticamente excluida la aplicación de lo previsto en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que exonera de responsabilidad patrimonial a la Administración en los casos de fuerza mayor.*

*Es evidente que hubo fuerza mayor, pues el enorme caudal del agua proveniente de las extraordinarias lluvias hacía inevitable la inundación. Por otra parte, y si bien los actores imputan también como motivo “coadyuvante” de las inundaciones de sus fincas y, por tanto, de los daños ocasionados en las mismas, la construcción de la carretera RM-19 (concretamente entre el P.K. 22+000 al P.K. 24+000), por la Consejería de Infraestructuras de la Región de Murcia, lo cierto es que en este procedimiento no ha sido practicada prueba desvirtuadora de que tal vía RM-19, en el referido tramo, no fuera diseñada y construida correctamente desde el punto de vista técnico, y tampoco de que existiera incorrecto mantenimiento y conservación de la misma, carga de prueba que, en todo caso, correspondía a tal parte actora.*

*Consideraciones, todas las anteriores, que no han quedado desvirtuadas a través de los informes periciales elaborados por el Ingeniero Agrónomo Sr. Mas Reina, ratificados en presencia judicial el día 26 de octubre de 2022 que, a pesar de su detalle y exhaustividad y sin desmerecer la importante labor profesional efectuada por dicho Perito, considera esta Sala que carece de virtualidad probatoria a efectos de contradecir las anteriores conclusiones.*

*En virtud de lo expuesto, no cabe apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, debiéndose desestimar el recurso contencioso-administrativo”.*

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**Sentencia 302/2023, de 2 de junio, Recurso 59/2022**

El recurso se interpone contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital de 15 de diciembre de 2021, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra resolución definitiva de 26 de octubre de 2021 del Tribunal Calificador de las pruebas selectivas para acceso al Cuerpo Técnico, por el turno de consolidación de empleo temporal de la Administración Pública Regional, convocadas por Orden de 21 de marzo de 2019 de la Consejería de Hacienda (BOM 1 de abril de 2019), por la que se publica la relación de aspirantes que han realizado el ejercicio único.

La importancia o relevancia de esta sentencia se centra en el análisis de la alegación previa de la pérdida sobrevenida del interés legitimador del demandante dado que éste recurrió la desestimación del recurso de alzada frente a la resolución que publicó la relación de aspirantes que habían realizado el ejercicio único, pero no la resolución del Tribunal por la que se aprueba y publica la relación de aspirantes que han superado las pruebas selectivas para acceso al cuerpo técnico.

La Sala entiende que *“Sentado lo anterior, es evidente que el recurso ha perdido su objeto por la no impugnación del acto posterior. Así, cualquiera que fuera la decisión de esta Sala quedaría inmodificable la resolución definitiva del proceso selectivo, pues el recurrente no la ha impugnado. Y la estimación del presente recurso difícilmente podría tener consecuencias en el acto posterior. Así lo ha argumentado la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la sentencia de su Secc. Cuarta, de 21 de junio de 2021, Rec. 7173/2019, citada por la parte demandada en su escrito de contestación, cuyos razonamientos son de aplicación al presente supuesto, aun cuando se refiera a la impugnación de la convocatoria de un proceso selectivo”*.

**Sentencia 438/2023, de 25 de julio. Recurso nº 616/2021**

La Sentencia desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. S. F., en nombre y representación de

un mercantil frente a la Orden de 25 de agosto de 2021 de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía por la que se acordó denegar la solicitud de suspensión de la Resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 21 de febrero de 2019.

En este sentido entiende la Sala que esta Resolución que ordenaba a la mercantil la ejecución de las obras necesarias para garantizar la estabilidad estructural y la seguridad en la instalación de residuos mineros abandonada “El Lirio”, término municipal de Cartagena, es un acto firme no recurrido en vía jurisdiccional por lo que sólo puede ser expulsado del sistema jurídico mediante las vías extraordinarias de revisión como es el incidente de nulidad de pleno derecho y, como acto firme, reviste las notas de presunción de legalidad y de ejecutabilidad de los actos administrativos ex art. 34 y 98 de la LPAC, de forma que la regla general será la ejecutabilidad del acto y la suspensión la excepción, pudiendo acordarse la suspensión siempre de forma razonada de conformidad con lo dispuesto en el art. 117.2 de la LPAC y siendo obligación de la Administración “ponderar las circunstancias y razonar el perjuicio que la suspensión pueda ocasionar al interés público y las consecuencias que se derivarían de la ejecución inmediata del acto”. El art. 117. 2 refiere que el órgano “podrá suspender” cuando la impugnación se fundamente en una de las causas del art. 47.1 de la LPAC.

No existe, por lo tanto, una obligación legal de acordar la suspensión, a diferencia del supuesto previsto en el art. 98. 1 b) LPAC 39/2015, de 1 de octubre, sobre resoluciones de procedimientos sancionadores contra los que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el de reposición.

### **Sentencia 445/2023, de 28 de septiembre. Recurso nº 157/2019**

El recurso se interpone contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto el 14-06-2018 por una asociación contra la resolución de 10 de mayo de 2018 de la Dirección General de Bienes Culturales por la que se reconoce la incoación del procedimiento de modificación de la declaración del bien de interés cultural, con categoría de monumento, del Santuario de la Fuensanta de Murcia, expte. DBC 000033/2016.

El objeto procesal de los autos es la pretensión de declaración de nulidad y/o anulabilidad de la resolución impugnada denegatoria de la solicitud de declaración de BIC, y la obligación de retrotraer el procedimiento administrativo realizado (expediente DBC 000033/2016) dictándose una nueva resolución por la que se reconozca en su total integridad y justos términos la solicitud formulada por la asociación en fecha 10/06/2016, que entienden admitida por ministerio de la Ley y en virtud del silencio positivo, para la incoación ex lege del procedimiento de modificación de la declaración de bien de interés cultural con categoría de monumento del Santuario de la Fuensanta, estableciéndose el entorno de protección BIC en base a la propuesta de delimitación de entorno y partes integrantes, pertenencias y accesorios y bienes muebles realizada por la actora.

La Sala entiende, en primer lugar, que procede rechazar el silencio positivo, cuando la propia parte considera que existe desestimación presunta del recurso de alzada. Que no puede estimarse la supuesta vulneración aducida por la parte actora de lo preceptuado por el artículo 24.3 de la LPACAP, pues tal y como la rúbrica del precepto indica, éste viene a regular únicamente la figura del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, no siendo por tanto aplicable a los procedimientos incoados de oficio, como el referido al caso que nos ocupa, en que la parte es un mero promotor del procedimiento. Por lo que no resultaría tampoco aplicable la doctrina del Tribunal Supremo relativa a la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto. Por otro lado, tampoco podría entenderse aplicable a esta incoación presunta del procedimiento lo previsto en cuanto al sentido del silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio en el artículo 25.1 a) de la LPACAP en la medida en que se refiere, no a la incoación, sino a la resolución que pone fin al procedimiento, y en tanto en cuanto la asociación HUERMUR ostenta la condición de promotor del procedimiento de declaración de BIC, y no de compareciente en el procedimiento en un momento posterior a su inicio.

La Sala tampoco comparte el criterio de la asociación al afirmar que “la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”, toda vez que la resolución de incoación de un procedimiento de declaración de bien de interés cultural no merece sino la calificación de acto de trámite cualificado, recurrible en alzada, y no de acto finalizador del mismo, que según recoge el apartado 1 del artículo 13 de la LPCRM, es el oportuno Decreto del Consejo de Gobierno que habrá de dictarse previa tramitación del procedimiento instruido al efecto.

En cuanto al fondo la Sala considera que en ningún caso, la administración está obligada a reconocer como BIC el entorno propuesto por el promotor del expediente, cuando según los informes no reúnan los requisitos legales, y como ocurre en el presente supuesto, que la administración no aprueba todos los elementos de la propuesta del promotor en su escrito de 10-05-2016. Ni la administración está vinculada con la propuesta del promotor, por lo que reconoce su discrecionalidad técnica y, en estos casos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manteniendo que cuando se trata de controlar actos producidos por la Administración en el ámbito de la discrecionalidad técnica estos gozan de una presunción de certeza, apoyada en la especialización y en la imparcialidad de los órganos establecidos para el informe, si bien aquella puede ser desvirtuada, entre otros motivos, si se acredita ausencia de toda justificación del criterio adoptado.

### **Sentencia 471/2023, de 16 de octubre. Recurso número 275/2022.**

El recurso se interpone contra la actuación en vía de hecho de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia, por la que se acuerda la instalación en la fachada de dicha Consejería de una bandera LGTBI.

El interés de esta Sentencia estriba en el análisis de las causas de inadmisión alegadas por la Administración relativas al incumplimiento del art. 45.2 d) de la LJCA pues la parte actora ha aportado certificado del secretario general del partido político pero no ha aportado ni la escritura de nombramiento de miembros de dicho comité ni los estatutos de la persona jurídica, al efecto de poder analizar quién es el órgano competente para autorizar el ejercicio de acciones, y la falta de legitimación activa de los demandantes, concretamente del partido político, pues conforme a más reciente jurisprudencia los partidos políticos solo ostentan legitimación activa para impugnar disposiciones generales y actuaciones administrativas en vía jurisdiccional en los términos establecidos en el art. 19.1.a) de la Ley Jurisdiccional, y deben pues acreditar que son titulares de un derecho e interés legítimo concreto de manera que la actuación recurrida repercuta en la esfera jurídica de sus intereses en lo que se refiere a su función o actividad como partido político.

La Sala considera que en el presente recurso existe una dualidad de recurrentes, persona física y persona jurídica (partido político). Por lo que afecta a la persona jurídica (partido político) entiende que ninguno de los documentos presentados con la interposición del recurso acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos a las personas jurídicas para ejercer acciones con arreglo a sus estatutos o reglas de aplicación, y que la aportada en fase de subsanación tampoco ya que, para que la certificación entregada tenga validez es necesario aportar los estatutos de la persona jurídica que permitan comprobar que el acuerdo se adoptó por el órgano que tiene competencias para ello.

A lo anterior añade el Tribunal que, además, la persona jurídica (partido político) tampoco tendría legitimación para interponer este recurso contencioso-administrativo en base a la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la legitimación activa de los partidos políticos, sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2021, ambas de la Sección 4ª (recursos 64/2020 y 76/2020). En este caso indica la sentencia que la propia demandante admite que se trata de una cuestión que puede tener un alcance o significación política, por lo que, aplicando la doctrina del Tribunal Supremo, hemos de concluir en su falta de legitimación activa. El Tribunal acuerda la inadmisión del recurso.

### **Sentencia 511/2023, de 16 de octubre. Recurso número 344/2022.**

Desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por una mercantil contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 27 de mayo de 2022, por el que se inadmite, por extemporáneo, el recurso potestativo de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2021, por ser el acto impugnado conforme a derecho.

La Sala entiende que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia acordó en sesión de 1 de julio de 2021, a propuesta de la Consejera de Empleo, Universidades y Portavocía, la aprobación del “Proyecto de Ejecución de las obras de clausura y restauración de la instalación de residuos mineros abandonada (depósito de lodos), denominada “El Lirio”, con código de inventario 978-I-3-026, localizada en el paraje de Barranco de Ponce (Pantano del Lirio), término municipal de Cartagena.

Por Resolución de 21 de febrero de 2019 de la Directora General de Energía y Actividad Industrial y Minera se había acordado *“Requerir a la sociedad mercantil T. P., S.L. como responsable de la adopción de las medidas de seguridad necesarias, por ser titular catastral y registral de los terrenos donde se asienta el depósito de lodos denominado “EL LIRIO”, t.m. Cartagena, con código de inventario 978-I-3- 026, para que en el plazo máximo de DIEZ DÍAS inicien las obras de seguridad y estabilidad estructural de la instalación de residuos, debiendo estar concluidas en un plazo máximo de CINCO MESES, dado que existe un GRAVE RIESGO PARA LAS PERSONAS, BIENES Y MEDIO AMBIENTE en el caso de colapso o rotura de la estructura”*

En el expediente de ejecución mediante encargo a medio propio no fue emplazada la recurrente, ni debía serlo pues carecía de la condición de interesada. No debía serle notificado el acuerdo recurrido, sin perjuicio de su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma y de que se le facilitara el expediente en su comparecencia ante la Administración. El acuerdo recurrido no afecta en modo alguno a sus derechos o intereses, pues el único que pudiera tener es el derivado de la obligación de abono del importe de las obras. Pues bien, dicho importe era perfectamente conocido por la recurrente en el procedimiento en que fue requerida para la ejecución de las obras mediante una resolución firme.

En cuanto al proyecto, cabe decir lo mismo, tenía pleno conocimiento por haberle sido notificada dicha resolución y haber sido puesto a su disposición el proyecto. Por tanto, no había dato nuevo alguno en el procedimiento en el que se ha dictado el acto impugnado que afectara a la interesada; solo es parte interesada en dicho procedimiento TRAGSA, no estando previsto en modo alguno la intervención de un tercero, ajeno a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a la empresa, medio propio de las Comunidades Autónomas.

Por Resolución de 23 de septiembre de 2022, el encargo se le hace a la empresa pública Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) del Grupo TRAGSA, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 32 y en la Disposición Adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el artículo 2 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

En este caso la norma reguladora del procedimiento no establece que deba hacerse la publicación y la Administración demandada no ha considerado que existan razones de interés público para la publicación del acto.

### **Sentencia 532/2023, de 16 de octubre. Recurso número 45/2022.**

Desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por una mercantil contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Murcia de 25 de noviembre de 2021, que acuerda no aprobar una Modificación del Plan General Municipal de Ordenación por ser dicho acto conforme a derecho; sin costas.

Entiende la Sala que la LOTURM establece en su artículo 173.2: *“Las modificaciones de planeamiento general pueden ser estructurales o no estructurales, según su grado de afección a los elementos que conforman la estructura general y orgánica y el modelo territorial, teniendo en cuenta su extensión y repercusión sobre la ordenación vigente. A estos efectos se consideran modificaciones estructurales las que supongan alteración sustancial de los sistemas generales, del uso global del suelo o aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación, en una cuantía superior al treinta por ciento, en cualquiera de dichos parámetros, referida al ámbito de la modificación”*. En este caso sí se fija un porcentaje para considerar alteración, que es un treinta por ciento. Como puede verse el cambio del uso global del suelo o la alteración sustancial del uso del suelo constituye uno de los parámetros para considerar la modificación como estructural. La modificación del uso pormenorizado requerirá la modificación del instrumento de planeamiento de desarrollo.

En el presente caso el ámbito sobre el que se pretende la modificación no es el municipio (que sería Murcia), ni la pedanía de Casillas, ni su núcleo urbano, sino -exclusivamente- el terreno clasificado como IG, en el que antes se situaba una fábrica de zumos. Las razones por las que se otorgó dicha clasificación en la Revisión del Plan General de Murcia-supuestamente, para permitir el mantenimiento de la industria, luego desaparecida- no son de interés al objeto del presente recurso, como tampoco si resultaba conveniente su traslado a otra zona del municipio o si el uso del entorno es residencial. En todo caso, la finalidad perseguida por la modificación Núm. 105 no es ya el traslado de una industria, pues ha desaparecido. Tampoco se discute la procedencia o conveniencia de que se modifique el uso, y que pase de ser industrial a residen-

cial, pues no es ese el tema controvertido. Lo que ha de determinarse, como se ha dicho, es si esa modificación es estructural, como mantiene la Comunidad Autónoma.

En el presente caso los terrenos objeto de la modificación núm. 105 están clasificados por el Plan General como suelo urbano con calificación “IG Gran parcela Industrial”, que se incluye en el Uso global Económico Industrial.

El uso global en esta zona es “Almacenes e industrias en general”. Por tanto, dentro del uso global Económico-Industrial, las zonas calificadas como IG tendrán como uso global el señalado, que, a su vez, es un uso pormenorizado del Económico-industrial.

Es decir, que, en la modificación propuesta, el ámbito que nos ocupa pasaría a ser de económico industrial- almacenes e industrias en general, a residencial, lo que constituye una alteración esencial del uso global, sin ninguna duda, y por tanto supone una modificación estructural del Plan General. Y es una alteración sustancial con el texto refundido de 2005 pues afecta a todo el ámbito, en un ciento por cien. Difícilmente puede no considerarse estructural. Hay una alteración sustancial en cuanto a la intensidad, pues pasa de 0,6 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> a 1,15 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

En definitiva, la alteración de la estructura territorial es evidente puesto que el suelo urbano calificado IG sobre el que se va a actuar pasa a ser residencial en su totalidad, y la intensidad del aprovechamiento también experimenta un cambio sustancial, excediendo, además, del 30 por ciento. En consecuencia, el acto impugnado es conforme a derecho.

### Sentencia 585/2023, de 16 de octubre. Recurso número 3/2022.

Desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por Procurador de los Tribunales Sr. H. F., en representación de una mercantil contra la Resolución dictada por la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía por la que se acordó desestimar el recurso de alzada n.º 1J21RV000010 interpuesto por D. A. G. A., en nombre y representación de la mercantil contra resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 22 de enero de 2021 por la se dispone la apertura del procedimiento de ejecución forzosa.

Considera la Sala que el acto impugnado es una resolución que no viene sino a dar cumplimiento a lo acordado en una previa Resolución firme de 14 de mayo de 2019 por la que se acordó: *“Requerir a la sociedad mercantil M. N. F., S.A., como responsable, la adopción de las medidas de seguridad necesarias, por ser el productor de los residuos mineros existentes en el depósito de lodos denominado “SAN CRISTOBAL I” y titular catastral, en término municipal de Mazarrón”*. Esta resolución se elevó a la categoría de firme y, por lo tanto, era ejecutiva y lo acordado podía llevarse a efecto por la Administración por su propia iniciativa, sin necesidad de impetrar el auxilio de los Tribunales; de forma que, ante el no cumplimiento del administrado, de conformidad con el principio de autotutela ejecutiva y a tenor del art. 98 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, podía la Administración iniciar el procedimiento de ejecución forzosa.

Siendo el acto impugnado la Orden dictada por la Secretaria General, PD de la Consejera, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de 22 de enero de 2021, no podemos estimar el recurso contencioso siendo conforme a Derecho la resolución que acuerda la ejecución forzosa en tanto en cuanto ello es materialización de lo ya acordado con carácter firme; siendo plenamente conforme a Derecho que se abra un procedimiento de ejecución subsidiaria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera y a tenor de lo dispuesto en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, el titular

queda obligado a entregar los trabajos en buenas condiciones de seguridad e instalaciones de su propiedad. El artículo 112 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, prevé que los titulares de los derechos caducados no quedarán exonerados de responsabilidad por los perjuicios que puedan derivarse de la inobservancia de lo estipulado en el presente artículo. La ejecución de los trabajos requeridos por la autoridad minera deberá ser llevada a cabo por la entidad recurrente. Debe la Administración adoptar las medidas necesarias para que la ejecutante pueda acceder a los terrenos y pueda dar inicio a las obras, en tanto en cuanto la ejecución de las obras ha sido autorizada previamente por la propia Administración de modo que no cabe ampararse en una imposibilidad de acceso a los terrenos como excusa para no ejecutar las actuaciones requeridas.

## TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA SALA DE LO SOCIAL

**Sentencias nº 00141/2023, de 21 de febrero. Recurso de Suplicación 1206/2022; nº 1190/2023, de 28 de noviembre. Recurso de suplicación 381/2023; y nº 1182/2023, de 23 de noviembre. Recurso de suplicación 1101/2022.**

Las Sentencias referidas se enmarcan en el proceso de homologación salarial que se produjo en las Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a propósito de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales de la CARM de 2020, procediéndose a clasificar al personal laboral en la base del subgrupo funcional correspondiente, con arreglo a los criterios del apartado j.1) de la DA 17<sup>a</sup>.1 de dicha Ley 1/2020.

En dicho proceso, la Dirección General de Función Pública interpretó qué tal homologación debía realizarse “a mínimos”, esto es, estableciendo un suelo mínimo, de suerte que ningún trabajador asalariado de empresas o de entes integrantes del sector público empresarial cobrarse menos que un funcionario en puesto equivalente según los niveles existentes en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, tal interpretación no se siguió por los afectados, sino que la totalidad de trabajadores de Región de Murcia Deportes S.A.U. y los sindicatos entendieron qué tal asimilación debía realizarse “puesto a puesto”, esto es, observando una integridad de funciones entre las del trabajador en concreto y

el puesto de funcionario con cuya asimilación se pretende, extremo que –como confirman las sentencias referidas- resulta inviable.

Además, se ejercieron pretensiones relativas al cobro de trienios y que se desacomularon respecto de la otra acción, la principal y relativa a la clasificación profesional.

Los primeros pleitos celebrados coincidieron con la firma de convenio de representación entre la mercantil demandada y esta DSSJJ, lo que facilitó la defensa de intereses de dicha empresa en consonancia con las directrices de la Dirección General de Función Pública, extremo que anteriormente no parecía asegurado.

La primera demanda que se interpuso fue una demanda colectiva de la totalidad de afectados, qué recayó en el Juzgado de lo Social nº 3 de Cartagena, si bien finalmente dicha pretensión fue archivada al producirse una desacomulación de acciones, optándose por un ejercicio individual de las pretensiones por todos y cada una de los trabajadores de la sociedad en relación a la clasificación profesional y los trienios (más de treinta demandas) y, a salvo las resoluciones del citado Juzgado de lo Social nº 3 Cartagena, los otros dos Juzgados de lo Social de Cartagena dieron por buena la interpretación de esta representación procesal, que parte de la imposibilidad de equiparar plenamente entre sí una categoría profesional con un grupo y nivel funcionariales.

La tesis defendida por esta Dirección de los Servicios Jurídicos es finalmente confirmada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia en las meritadas Sentencias: La Ley de Presupuestos pretendía efectivamente llevar a cabo una equiparación a mínimos y no una equiparación puesto a puesto.

Por otra parte, y en relación a la pretensión relativa a los trienios, la Sala de lo Social del T.S.J. entiende que, al no reconocerse un complemento por antigüedad en el convenio colectivo vigente para los trabajadores de Región de Murcia Deportes S.A.U. no procedía equiparación alguna con los trienios del personal funcional de la CARM.

Esta tesis no fue recogida inicialmente por los tribunales de instancia, que en un principio fallaron a favor de los trabajadores y reconociéndoles el derecho a percibir trienios, pero finalmente la Sala de lo Social del T.S.J. sí que da

la razón a esta Comunidad Autónoma en su recurso de suplicación, entendiendo que no procedía la concesión de trienios cuando el convenio colectivo de aplicación no tenía un complemento por antigüedad previsto como concepto retributivo equivalente.

## AUDIENCIA PROVINCIAL DE MURCIA SECCIÓN SEGUNDA

### Sentencia 177/2023, de 20 de septiembre. Procedimiento Abreviado 22/2021

La sentencia resuelve la causa procedente de las Diligencias Previas 42/2011 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de Cieza, seguida por un presunto delito contra el medio ambiente, en la que ha intervenido el Ministerio Fiscal, en el ejercicio de la acción penal pública, como acusaciones particulares la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el ayuntamiento de Abanilla, y como acusación popular ECOLOGISTAS EN ACCION, y en la que aparecen acusados DON J. F. P. y DON A. J. F. P., sin antecedentes penales, como acusado DON R. F. P., y acusada la entidad P. SL, actuando en nombre de la persona jurídica el administrador concursal de la entidad Don I. A. G.

El tribunal tras relacionar los hechos que considera probados considera que *“la vista de la acusación efectuada por el Ministerio Fiscal a la que se adhirieron las acusaciones, queda suficientemente acreditado, en la convicción alcanzada por este Tribunal y tras la celebración del juicio, tanto la realidad de los hechos objeto de acusación, como la participación de los acusados en los mismos”*. Además considera que *“se cuenta con la abundante prueba documental obrante en autos, entre la que se encuentran los atestados policiales en que se describen las actuaciones practicadas para el esclarecimiento de los hechos y la participación de los acusados, debiendo tenerse las periciales como documentales al haber renunciado las partes a la práctica del resto de prueba solicitada y admitida”*. Entiende la Sala que todo lo anterior obliga, en consecuencia, a dictar un pronunciamiento condenatorio, pues además del reconocimiento de hechos y de penas efectuado por el acusado, se cuenta con prueba externa y objetiva suficiente que lo corrobora.

De los delitos, considera el Tribunal, es responsable en concepto de autor R. F. P. y la entidad P.SL, por la ejecución directa, material y voluntaria que

llevó a cabo del mismo conforme al artículo 28 del Código Penal, extremos que han quedado acreditados por la prueba practicada en el acto del juicio.

Por todo ello se condena, en concepto de autor, tanto a la persona física como a la persona jurídica como responsables de la comisión de un delito de contra el medio ambiente de los artículos 325.1 del código penal en su redacción por L.O. 5/2010, en relación con las siguientes normas: Ley 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, Ley 22/2011 de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados, Ley 4/2009 de 14 de mayo de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre sobre eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, así como la normativa anterior derogada por la ya citada y la normativa europea de la que trae causa y concordantes.

Ambos acusados indemnizaran conjunta y solidariamente a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la cantidad de 10.590.842,77 euros y a la Comunidad Autónoma Valenciana en la cantidad total de 2.490.037,25 euros.

## JUZGADO DE LO CONTENCIOSO Nº 7

### **Sentencia 2012/2023, de 3 de noviembre. Procedimiento Abreviado 211/2023**

La Sentencia desestima la demanda interpuesta por Aliseda, SAU, frente a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, resolviendo una “cuestión netamente jurídica” como es la configuración del método real de cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (plusvalía municipal) como una opción tributaria de las previstas en el art. 119 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que, en consecuencia, solo puede ser ejercitada dentro del plazo de declaración del impuesto, y no en un momento posterior, como pretende la actora, al solicitarlo al interponer recurso de reposición contra la liquidación.

Si bien la sentencia se refiere a la opción por el método real de cálculo del impuesto, en la práctica, esto se trasladaría a la solicitud por el sujeto pasivo de la aplicación del método económicamente más ventajoso, entre los dos

(método objetivo y método real) previstos tras la reforma de los arts. 104 y 107 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales operada por el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

## **JUZGADO DE 1ª INSTANCIA Nº 14 DE MURCIA**

### **Auto de 5 de diciembre de 2023. Procedimiento Ordinario 1169/2022.**

RTRM fue demandada por una supuesta vulneración del derecho al honor de un particular al difundirse en “La 7 Región de Murcia” unos contenidos visuales grabados por un dron de otro particular que accedía sin permiso a una finca privada donde había perros en un estado de salud precario, y cuya grabación se realiza con el ánimo de denunciar ese supuesto maltrato animal.

El interés del referido Auto radica en la delimitación de la competencia del orden jurisdiccional civil en atención a los sujetos demandados. En el pleito nunca fue codemandada “La 7 Región de Murcia”, empresa particular concesionaria del servicio de televisión, extremo que justificó que por esta representación se alegara la falta de competencia del orden civil para conocer de los hechos, (precisamente por no ser demandado el concesionario) mediante la correspondiente declinatoria de jurisdicción en favor del orden jurisdiccional contencioso administrativo. Tal declinatoria fue estimada por el Juzgado de Instancia, no siendo recurrida de contrario.

# 5. ARTÍCULOS DOCTRINALES





## 5. ARTÍCULOS DOCTRINALES

A continuación, se incorpora un artículo doctrinal sobre la impugnación de los ERTE'S y la posición procesal de los trabajadores, elaborado por el Letrado D. Miguel Angel Hernández Rubio.

### La impugnación de los ERTE's y la posición procesal de los trabajadores

#### Rejection of temporary labour force adjustment plans and the procedural position of workers

**Resumen:** El presente ensayo tiene por finalidad ofrecer una aproximación a la actuación de la Autoridad Laboral para controlar la legalidad de las decisiones empresariales sobre suspensión temporal de jornada o de empleo de sus trabajadores, así como la cambiante posición procesal de los trabajadores codemandados.

**Abstract:** The purpose of this essay is to offer an approach to the actions of the Labor Authority to control the legality of adjustment plans on temporary suspension of working hours or employment, as well as the changing procedural position of the co-defendant workers.

#### 1.- INTRODUCCIÓN

Los ERTE's son un instrumento regulador que aparecía, con otra denominación, en el Estatuto de los trabajadores de 1980<sup>2</sup>, sin embargo, son recuperados en la reforma laboral de 2012, para tener su pleno desenvolvimiento en la pandemia por COVID '19 y en el contexto empresarial actual.

---

2 MARGARITA ISABEL RAMOS QUINTANA "Las específicas medidas de flexibilidad interna que venían siendo contempladas tradicionalmente en el art. 47 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, algunas desde su versión inicial de 1980, como la suspensión temporal del contrato de trabajo, nunca habían despertado tanta expectación como la evidenciada durante el tiempo de la pandemia derivada del Covid-19" Revista de Derecho Social Núm. 98, Abril 2022. Página 13.

Sin perjuicio de un discutido (*e interesadamente politizado*) origen, lo cierto y verdad es que los ERTE's han sido un recurso esencial en nuestro país para hacer frente los efectos de la pandemia de COVID-19, ofreciendo flexibles herramientas a las empresas para reajustar su actividad de forma transitoria y no verse abocadas necesariamente a la situación de despido<sup>3</sup> de múltiples trabajadores, pudiendo optar por el ERTE en caso de fuerza mayor o causas económicas, técnicas, organizativas o de producción relacionadas con el COVID-19, ya sea suspendiendo o reduciendo temporalmente los contratos de trabajo o las jornadas laborales de sus empleados<sup>4</sup>. No obstante, tales medidas han perdurado a la situación de pandemia, proyectándose a nuevas situaciones de crisis coyunturales de las empresas en un contexto post Covid'19.

Ese resurgir de los ERTE's ha tenido como contrapartida un control más directo e intenso por parte de la Autoridad Laboral competente, de suerte que, entre los años 2022 y 2023 han sido bastante frecuentes los pleitos derivados de demandas de oficio interpuestos por la Dirección General de Trabajo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo el objeto de algunos los ERTE's por fuerza mayor y el de otros los llamados ERTE's "ETOP". Tales demandas de oficio dan lugar a un procedimiento con notas procesales propias, con la nomenclatura "OAL" (*oficio autoridad laboral*) propia del Sistema LexNet.

Ahora bien, no toda solicitud de ERTE's que no se ajuste a la legalidad da lugar a la interposición de demandas de oficio, pues en aplicación de lo previsto en el artículo 47.1 párrafo 10 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, y del artículo 148 apartado b, de la Ley 36/2011 reguladora de la Jurisdicción Social, solo cuando se aprecia la existencia de indicios de una posible actitud abusiva o fraudulenta por parte de la empresa que insta el ERTE, a la hora de pretender aplicar una medida de suspensión de contratos de trabajo, procede tal actuación de oficio. Es por ello que se reserva esta reacción jurídica solo para los supuestos más intensos de vulneración jurídica de los derechos

---

3 BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.; "(Breve nota) ¿La «prohibición de despido» (art. 2 RD-Ley 9/2020) afecta a todos los ERTE por fuerza mayor en el marco del COVID19?"; Blog del autor: <https://ignasibeltran.com/2020/11/03/breve-nota-la-prohibicion-de-despido-art-2-rdley-9-2020-afecta-a-todos-los-erte-por-fuerza-mayor-en-el-marco-del-covid19/>

4 SANTOS M. RUESGA ...en este sentido, el importante papel del Estado que, sumando empleo público y prestaciones por ERTes, llega a salvar más de un tercio del empleo del país en el peor momento de la pandemia. "Balance laboral de dos años de pandemia" - Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum nº 31 (2º Trimestre 2022), página 269

de los trabajadores, en los que se actúa de forma claramente abusiva, fraudulenta y con ausencia de proporcionalidad entre las medidas propuestas y la finalidad a conseguir.

El resto de supuestos de menor intensidad (*o que adolezcan de defectos meramente formales*) da lugar a la denegación de la medida en vía administrativa, pudiendo la parte interesada interponer los recursos administrativos correspondientes y tras su agotamiento, acudir al orden jurisdiccional social, actuando la empresa como parte actora en un procedimiento de impugnación de actos de la Administración (IAA según nomenclatura LexNet) contra la autoridad laboral, a la que corresponderá la defensa del acto administrativo impugnado.

Como se puede apreciar, el mecanismo de control es doble, pudiendo la autoridad laboral actuar como órgano administrativo que rechaza la medida o como parte procesal que actúa de forma más directa frente a un eventual vicio apreciado.

Por último, y antes de pasar al análisis más concreto de estas figuras, hemos de recordar que la impugnación del ERTE no es exclusiva de la Autoridad Laboral, de suerte que los Sindicatos o los propios trabajadores afectados están igualmente legitimados para impugnar dicha medida empresarial, como puede apreciarse en la Sentencia del TSJ de Navarra nº 330/2021, de 22 de octubre, en la que es un sindicato el que directamente (y fuera de la tipología de la demanda de oficio) pasa a impugnar el ERTE propuesto por la empresa al entender que en el mismo no concurrían los requisitos para apreciar la concurrencia de un ERTE por fuerza mayor, y ello en base a que existía ya un previo ERTE por causas ETOP y ese nuevo ERTE por fuerza mayor propuesto coincidía con las vacaciones de muchos de los trabajadores, argumentando asimismo que la única finalidad buscada por la empresa era la de beneficiarse de las exoneraciones de abono de la aportación empresarial y las cuotas de recaudación conjunta.

## 2.- MARCO NORMATIVO DE LOS ERTE's.

Viene configurado por el artículo 47.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en su redacción en vigor a la fecha en la que fue presentada la citada comunicación de inicio del procedimiento, el 24/08/2021), y en los artículos 16 a 29 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada

Asimismo, hay que atender al Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. El artículo 3 del citado Real Decreto-ley 2/2021 establece que a los expedientes de regulación temporal de empleo basados en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción vinculadas a la COVID-19, iniciados tras la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 31 de mayo de 2021, les resultarán de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 3 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

Este último por su parte, alude a la aplicación de las especialidades recogidas en el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, el cual recoge los supuestos en los que se decida por la empresa la suspensión de contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19.

## 3.- TIPOLOGÍA.

Como ya se ha adelantado existen dos tipos de ERTE's, los derivados de fuerza mayor y los ERTE's ETOP.

En el citado artículo 2 del Real Decreto-ley 30/2020, anteriormente citado, se regulan los ERTES COVID-19 que traen causa de Fuerza Mayor, y en los que la concurrencia de tal "*vis maior*" ha de ser directa, exigiéndose por tanto que las suspensiones de contrato o las reducciones de jornada, estén vinculadas de manera inmediata con impedimentos de la actividad, o con limitaciones en el desarrollo de la actividad normalizada de las empresas.

Pero claro está, cualquier descenso de actividad acontecido como consecuencia de las medidas de prevención anti-COVID implementadas por los Gobiernos central y Autonómico, y que haya supuesto un descenso de actividad de venta, afluencia clientes, peatones en la calle, o medidas relativas al aforo de bares, restaurantes u ocio nocturno etc..., no tiene por qué tener su causa directa en el COVID y por ende, no deben reputarse automáticamente como derivados Fuerza Mayor.

Por otra parte el artículo 3 del Real Decreto-ley 30/2020 regula los ERTE's COVID-19 derivados de causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19, (popularmente conocidos como ERTE's ETOP) en los que la causa ha de ser indirecta, existiendo por tanto una vinculación indirecta entre las suspensiones de contrato o las reducciones de jornada, y las causas alegadas, de tal modo que sobre la actividad empresarial desarrollada, no pesa directamente impedimento o limitación alguna, diferenciándose así estos casos de los supuestos de ERTES COVID-19 por fuerza mayor mencionados.

En relación a la citada tipología, el artículo 3 del citado Real Decreto-ley 2/2021 establece que, a los expedientes de regulación temporal de empleo basados en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción vinculadas a la COVID-19, iniciados tras la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley y hasta el 31 de mayo de 2021, les resultarán de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 3 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre. Este último por su parte, alude a la aplicación de las especialidades recogidas en el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, el cual recoge los supuestos en los que se decida por la empresa la suspensión de contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19.

Por último, debemos reseñar que estadísticamente los ERTE's por fuerza mayor han sido mucho más frecuentes en la era inmediatamente posterior a la pandemia; Otra cosa es que obedeciesen realmente a un supuesto de fuerza mayor, pues el prurito de querer reconducir cualquier situación al concepto de fuerza mayor ha viciado de improcedentes muchas solicitudes de ERTE planteadas, de suerte que podían y debían haberse planteado como ERTE'S ETOP, opción que hubiera sido más exitosa al no exigir la adveración de una causalidad directa con la "vis maior" alegada y en el bien entendido de que

la Autoridad Laboral no puede realizar “recomendaciones” ni “reconducir” la solicitud de ERTE planteada (*pues no existe norma procedimental que así lo prevea*), tesis ésta que mayoritariamente no ha calado entre los jueces del orden social en Murcia ni en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, que en aplicación a ultranza del principio “in dubio pro operario” han visto con malos ojos que la autoridad laboral rechazase solicitudes de ERTE por fuerza mayor que si habrían tenido fácil acomodo en la figura de un ERTE ETOP.

Como ejemplo de ello, destacamos la Sentencia nº 00245/2022 de Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia en el IAA 319 /2021, en el supuesto de un ERTE por fuerza mayor solicitado por una empresa de venta al menor de calzado, con efectos entre noviembre de 2020 y enero de 2021, en la que se alega por la autoridad laboral que no concurre un suceso de carácter extraordinario que se haya producido fuera del contexto interno de la mercantil, de carácter imprevisible e inevitable, y cuya consecuencia haya sido el impedir que los trabajadores cuyo contrato de trabajo pretende ser suspendido o cuya jornada de trabajo pretende ser reducida, hayan podido continuar con el desarrollo de su actividad laboral, en los mismos términos en los que la venían desarrollando entendiéndose que la situación descrita en demanda más bien debía reconducirse a un supuesto de ERTE ETOP.

Pues bien, tales tesis fracasaron plenamente, de suerte que la Sentencia indicada concluye en su Fundamento de Derecho 3º:

*“en el supuesto que aquí se enjuicia, debe considerarse acreditada la relación existente entre la situación creada por el COVID-19 y las medidas sanitarias de restricción de aforo, con la reducción involuntaria de la actividad y facturación de la empresa demandante; con cabida en dicho precepto, al limitar el desarrollo normalizado de la actividad de venta; por lo que cabe apreciar la concurrencia de fuerza mayor”*

#### 4.- PLANTEAMIENTO DE ERTE´s FRAUDULENTOS

Vamos a hacer referencia a algunos supuestos en los que el planteamiento del ERTE ha sido claramente fraudulento, dando lugar a la correspondiente demanda de oficio.

En 2020, con el inicio de la pandemia, un importante garaje mecánico concesionario de una marca de vehículos francesa presentó un ERTE para su plantilla en sus centros de trabajo de Murcia, Lorca y Albacete. Entonces contaba con cerca de un centenar de empleados. La empresa pretendió prorrogar el ERTE por causas económicas en marzo de 2022 para 17 trabajadores de una plantilla que ya se había quedado a la mitad. El expediente de regulación de empleo no fue aceptado por las autoridades laborales de la Comunidad Autónoma, dando lugar a la demanda de oficio (art. 148.b) Ley Reguladora de la Jurisdicción Social) que origina el OAL 3/2022, y por entender que existían importantes indicios de una situación abusiva de cara a los trabajadores.

La Sentencia 1135/2022, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Social del T.S.J. de la Región de Murcia, recaída en el Procedimiento de Oficio de la Autoridad Laboral 3/2022 evidencia *“se evidencia la concurrencia de fraude de ley (artº 6.4 del Código Civil), que subsume cualquier comportamiento abusivo de la empresa en la tramitación del ERTE, pues se pretende alcanzar un resultado sin haber seguido el procedimiento legalmente establecido”*

Pocos meses después de la citada Sentencia se presentó solicitud de concurso y liquidación de la empresa, dejando a los trabajadores con la única opción de reclamar salarios a la Administración Concursal y al FOGASA, por lo que más bien parece que la intentada prorroga del ERTE escondía una situación no meramente coyuntural sino estructural que impedía el normal desarrollo de la actividad mercantil.

Esta línea expositiva es coherente con la expuesta por el Magistrado JAIME DE LAMO RUBIO<sup>4</sup>: *“Si la empresa prueba que concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que tienen naturaleza estructural y no meramente coyuntural, aunque estén relacionadas con el COVID-19, deberá proceder al despido colectivo y no a una suspensión de contratos cuya duración limitada en el tiempo no responde a la naturaleza atemporal de dichas causas”*

En otra Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de la Región de Murcia, la 00937/2023 de 3 de octubre, recaída en el OAL 5/2022, la principal línea

---

4 JAIME DE LAMO RUBIO “Viabilidad del ERE (o DOI) posterior a ERTE COVID-19 (a propósito de la STS [Social (Pleno)] de 22 de febrero de 2022)”. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum nº 3 (2º Trimestre 2022). Página 158.

de defensa de la demandada (restaurante de un centro comercial) consistió en sostener, en relación al ERTE, *“que no se llegó a dar cumplimiento al acuerdo por lo que no ha surtido efectos”*

Frente a tales alegaciones, destacamos que la tesis principal de la parte demandante era que el acuerdo de ERTE *“incurrió en fraude o abuso de derecho porque no concurría la causa económica o técnica alegada con carácter temporal, porque no eran coyunturales, sino estructurales ya que la empresa arrastraba pérdidas y no había posibilidad de reiniciar la actividad”*

La Sentencia constata *“que la empresa permanecía cerrada prácticamente desde marzo de 2020 y que antes de iniciarse el periodo de suspensión acordado -se iniciaba el 15/6/2022-, la empresa y la arrendadora del local donde prestaban servicios los trabajadores, resolvieron el contrato de arrendamiento -anterioridad a dicha fecha, el 10-6-2022-, por lo que ni siquiera tenían local para el restaurante. A mayor abundamiento, no se discute por la parte demandada la inexistencia de causas coyunturales que justificaran el acuerdo, sino que el mismo no ha producido efectos.”*

Puede apreciarse que el planteamiento del ERTE por esa empresa resultaba totalmente fraudulento, pues no obedecía a una causa legítima en la que la empresa pretendiese realizar ajustes temporales en orden a volver a iniciar su actividad, sino que, de facto y en el momento de solicitar tales medidas ya se encontraba abocada a su desaparición, lo que constituye un problema estructural y definitivo, y no meramente coyuntural.

Otra variante digna de mención supuso la de los ERTE's instados por una misma empresa de reparación y limpieza de bombonas de butano en dos periodos consecutivos de verano y otoño de 2023 y que tras el Informe desfavorable de la Inspección de Trabajo, decidió “retirar” dichos ERTE's. Tales actuaciones fueron las correspondientes a los OAL nº 2 y 4 de 2023, que al afectar a trabajadores y periodos distintos no podía ser objeto de acumulación. Pues bien, la parte demandada entendía que podía válidamente desistir de tales ERTE's ante la autoridad laboral, y que por ende el pleito quedaba sin objeto. De facto, se instó a la representación procesal de la autoridad laboral para que desistiese de la acción interpuesta, ya que los trabajadores habían continuado de alta y percibiendo sus salarios con regularidad.

Pues bien, sin entrar a la cuestión de fondo relativa a que no existe una misma demanda de bombonas de butano e varano que en otoño, y desde un punto de vista formal, no debería existir interés alguno por parte de la autoridad laboral en orden a mantener la demanda de oficio, pero claro, se estarían entonces olvidando ciertos intereses reflejos que deben ser igualmente objeto de amparo en el procedimiento, cuales son los del Servicio Público de Empleo Estatal, responsable del eventual pago de las prestaciones por desempleo para el caso de tener éxito el ERTE propuesto.

Tras las pertinentes conversaciones con dicho organismo, se pudo ad-  
verar que muchos de los trabajadores afectados por las medidas habían solici-  
tados prestaciones de desempleo por los ERTE's, a la espera de su reconoci-  
miento con efectos retroactivos una vez se resolviesen los OAL nº 2 y 4 de 2023,  
y que dichas solicitudes seguían subsistentes. Así las cosas, si la Autoridad  
Laboral hubiese desistido de tales demandas, nada hubiera obstado a que con  
el desistimiento, tales trabajadores hubieran acudido ante el SEPE para recla-  
mar las prestaciones por desempleo (*y que la empresa hubiera reclamado los  
salarios indebidamente devengados a los mismos, por incompatibilidad*) y ello  
por no haber perdido eficacia el ERTE objeto de impugnación, a pesar de haber  
sido formalmente “retirado”, figura esta que tiene difícil encaje con la normativa  
vigente y que podría dar lugar a intentos de fraude como los evidenciados.

En definitiva, la actuación de la autoridad laboral en los OAL nº 2 y 4 de  
2023 fue la de defender intereses que desde luego no le eran exclusivos y pro-  
pios, y cuya defensa no obedecía a un criterio ni competencial ni de responsa-  
bilidad económica, sino más bien a la posición de garante (junto a la Inspección  
de Trabajo y Seguridad Social) dentro del proceso de los ERTE's.

## **5.- POSICION DE TRABAJADORES CODEMANDADOS EN LAS DEMANDAS DE OFICIO**

Como cuestión procesal puramente formal, los trabajadores afectados  
por las medidas de un ERTE han de ser demandados por la autoridad laboral  
que interpone la demanda.

Los trabajadores que decidan comparecer son defendidos por una re-  
presentación letrada (independiente a la de la empresa) que puede ser indivi-

dual o colectiva, y recayendo la misma habitualmente en los servicios jurídicos de algún Sindicato. En teoría, una acción ejercitada por la autoridad laboral y tendente a defender los derechos de los trabajadores frente a una actuación empresarial -a priori- injusta, debería provocar la inmediata adhesión de los mismos a la demanda interpuesta, sin embargo, que posición procesal vaya a ser finalmente asumida por los mismos resulta una incógnita total, pudiendo resumirse las distintas posibilidades en los siguientes apartados:

- A) Plena adhesión a las pretensiones vertidas por la autoridad laboral en su demanda de oficio: Los trabajadores hacen propia la acción ejercitada por la autoridad laboral y muestran su interés en que el ERTE no llegue a buen fin, por ser el mismo lesivo a sus intereses en la continuidad laboral.

Esto fue lo acontecido en el OAL 3/2022, donde, ante lo acuciante y delicado de la situación de los trabajadores existió una versión unitaria sobre los hechos, pudiendo incluso la representación procesal de la autoridad Laboral interrogar a los trabajadores sobre la inexistencia de un periodo de consultas válido como requisito previo y esencial al ERTE, manifestándose que la información otorgada por la empresa fue parcial e insuficiente.

- B) Oposición en bloque a la demanda de la autoridad laboral: La motivación puede ser tan variada como legítima:

- l) En el OAL 3/2023, relativo a una empresa de mantenimiento de equipos informáticos, la empresa no compareció (*al estar en concurso, si bien podía haber comparecido la Administración Concursal*) y la representación letrada de los trabajadores realizó una defensa a ultranza de la caducidad de la instancia y de la inexistencia de fraude o abuso de derecho, como si del Letrado de la codemandada se tratase.

Como resulta obvio, de anularse el ERTE, los trabajadores solo pueden reclamar parte de sus salarios debidos a la Administración Concursal y al FOGASA, mientras que si existe el derecho a las prestaciones por desempleo, al ser el ERTE válido, existe una nueva fuente para intentar recuperar ingresos frente a la situación derivada del concurso y liquidación de la empresa.

- II) Existencia de un acuerdo interno entre empresa y trabajadores que es desconocido a la autoridad laboral y que no trasciende al ámbito judicial: La existencia del mismo solo puede ser conocida tangencialmente a través del Letrado del Sindicato que representa a los trabajadores o por alguna conversación imprudente en el pasillo del Tribunal Superior de Justicia. En cualquier caso, una promesa de las mejoras laborales colectivas tras el cese del efectos del ERTE puede determinar una voluntad más o menos propicia de los trabajadores en ese sentido.

La oposición suele ser acompañada de una actitud proactiva en orden a desvirtuar el contenido del Acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de suerte que en el turno de contestación a la demanda los propios trabajadores suelen manifestar que el Informe de la Inspección es erróneo y que según su leal saber y entender si se produjo el pertinente trámite de consultas, en el que no hubo oposición por parte de ningún trabajador y que la medida es aceptada como positiva para la empresa.

- C) Oposición a la demanda de oficio de algún trabajador aislado o de un grupo: Normalmente suele obedecer a una previa relación de oposición al representante de los trabajadores o por otras causas de conflictividad laboral previa, todo ello ajeno al actuar de la Autoridad Laboral.

También puede obedecer a cuestiones procedimentales o de conformidad con la forma de comunicación, tal y como evidencia la Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional nº 59/2020, 29 de Julio de 2020 en la que un Sindicato denuncia unas comunicaciones individuales a los trabajadores que considera insuficientes en términos del artículo 55.1 del ET, pues no fueron a su juicio lo suficientemente motivadas, así como que se han realizado a través de un sistema inidóneo como es el correo electrónico.

Sin embargo, la Sala entiende que el correo electrónico es un medio válido para informar a los trabajadores de su inclusión en un ERTE durante el estado de alarma, entendiéndose que la realidad social imperante obligaba a apartarse de lo que son los hábitos y usos ordinarios en las comunicaciones entre empresario y trabajador.

Otro caso podría ser el del trabajador interesado individualmente en el mantenimiento del ERTE por haber sido el mismo despedido por las mismas causas que motivaron el ERTE, supuesto que podría verse a partir de lo expuesto en la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Aragón nº 52/2021 de 14 de octubre, que analiza la concurrencia de causas organizativas y productivas a consecuencia del cierre de las instalaciones, almacenes y centros productivos del principal cliente de la empresa como causa del despido del trabajador y a su vez como causa para sustentar un ERTE ETOP.

- D) Indiferencia en relación al resultado. La representación procesal suele pedir una sentencia ajustada a derecho para después, en fase de conclusiones, simplemente elevarlas a definitivas, sin haber propuesto prueba ni haber valorado el contenido del expediente administrativo remitido con la demanda de oficio.

## 6.- CONCLUSIONES

El incierto papel de los trabajadores en las demandas de oficio puede ser de gran trascendencia en orden al éxito o fracaso de la demanda de oficio interpuesta, siendo un factor totalmente desconocido para la Autoridad Laboral hasta el propio día del señalamiento, por lo que, como medida preventiva sería útil conocer el trasfondo de las relaciones laborales o conflictividad social en el seno de la empresa que plantea la medida así como obtener información sobre si la misma tiene ya un concurso de acreedores planteado, extremos que pueden ser de más o menos fácil acceso dependiendo de las circunstancias. Eso sí, conviene prescindir de la postura dogmática y en exceso arraigada de que el Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene un valor omnipotente y capaz de vencer cualquier tipo de prueba en contrario en el acto de juicio.

Si bien partimos de que *“Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados”* (Artículo 53.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social).

Además, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece que los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los interesados y el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, confirma que las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social son consideradas documentos públicos y están dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en las mismas.

Estos preceptos son matizados por la Jurisprudencia, pudiendo citar, entre otras muchas, la Sentencia del TSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), Sala Social nº 559/2019 del 28 de mayo de 2019, que dice: *“las actas tanto de infracción como de liquidación levantadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social gozan de una presunción iuris tantum de veracidad que desplaza la carga de la prueba sobre el administrado”*

Pues bien, los trabajadores codemandados en una demanda de oficio tienen una consideración distinta a la de meros interesados en el procedimiento administrativo, pudiendo usar en dicho proceso todos los medios de prueba válidos en derecho, incluso cuando la pretensión contradiga abiertamente un Acta de la Inspección que esté bien fundada y refleje hechos ciertos<sup>5</sup>, y que -prima facie- parecen ser beneficiosos para los trabajadores.

Además *“será el juzgador el encargado de valorar mediante el principio de libre valoración de la prueba”* y ... *“debemos tener en cuenta que hoy en día no se exige a la parte interrogada decir la verdad como sí sucedía con la confesión judicial, de modo que podrá ser parcial o mentir”*<sup>6</sup>.

---

5 Mar Jimeno Bulnes - La prueba tecnológica en el proceso laboral: tendencias y desafíos. - DYKYN SON- Página 83 “E inclusive su ámbito se extiende a aquellas partes que actúan temerariamente para interponer una pretensión de la que carecen de un justo derecho o se oponen sin razón a un verdadero interés jurídico legitimado, quienes a pesar de ello encuentran respaldo en este derecho subjetivo para poder actuar en el proceso y practicar las pruebas que estimen convenientes”.

6 Jordi Sánchez Sánchez-Crespo - La prueba en acción. Estrategias procesales en materia probatoria. Libro en homenaje a Lluís Muñoz Sabaté - J.M. Bosch Editor -2019. Página 30.

Todos estos elementos hacen que el fin de la demanda de oficio pueda verse desvirtuado y frustrado por los propios sujetos cuya protección la misma pretende, y ello en base a que la consideración de lo que la Autoridad Laboral entiende como más adecuado para los trabajadores no tiene necesariamente que coincidir con lo que estos reputan como más valioso para sus intereses, presentes o futuros.

**MIGUEL ANGEL HERNÁNDEZ RUBIO**  
LETRADO DE LA DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS





**Región de Murcia**  
Consejería de Presidencia, Portavocía,  
Acción Exterior y Emergencias