

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2000



MURCIA 2001

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2000

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



MURCIA 2001

INDICE

Págs.

I INTRODUCCION

II ASPECTOS GENERALES	11
1. Composición del Consejo Jurídico. Incidencias.	13
2. Personal funcionario.	14
3. Sede del Consejo Jurídico.	14
4. Informática.	15
5. Biblioteca.	15
6. Gestión Presupuestaria.	15
7. Actividad Institucional.	16
8. Aprobación de la Memoria de Actividades del Año 1999.	17
9. Publicación de dictámenes de 1999	21
10. Organigrama del Consejo	22
III ACTIVIDAD CONSULTIVA	23
1. Número de consultas.	25
2. Procedencia de las consultas.	26
3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre.	26
4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas.	27
5. Clasificación de los dictámenes.	27
6. Decisiones recaídas en expedientes consultados	29
7. Índice numérico de dictámenes.	29
IV OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	35
1. De carácter general: La conformación del expediente	37
2. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como permanente reflexión.	38
3. El dictamen en caso de reglamentos.	43

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La Memoria de Actividades del año 2000, que a estas líneas sigue, se elabora, aprueba y eleva a la Asamblea y Gobierno de la Región cumpliendo lo previsto en los artículos 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 45.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En ella quedan reflejados el esfuerzo y la dedicación de todos los integrantes de los órganos del Consejo, y el deseo colectivo de contribuir, desde el funcionamiento consultivo colegial, a la mejora de las instituciones regionales.

Habiendo cumplido ya tres años completos de actividad, podemos empezar a considerar que el Consejo Jurídico se encuentra en estado de consolidación institucional, tanto en su organización interna como en su acomodo en el entorno de la organización institucional autonómica. No obstante, la realidad de tal estado no debe impedir aceptar, también, que la permanente variación de las circunstancias administrativas, jurídicas y materiales aconseja reflexionar sobre el futuro, más o menos inmediato, para prever anticipadamente aquellos cambios y adaptaciones que desvele el actuar con visión planificadora.

Con esa inclinación, afrontamos a partir de ahora una nueva etapa en la que será necesario hacer plenamente efectiva la ya iniciada consolidación, tanto en lo puramente consultivo como en el conjunto de medios necesarios para desarrollar esa función, empresa que acometemos con tanto ánimo y esperanza como cuando en el todavía cercano enero de 1998 comenzó a funcionar el Consejo Jurídico.

II. ASPECTOS GENERALES

II.- ASPECTOS GENERALES

1.- Composición del Consejo Jurídico. Incidencias

Al comienzo del año 2000 el Consejo Jurídico estaba integrado por los cinco miembros que se indican:

- D. Juan Megías Molina, Presidente
- D. José Antonio Cobacho Gómez
- D. José Muñoz Clares
- D. Mariano García Canales, y
- D. Manuel Martínez Ripoll

En el mes de septiembre de dicho año se inició el proceso de la renovación parcial de miembros del Consejo, prevista en el artículo 4.4 y Disposición Adicional 4ª de su Ley de creación y desarrollada en los artículos 11.10 y 13.6 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, toda vez que, conforme a dichos preceptos había de anticiparse el cese del mandato de dos de tales Consejeros mediante insaculación de uno de los tres designados por la Asamblea Regional, y de otro de los dos propuestos por el Consejo de Gobierno. A tales efectos, en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 15 de igual mes, –a la que asistieron, entre otros, D. Antonio Gómez Fayrén, Vicepresidente de la Comunidad Autónoma, D. Juan A. Megías García, Consejero de Turismo y Cultura, y D. Carlos Moreno Millán, Presidente de la Audiencia Provincial de Murcia,– quedó determinado que los miembros a renovar serían los Consejeros D. José Muñoz Clares y D. Mariano García Canales, a partir del siguiente

20 de enero de 2001, lo que se comunicó a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno para que, a su vez, procedieran a las nuevas designaciones.

En el mismo mes el Consejero D. José Muñoz Clares solicitó el cese voluntario del puesto que desempeñaba por razones personales de su carrera docente universitaria, tomando conocimiento el Consejo de tal renuncia en sesión de 21 de septiembre de 2000, lo que, comunicado a la Comunidad Autónoma, motivó el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la misma, nº 22/2000, de 26 de septiembre, disponiendo el cese anticipado, por renuncia, de D. José Muñoz Clares como vocal del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, agradeciéndole los servicios prestados (BORM de 28 de septiembre).

2.- Personal funcionario

La dotación funcional del Consejo Jurídico durante el año 2000, con la incorporación de una nueva Ordenanza, fue la siguiente:

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

3.- Sede del Consejo Jurídico

El Consejo Jurídico tiene su sede en la Ciudad de Murcia, estando instalado en la planta segunda del edificio nº 11 de la calle Alejandro Séiquer. En la línea de paulatina acomodación en marcha, en el ejercicio 2000 se han acometido las obras de reforma y decoración del vestíbulo, sustitución de la carpintería interior y cubierta de toldos automáticos para el patio.

El fondo artístico se ha incrementado con la adquisición de una figura de la Virgen de la Arrixaca, un relieve de la "Matrona de Murcia", una escultura de González Beltrán y una acuarela de Díaz Bautista.

4.- Informática

Durante el 2000 se avanza en la instalación de la red corporativa, dotándola de nuevo equipamiento, fundamentalmente destinado a los soportes de las nuevas bases de datos en DVD, ampliaciones de capacidad de almacenamiento (discos duros) y ampliaciones de memoria de diversos equipos, y se consolida el sistema operativo de soporte elegido para el servidor (Windows NT. 4.0 Client).

Se amplía el número de puestos de trabajo, pasando de 12 a 14, y se adquiere una copiadora, impresora y escáner en red, con amplias posibilidades de impresión, encuadernación y tratamiento digital de las copias de los expedientes en su posterior almacenamiento.

El programa gestor de bases de datos en red (BADAEX) en su versión 2.1, continúa siendo el estándar para el seguimiento de las vicisitudes de los expedientes.

Novedad importante es la confección de un libro electrónico en formato CD, en el que se recopilan las memorias y Doctrina Legal de los años 1998 y 1999.

5.- Biblioteca

Se ha continuado con la adquisición de fondos bibliográficos incorporando 215 nuevos títulos que, junto con los 867 existentes, suponen un total de 1.082 volúmenes incluidas colecciones completas, tales como los Comentarios al Código Civil (59 tomos), la Jurisprudencia Constitucional (50 tomos) y la Colección de las Resoluciones Judiciales del Tribunal Superior de Justicia y de la Audiencia Provincial de Murcia (46 tomos). Se consolida la adquisición y actualización de bases de datos de legislación y jurisprudencia (Aranzadi y La Ley).

En el apartado de revistas se continúa con la suscripción a todas aquellas cuyo contenido se considera de especial interés para el desarrollo del trabajo diario.

El programa BADALI en su versión 2.1, sigue siendo la herramienta de localización y clasificación de los diversos fondos bibliográficos.

6.- Gestión Presupuestaria

Los créditos definitivos para el ejercicio 2000 tuvieron el siguiente desglose:

Capítulo I. Gastos de Personal	62.193.000 ptas.
Capítulo II. Gastos corrientes	47.740.000 ptas.
Capítulo VI. Inversiones reales	13.000.000 ptas.
Total	122.933.000 ptas.

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

Capítulo I	91,27 %
Capítulo II	75,33 %
Capítulo VI	84,79 %

Para el ejercicio del año 2001, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 6/2000, de 29 de diciembre, asciende a un total de 152.096.000 ptas., con esta distribución:

Capítulo I. Personal funcionario	80.066.000 ptas.
Capítulo II. Gastos corrientes	48.530.000 ptas.
Capítulo VI. Inversiones reales	23.500.000 ptas.

7.- Actividad Institucional

El Consejo Jurídico comunicó a la Presidencia de la Comunidad Autónoma la conveniencia de una edición actualizada del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Asamblea Regional, así como de unos Comentarios al Estatuto como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, obra que se concibe como colectiva y de colaboración especializada, sugiriendo los oportunos contactos a tales efectos.

Con motivo de la celebración del "Día de la Región" el día 9 de junio pasado, el Consejo Jurídico asistió a los distintos actos celebrados con dicho motivo en Yecla y Cartagena, así como a los de apertura de curso en la Universidad de Murcia, celebrados el 28 de septiembre de 2000.

Respondiendo a lo interesado por el Portavoz del Grupo Socialista en la Asamblea Regional, se ha procedido mensualmente a remitir a la misma una relación de dictámenes solicitados y copia de los emitidos relativos a expedientes ya concluidos.

El Presidente y el Letrado-Secretario General del Consejo participaron en las Jornadas de Órganos Asesores y Consultivos de Comunidades Autónomas, celebradas en Barcelona los días 9 y 10 de noviembre de 2000, en las que se trataron temas relativos a sentencias de inconstitucionalidad, potestad reglamentaria y responsabilidad patrimonial de la Administración.

Singular mención merece la iniciativa del Consejo Jurídico comenzando la publicación de los "Cuadernos del Consejo", en simbólico homenaje a la recién cumplida "mayoría de edad" del Estatuto de Autonomía y como versión adecuada de cuestiones que, por escapar de la concreta respuesta en que consisten los dictámenes, no permitía encajarlas en los mismos ni en sus recopilaciones, iniciándose la andadura con la conferencia que, sobre el tema "La autonomía murciana, un intento de identificación", impartió D. Ángel Garrorena Morales, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

8.- Aprobación de la Memoria de Actividades del año 1999

El Consejo Jurídico celebró sesión extraordinaria el día 28 de marzo de 2000 con motivo de la aprobación de la Memoria de Actividades correspondiente al ejercicio anterior. El solemne acto fue presidido por el Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Comunidad Autónoma, y al mismo concurren los Excmos. Sres. D. Francisco Celdrán Vidal, Presidente de la Asamblea Regional y la Mesa de dicha Institución; D. Antonio Gómez Fayrén y D. Juan Antonio Megías García, Vicepresidente y Consejero de Turismo y Cultura, respectivamente, de la Comunidad Autónoma; D. José Joaquín Peñarrubia Agius, Delegado del Gobierno; D. Carlos Moreno Millán y D. Francisco Goyena de la Mata, Presidente de la Audiencia Provincial y Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, respectivamente, juntamente con otras Autoridades y representaciones de las Administraciones estatal, regional, local y corporativa.

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

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

Por segunda vez, en su corta existencia, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia rinde cuentas a través de la confeccionada Memoria anual, exponiendo sus actividades durante el ejercicio anterior y dando así cumplimiento a lo prevenido en su Ley de creación.

Ya van quedando más perfilados aquellos rasgos con que se esbozó la institución y toman consistencia los valores que han de adornarla. Independencia, capacitación y objetividad son sus grandes pilares, enlazados fuertemente con la prudencia, la constancia y la discreción. Con tal bagaje la institución tiene asegurado un buen hacer, lo que requiere una puesta de servicio permanente, un estar al día, un repaso constante de que tales valores siguen actuales e, incluso, se incrementan.

Se partió de cero y todo estaba por hacer. Hoy, gracias a muchos, la institución se asoma al mundo administrativo con sede propia, con un equipamiento digno, con un funcionariado de calidad y con la ilusión responsable de unos consejeros.

Estos logros son el fruto de un conjunto de voluntades armonizadas por un toque especial que se aproxima mucho al familiar. Desde el esfuerzo abnegado de los funcionarios, como si cimentaran un nuevo hogar o preparasen el ajuar de una boda, buena parte de tal sensibilidad está incorporada a las estructuras que nos rodean y mezclada con la argamasa que las sustentan. También está presente el decidido apoyo de la Dirección General de Patrimonio, facilitando la colaboración de sus técnicos y atendiendo con especial simpatía y eficacia la variada problemática suscitada.

No ha faltado tampoco la adhesión y el estímulo de las distintas Administraciones, gozosas de la puesta en marcha de una institución como la que hoy nos acoge y que ya puede comprometer pasos firmes y decididos en sus actuaciones de futuro. Queda por expresar el más sincero agradecimiento a quien concibió el proyecto institucional, consiguiendo su nacimiento legal y apostando para que fructificara aquella iniciativa en la realidad actual, agradecimiento y justo aplauso que humildemente ofrendo a quien hoy nos preside, el Excmo. Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, como merecida cosecha de lo que un día sembró.

A lo largo del pasado ejercicio el Consejo Jurídico ha dictaminado diversos Anteproyectos de Ley, entre los que destaca el de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2000, asunto que merece especial consideración. Como es sabido, el ámbito de toda Ley de Presupuestos está constitucionalmente acotado, compuesto por un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la previsión de ingresos y la autorización de gastos a realizar en el ejercicio de que se trate, al que cabe la posibilidad de añadir un contenido eventual limitado a aquellas materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los presupuestos.

Siendo así el obligado diseño de la ley de presupuestos, habrá de ser fuera de la misma donde se inserten las restantes innovaciones normativas precisas para la consecución del conjunto de objetivos de política económica, y ello mediante la simultánea aprobación de las correspondientes medidas.

Pero la confección de los presupuestos regionales tiene este doble condicionamiento: de un lado han de ser presentados en la Asamblea Regional "con una antelación mínima de dos meses a la fecha de inicio del correspondiente ejercicio" y de otro han de sujetarse a las directrices básicas de coordinación de la planificación general de la actividad económica y de solidaridad entre todos los españoles, y es notorio que la categoría normativa de tales directrices se viene obteniendo en los últimos días de cada año.

La perentoriedad del plazo y la no facilitación con tiempo de los datos económicos de obligada observancia, fuerzan a la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos con inevitables déficits, presentándolo a dictamen de este Consejo Jurídico con carencias no achacables a la Administración consultante, pero que el Consejo ha de resaltar en cuanto dificultan su función asesora y minoran el provecho de su dictamen.

Estos resultados no deseados también se han detectado en otras Comunidades Autónomas -son los casos de Andalucía y Castilla-La Mancha- cuyos Consejos Consultivos han dictaminado en términos parecidos al de la Región de Murcia, situación que ha provocado que alguna otra, como la Comunidad Valenciana, haya preferido eliminar del repertorio preceptivo de dictámenes de su Consejo Consultivo el rela-

tivo al anteproyecto de ley de presupuestos, práctica que desde ahora queda sugerida para nuestra Comunidad Autónoma, la que puede computar como antecedente a iguales efectos, el que también para el Consejo Económico y Social, su Ley de creación haya excluido dicho supuesto de los dictámenes preceptivos de tal Organismo.

Ya, para concluir, deseo expresar en mi nombre y en el de mis compañeros, la firme voluntad de prestar nuestra dedicación a las tareas encomendadas, haciendo patentes los principios a que antes aludí, y constatar, finalmente, el agradecimiento más sincero a todos cuantos nos han honrado con su presencia en este acto.

Muchas gracias.

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

“Excelentísimo Señor Presidente del Consejo Jurídico, Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades, Señoras y Señores:

En el día de hoy asistimos a la aprobación de la memoria de Actividades del Consejo Jurídico de la Región de Murcia correspondiente a 1999, es decir el segundo año de funcionamiento del mismo. Si el primer año de vida de una Institución está siempre caracterizado por la inquietud envuelta de esperanza, el segundo puede definirse como el de la consolidación gratificante de este supremo órgano consultivo en materia de gobierno y de administración de la Comunidad Autónoma, que ya ha generado un cuerpo de doctrina en constante desarrollo gracias a la elevada cualificación científica y profesional de sus miembros.

Puesto que la Historia es fuente de conocimiento y experiencias, permítanme recordar que, cuando Maquiavelo dedicó “El Príncipe” a Lorenzo el Magnífico afirmando que “no me es posible ofrecer mayor don que el de daros facultad de poder”, no pensó posiblemente que, además de un género literario y un modo de enfocar la política, estaba prefigurando una institución, al ofrecer el ideal de gobernante personificado en el Príncipe Sabio, el que tiene conocimientos para ejercer el mando, y estos conocimientos ha de proporcionarlos personas e instituciones.

Sin desarrollar un exhaustivo repaso de precedentes históricos, de todo es sabido que el Consejo de Estado francés constituye el primer experimento de órgano consultivo del Estado contemporáneo, que nace como instrumento al servicio del Jefe de Estado. Ciertamente nunca le faltaron enemigos al Consejo de Estado, desde quienes querían borrar su pasado napoleónico hasta quienes desconfiaban de su sometimiento al poder, pasando por aquellos estratos administrativos que se veían en parte suplantados y en parte juzgados por él, pero si el Consejo de Estado ha pervivido en Francia con el prestigio que de todos es conocido quizá se deba a que vino a resolver conflictos, constituyendo un punto de equilibrio entre liberalismo y autoritarismo.

Así, uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se mostró la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y, desde luego, de la nuestra es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería un tipo de órgano específico. Tal y como puso de manifiesto Alexis de Tocqueville, la transcendencia práctica de este principio en el orden administrativo no fue menor que la que en el orden político alcanzó el principio de división de poderes.

Sirva esta brevísima alusión histórica para destacar el arraigo de la función consultiva, que se ha consolidado en el Estado contemporáneo, con las características particulares que derivan tanto de la configuración jurídica del Estado Social de Derecho como de las modernas técnicas de organización administrativa. Esta actividad consultiva no es meramente auxiliar e ilustradora respecto de la actividad ejecutiva ordinaria, sino que, además, singularmente en el caso de las consultas preceptivas, ejercita una función de garantía que viene a desembocar, en definitiva, en un medio de control de la Administración.

Para el correcto ejercicio de tan transcendental misión, es preciso que el órgano consultivo se revista de determinadas notas, cuales son la separación del resto de las estructuras administrativas, que garantiza su independencia, la alta competencia técnica de sus miembros, que asegura la calidad de su doctrina, y la colegialidad, que permite el contraste de pareceres en la formación de su criterio.

Cuanto más abierta es una sociedad y un Estado, cuanto mayor es el pluralismo político y social en que se estructuran, más necesarios se hacen los órganos consultivos, cuya importancia radica en su función de asegurar el Estado de Derecho, entendido tanto en su aspecto de sometimiento del Gobierno y la Administración al Ordenamiento Jurídico como en el de garantía de los ciudadanos.

A ello se refiere la Ley de 19 de mayo de 1997, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, cuando afirma que el mismo velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el reto del Ordenamiento Jurídico, y no me equivoco al afirmar que, en el transcurso de su aún breve pero fructífera existencia, el Consejo Jurídico Regional ha cumplido con eficacia y acierto las funciones que el profesor García de Enterría atribuía al Consejo de Estado, a saber: garantizar el funcionamiento objetivo de la Administración por relación a otros poderes, y la objetividad de la actuación administrativa tanto frente a los particulares como frente a las Leyes que limitan su actividad.

En definitiva, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia produce seguridad jurídica al hacer efectivos, en el ámbito de sus cometidos, los principios constitucionales que rigen la posición de toda Administración Pública: servir con objetividad y eficacia los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

El ejercicio de estas funciones se ha plasmado en un extenso conjunto de dictámenes, cuyos contenidos trascienden a la resolución del caso concreto, para cons-

tituir criterios útiles de orientación de la acción ejecutiva del Gobierno Regional, y que son fruto de la esforzada labor de los Señores Consejeros, cuyo prestigio profesional es ocioso resaltar, auxiliados por un prestigioso equipo de letrados, así como el personal administrativo del Consejo.

A todos ellos, a través de la persona de su Presidente, manifiesto mi gratitud como Presidente de la Comunidad Autónoma por la tarea realizada, y les exhorto a continuar trabajando en la misma línea de seriedad, discreción e independencia.

Muchas Gracias.

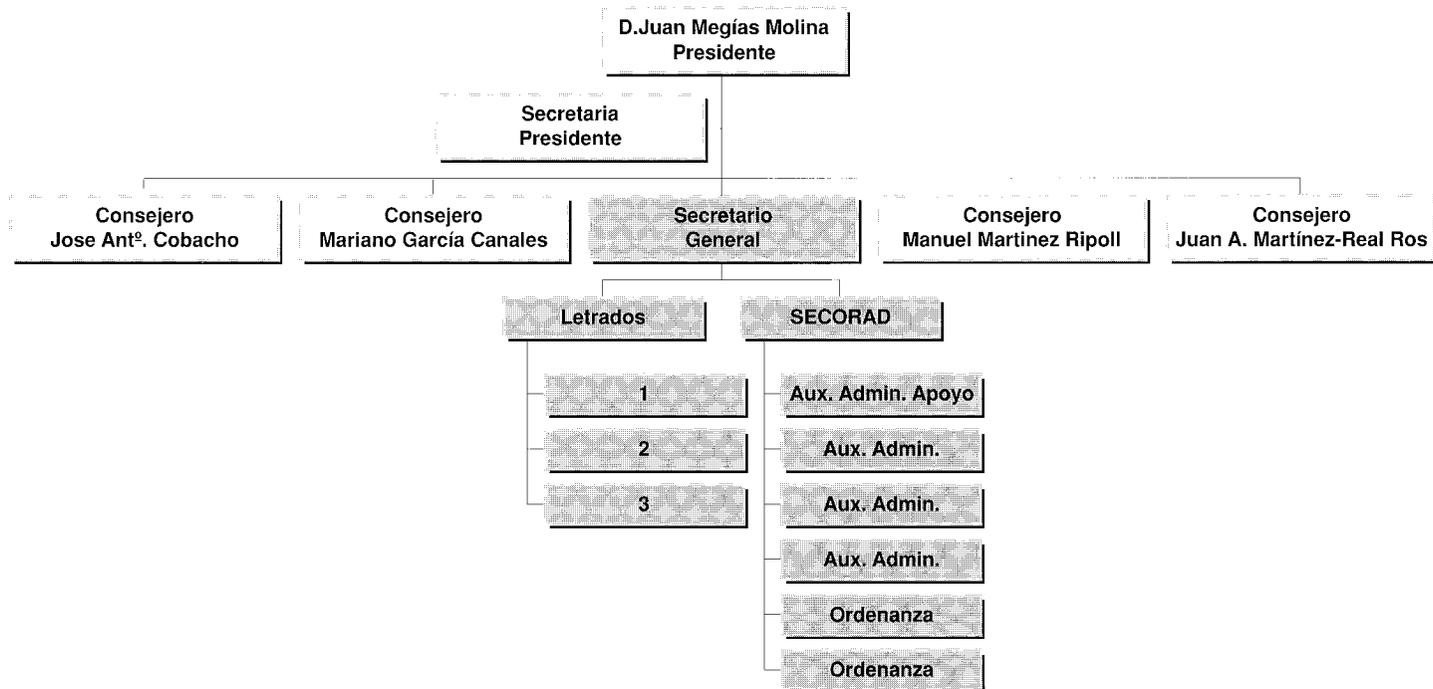
Queda clausurado el acto. Se levanta la sesión”.

9. Publicación de dictámenes de 1999

El Consejo Jurídico publicó en el mes de noviembre de 2000 los dictámenes emitidos durante el año 1999, cumpliendo así lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y funcionamiento.

La reproducción de tales dictámenes se realizó con omisión de los datos concretos de procedencia y características de las consultas, precedida de un extracto de la doctrina jurídica recogida en cada uno y acompañada de los índices numérico, alfabético de materias y de clasificación con arreglo a los títulos competenciales previstos en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del Consejo Jurídico.

Consejo Jurídico de la Región de Murcia



III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

III.- ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 2000 tuvieron entrada en el Consejo Jurídico 111 expedientes con petición de dictamen. Fueron considerados incompletos o carentes de algún requisito habilitante para emitir Dictamen 7 de ellos.

El número de consultas se incrementó, respecto de 1999, en 18, lo que significa, en términos relativos, un 19 por ciento más. Atendiendo a los títulos legales que establecen el carácter preceptivo del dictamen, los incrementos más significativos son las consultas relativas a responsabilidad patrimonial que suponen casi el 50 por cien del total de expedientes con petición de dictamen (53 expedientes), siendo a su vez la mitad de éstos relativos a reclamaciones con motivo de accidente escolar remitidos por la Consejería de Educación y Universidades (24 expedientes)

Se despacharon 92 asuntos con dictamen y al comenzar el año 2001 quedaban 27 expedientes del anterior pendientes de despacho, por las razones que más adelante se exponen.

El número de dictámenes emitidos fue igual número al del año anterior.

2. Procedencia de las consultas

Al igual que en años anteriores, los expedientes recibidos en petición de consulta proceden, en su mayoría, de la Administración autonómica, que envió 97, siendo los 14 restantes de Corporaciones Locales, todo ello conforme al siguiente detalle:

Gobierno y Administración Regional

Consejería de Presidencia	3
Consejería de Economía y Hacienda	16
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	10
Consejería de Educación y Universidades	30
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente	9
Consejería de Sanidad y Consumo	7
Consejería de Trabajo y Política Social	2
Consejería de Turismo y Cultura	3
Consejería de Educación y Cultura (suprimida)	3
Consejería de Política Territorial y Obras Públicas (antigua denominación)	13
Universidad Politécnica de Cartagena (inadmitido a trámite por carencia de legitimación)	1
Subtotal	<u>97</u>

Corporaciones Locales

Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Águilas	1
Ayuntamiento de Cieza	2
Ayuntamiento de La Unión	1
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de San Javier	3
Ayuntamiento de Torres de Cotillas	2
Ayuntamiento de Totana	2
Ayuntamiento de Abanilla	1
Subtotal	<u>14</u>
TOTAL	<u>111</u>

Las consultas se formularon en 104 ocasiones con carácter preceptivo, teniendo las 7 restantes carácter potestativo.

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 27 expedientes que permanecían en estudio en las respectivas Ponencias, dado que en dicho mes tuvieron entrada 23 consultas.

4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas

Se emitieron 92 dictámenes, todos ellos por unanimidad. Fue solicitada audiencia por el interesado en el expediente 23/2000, relativo a "resolución del contrato de obras de rehabilitación del Mercado de Abastos de Mazarrón."

5.- Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se pueden clasificar así:

5.1. Por la procedencia de la consulta:

Consejería de Presidencia	3
Consejería de Economía y Hacienda	14
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	9
Consejería de Educación y Universidades	12
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente	10
Consejería de Sanidad y Consumo	4
Consejería de Trabajo y Política Social	1
Consejería de Turismo y Cultura	3
Consejería de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías (suprimida)	2
Consejería de Educación y Cultura (suprimida)	5
Consejería de Política Territorial y Obras Públicas (antigua denominación)	16
Subtotal	79
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Águilas	1
Ayuntamiento de Cieza	2
Ayuntamiento de la Unión	1
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de San Javier	2
Ayuntamiento de Torres de Cotillas	2
Ayuntamiento de Totana	2
Subtotal	13
TOTAL	92

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

Preceptivos:

1. Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía.....	0
2. Anteproyecto de Ley.....	6
3. Proyectos de Decretos Legislativos.....	2
4. Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico.....	0
5. Proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.....	9
6. Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes.....	6
7. Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista.....	9
8. Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas.....	3
9. Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional.....	40
10. Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.....	2
11. Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional.....	1
12. Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de la misma.....	9
13. Propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno.....	0
14. Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno.....	0
15. Pliegos generales para contratación y para concesiones.....	0
16. Alteración, creación y supresión de municipios.....	0
17. Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo.....	0
Potestativos:	5
TOTAL	92

6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 58 decisiones recaídas en expedientes consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

- | | |
|--|----|
| - De acuerdo con el Consejo Jurídico | 47 |
| - Oído el Consejo Jurídico | 8 |
| - Con omisión de la preceptiva fórmula | 3 |

7. Índice numérico de dictámenes

Nº.	MATERIA
01-00	Proyecto de Decreto que regula el Consejo Asesor Regional de Comercio.
02-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a J.G.L. por daños sufridos con motivo de caída en la vía pública.
03-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a D.A.L. por daños sufridos en su vivienda.
04-00	Revisión de oficio del contrato de explotación de canteras en Fortuna instada por D. P.S.
05-00	Atribución de potestad sancionadora a la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos por la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.
06-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. F.R.M. por daños sufridos en la ITV de Cartagena.
07-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. E.A.V. por daños sufridos como consecuencia de accidente.
08-00	Revisión de oficio del acto de contratación indefinida de D. J.F.C.G. por el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas.
09-00	Revisión de oficio de 3 resoluciones de la D.G.T. y C. por las que se autorizó transmitir sendas autorizaciones de transportes.
10-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. S.M.S., por daños en accidente de tráfico.
11-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. F.R.E.T. por daños sufridos en un vehículo de su propiedad con motivo de accidente de tráfico.
12-00	Responsabilidad patrimonial instada por D.I.R. ante la Universidad de Murcia.
13-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. M.G.G. con motivo de daños sufridos en explotación hortofrutícola a consecuencia de tráfico en camino de servicio.
14-00	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a C.P.S. ante la Universidad de Murcia, por anormal funcionamiento de servicio público.

- 15-00 Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/1995, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial.
- 16-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. M.M.C. por daños derivados del otorgamiento de escritura de compraventa de un inmueble por la Administración Regional.
- 17-00 Proyecto de Orden que regula el procedimiento para el suministro por la Intervención General de Información Contable sobre ingresos realizados en el Tesoro Público Regional.
- 18-00 Resolución del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Cieza y la empresa G.T., S.L., para la ejecución de las obras "edificio para instalaciones de remo y piragua".
- 19-00 Anteproyecto de Ley del Deporte de la Región de Murcia.
- 20-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.L.R.N. por daños causados en su vehículo, a causa de accidente de tráfico.
- 21-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.G.C. como consecuencia de accidente de circulación.
- 22-00 Omisión de fiscalización previa en el reconocimiento de obligaciones por anuncios en los diarios " La Opinión" y "La Verdad".
- 23-00 Resolución del contrato administrativo suscrito entre la empresa S.L. de R.C.O. y el Ayuntamiento de Cieza
- 24-00 Modificación del contrato administrativo de recogida de residuos sólidos en el término municipal de San Javier.
- 25-00 Resolución del contrato administrativo suscrito entre el Ayuntamiento de Cartagena y la empresa " G.P.".
- 26-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^º C.T.L. por daños ocasionados en su patrimonio debido a ensanchamiento de caminos rurales.
- 27-00 Proyecto de Decreto que desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios.
- 28-00 Resolución del contrato suscrito por el Ayuntamiento de la Unión con la mercantil "N. de P. S.L." para el suministro e instalación de 15 marquesinas de parada de autobús en su término municipal.
- 29-00 Resolución del contrato relativo a " Proyecto de Edificación para Pabellón de Gobierno y Gestión de la Universidad de Murcia".
- 30-00 Modificación nº 2 de contrato de obras de desdoblamiento tramo Puerto de la Cadena Balsicas.
- 31-00 Resolución del contrato de obras de " Rehabilitación del Mercado de Abastos de Mazarrón".
- 32-00 Revisión de oficio de liquidación de las obras complementarias de las de acondicionamiento de la Ctra. Lorca-Águilas.
- 33-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. A.D.D. por daños ocasionados por la rotura de una unidad de aire acondicionado ubicado en las dependencias de la Administración Regional.
- 34-00 Anteproyecto de Ley de Creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de la Región de Murcia.
- 35-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^º M.P.G. con motivo de accidente de circulación.

- 36-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. F.J.A. como consecuencia de accidente de circulación.
- 37-00 Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil S. S. Coop. como consecuencia de accidente de circulación.
- 38-00 Proyecto de Decreto que regula las competencias en materia de contabilidad de los Organismos Autónomos.
- 39-00 Firmeza de resoluciones sancionadoras adoptadas por la Dirección General de Trabajo, recurridas en vía administrativa no resueltas expresamente, y no impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- 40-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. I.R.G. ante la Universidad de Murcia.
- 41-00 Proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión Coordinadora del Distrito Único Universitario de la Región de Murcia.
- 42-00 Anteproyecto de Ley de Suplemento de Crédito para la realización de la Campaña de Vacunación masiva frente a la enfermedad meningocócica.
- 43-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a J.S.M. por el fallecimiento de su marido en el Hospital General Universitario.
- 44-00 Omisión de fiscalización previa en la construcción de un Instituto de Educación Secundaria en San Javier.
- 45-00 Anteproyecto de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
- 46-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. R.M. con motivo del desistimiento de la Administración Regional en la adquisición de una finca de su propiedad.
- 47-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. M.G.G. como consecuencia de accidente de tráfico.
- 48-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a R.H.P. por extirpación de pecho izquierdo en el Hospital General Universitario.
- 49-00 Proyecto de Decreto que regula el funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- 50-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. B.M.M. debida a accidente de circulación.
- 51-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.G.M. por daños sufridos en almendros situados en una finca de su propiedad, como consecuencia de la aplicación de herbicidas en la cuneta de la calzada.
- 52-00 Revisión de oficio y reclamación de responsabilidad patrimonial promovidas por la mercantil "C.D.M.A., S.A" con motivo de la resolución de contratos de obras suscritos con la Administración Regional.
- 53-00 Proyecto de Decreto por el que se determina la información a remitir al Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- 54-00 Modificación del contrato de asistencia técnica suscrito entre la Unión Temporal de Empresas S.T., y el Ayuntamiento de San Javier.
- 55-00 Propuesta de transacción extrajudicial con motivo de daños morales y materiales sufridos por D. C.M.G. por vulneración de derechos de propiedad intelectual de una obra fotográfica.
- 56-00 Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil " R.T., S.L." por daños producidos en cosecha de uva de mesa.

- 57-00 Resolución del contrato de obras denominado " Alojamiento en las Casas de la Santa", suscrito entre el Ayuntamiento de Totana y la empresa D.O.P.S.A.
- 58-00 Omisión de fiscalización previa derivada de la contratación laboral temporal de 8 personas para prestar sus servicios en el Archivo General de la Región de Murcia.
- 59-00 Viabilidad jurídica para aprobar " Liquidación provisional de las obras de acondicionamiento de la Ctra. Mu 603".
- 60-00 Solicitudes de información dirigidas al Registro de Intereses de Altos Cargos.
- 61-00 Omisión de fiscalización previa en la contratación de profesores de religión de educación primaria.
- 62-00 Texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2001
- 63-00 Revisión de oficio de los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Águilas por los que se reconocían los niveles 28 y 30 a la funcionaria D.ª C.D.M.
- 64-00 Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y en materia de Juego y Apuestas.
- 65-00 Proyecto de Decreto, por el que se regula el régimen jurídico de los procedimientos de autorización de apertura, traslado, modificación, cierre y transmisión de las oficinas de farmacia y Proyecto de Orden por la que se establece el baremo para la valoración de méritos aplicable a los procedimientos de adjudicación de las oficinas de farmacia.
- 66-00 Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia.
- 67-00 Responsabilidad patrimonial a instancia de D.ª MC.M., debida al fallecimiento de su hija, cuyo cadáver apareció en el recinto de la Consejería de Economía y Hacienda.
- 68-00 Revisión de Oficio del Acuerdo Municipal de 29 de enero de 1999 del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, por el que se acordó la conversión en indefinida de la relación laboral de carácter eventual existente con la trabajadora D.ª Y.M.G.
- 69-00 Responsabilidad patrimonial formulada por D. R.M.C. por desistimiento en la adquisición de un finca de su propiedad.
- 70-00 Responsabilidad patrimonial formulada por D. F.R.E.T. a consecuencia de accidente de tráfico.
- 71-00 Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública de la Región de Murcia.
- 72-00 Anteproyecto de Ley de Crédito Extraordinario por importe de 300 millones de ptas. para financiar gastos derivados de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y de Suplemento de Crédito por importe de 475.932.132 ptas. para financiar necesidades de las Consejerías de Presidencia, Trabajo y Política Social, Economía y Hacienda y Turismo y Cultura.
- 73-00 Proyecto de Decreto de modificación del Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia y del Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia.

- 74-00 Responsabilidad patrimonial formulada por D.^a M.L.F.N. y D. F.C.F. como consecuencia incendio forestal en el Parque Regional de Calblanque-Monte las Cenizas-Peña del Águila.
- 75-00 Resolución del contrato de obras de "Alojamiento en las Casas de la Santa" suscrito entre el Ayuntamiento de Totana y la mercantil D.O. y P., S.A.
- 76-00 Responsabilidad patrimonial de la Administración por fallecimiento de D.^a J.R.M. debido a "trasplante de médula ósea" practicado en las dependencias del Hospital General Universitario.
- 77-00 Consideraciones efectuadas por la Dirección General de Cooperación Autonómica de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas Territoriales, en relación con el Proyecto de Ley del Deporte de la Región de Murcia.
- 78-00 Responsabilidad patrimonial seguida a instancia de D. B.M.M. debida a accidente de circulación.
- 79-00 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa procedentes de subvenciones por importe de 41.155.017 pesetas, en ejecución del Plan de Vivienda 1992-1995.
- 80-00 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa derivadas de la concesión de ayudas para inversiones forestales.
- 81-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a I.R.G. en nombre y representación de su hija menor de edad, D.^a M.L.V.R., debida a accidente escolar.
- 82-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a D.M.H. en nombre y representación de su hija menor de edad D.^a M.M.M., debida a accidente escolar.
- 83-00 Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa derivadas del Convenio suscrito el 10 de marzo de 2000 entra la Consejería de Industria, Turismo y Nuevas Tecnologías y el Instituto de Turismo de España.
- 84-00 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa derivadas de la contratación temporal de 6 profesores "Asesores Lingüísticos" en los Centros Públicos de Educación Primaria y Secundaria de la Región de Murcia, por un importe de 2.395.902 pesetas.
- 85-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. M.A.L.C. en nombre y representación de su hijo menor de edad D. M.L.M., debida a accidente escolar.
- 86-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. J.M.R.M. en nombre y representación de su hijo menor de edad, D. D.R.S., debida a accidente escolar.
- 87-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a A.S.P. en nombre y representación de su hija menor de edad D.^a D.M.S.S., debida a accidente escolar.
- 88-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a M.P.P. en nombre y representación de su hija menor de edad D.^a M.C.P., debida a accidente escolar.
- 89-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. A.B.S., debida a accidente de circulación.
- 90-00 Responsabilidad patrimonial instada por D. S.C.M., en nombre y representación de su hijo menor de edad D. D.J.M.C.C., debida a accidente escolar.
- 91-00 Responsabilidad patrimonial instada por D.^a M.A.F. en nombre y representación de su hija menor de edad D.^a M.D.G.A., debida a accidente escolar.
- 92-00 Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa derivadas de la contratación de las obras de restauración del Palacio Aguirre de Cartagena.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

IV.- OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1.- DE CARÁCTER GENERAL: LA CONFORMACIÓN DEL EXPEDIENTE.

Tanto en 1998 como en 1999 el Consejo Jurídico puso de relieve la necesidad de que la documentación en la que se refleja el procedimiento fuese ordenada y completa. A tal fin se dedicó el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento el cual, para evitar extravíos, prescinde de que se remita el expediente original, sustituyéndolo por una copia compulsada, foliada e indexada, a la que acompañarán el extracto de secretaría y cuantos antecedentes puedan influir en el dictamen.

Si bien es cierto que la mayor parte de las consultas que se reciben permiten un adecuado conocimiento del procedimiento porque completan y ordenan debidamente toda la documentación, es preciso seguir insistiendo en la necesidad de velar por el cumplimiento del mencionado artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, práctica que permite evitar ulteriores incidencias en la emisión del dictamen y, por ende, en la instrucción del procedimiento hasta llegar a su resolución.

Tal medida es predicable de los procedimientos dirigidos a la aprobación de normas, que tienen su propio cauce de expresión en la Ley del Gobierno, pero también de los que han de culminar con un acto administrativo.

Dadas las dificultades prácticas que el defectuoso cumplimiento de la previsión reglamentaria acarrea, la primera sugerencia que desde ahora elevamos al Gobierno regional es que dedique una especial atención a que las consultas al Consejo se documenten en forma debida, sugerencia que también hacemos extensiva a cuantas autoridades están legitimadas para elevar consultas al Consejo Jurídico.

2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO PERMANENTE CAUSA DE REFLEXIÓN.

1. La responsabilidad patrimonial en la actividad del Consejo Jurídico.

De todas las competencias que la Ley 2/1997, de 19 de mayo atribuyó al Consejo Jurídico para que su dictamen fuese preceptivo, la que a lo largo de los tres ejercicios transcurridos ha significado un mayor volumen de actividad ha sido, sin duda, la referida a la responsabilidad patrimonial de la Administración. La mera alusión al número de dictámenes relativos a la materia corrobora esta afirmación. En 1998 fueron, de 56, 12 los dictámenes que a ella venían referidos, en 1999, 25 de 92, y en el 2000, 40, también de 92. En suma, son 77 dictámenes sobre un conjunto de 240, lo que representa el 32 por ciento de los emitidos en esos tres años, con una tendencia a aumentar en los próximos ejercicios porque, si ya advertimos en 1999 que las competencias de educación no universitaria significarían en el 2000 un incremento de acciones sobre responsabilidad patrimonial, como así ha sido, el reciente anuncio de asunción de competencias sanitarias para el año 2002 permite prever un nuevo aumento.

Esa situación provoca un gran interés por el análisis de las diversas cuestiones jurídicas que tales procedimientos suscitan, análisis que se extiende al examen crítico de la normativa, pero también a la problemática que la praxis de su aplicación presenta. Los trabajos de la Ponencia de Estudios del Consejo de Estado, las continuas referencias doctrinales, la abundante jurisprudencia y la creciente actividad de los diversos Consejos Consultivos autonómicos son muestra del estado de la cuestión.

Si la reunión de Consejos Consultivos celebrada en Santiago de Compostela en 1999 tuvo como tema central la responsabilidad patrimonial originada por la prestación de servicios sanitarios, la del año 2000, celebrada en Barcelona, tampoco fue ajena a la materia, incluyéndose en el programa de estudios dos perspectivas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración: una, el seguro de la responsabilidad, y otra, su significado. La primera permitió advertir claramente la evidencia de que solapar una institución netamente mercantil, el contrato de seguro, con una pública, el deber de indemnizar de la Administración, provoca desajustes en el desenvolvimiento ordinario de esta última. Desde el punto de vista del derecho privado, por otra parte, se pudo constatar el no tan lejano régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial civil en sentido estricto y la administrativa.

2. La preceptividad del Dictamen: sujeción de las Corporaciones Locales.

La preceptividad de la Consulta al Consejo Jurídico en los procedimientos de responsabilidad patrimonial es una cuestión que, con carácter general, es pacífica, no obstante lo cual el Dictamen 40/2000 precisó aclarar que tal preceptividad se extiende también a los casos de propuestas de terminación convencional tramitadas por el procedimiento abreviado, porque la intervención del Consejo Jurídico se debe a la necesidad de garantizar que la decisión a adoptar sea respetuosa no sólo con los derechos del interesado sino con el bloque de la legalidad, de donde deriva su preceptividad a tenor del artículo 142 LPAC y, explícitamente para los supuestos de terminación convencional, del artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP). En consecuencia, debe recabarse Dictamen tanto si la resolución del procedimiento va a ser por vía convencional, como si no.

Uno de los datos más significativos de la creciente estadística de los asuntos que vienen referidos a la responsabilidad patrimonial es que en el Consejo Jurídico no ha ingresado a lo largo del periodo 1998-2000 consulta alguna de entidades locales sobre la materia, lo que no deja de producir cierta perplejidad a la vista del panorama general.

No es difícil advertir que la situación puede venir provocada por las divergentes interpretaciones que suscita la conjugación de diferentes normativas (estatal y local), pero el hecho de la aparición de los Consejos Consultivos autonómicos debe inducir a considerar la normativa autonómica, que incide inevitablemente en la necesaria interpretación integradora de distintos subordenamientos.

Desde esa perspectiva, el Consejo Consultivo de Andalucía se pronunció el 9 de abril de 1997 mediante Acuerdo interpretativo del artículo 16.9 de su Ley de creación (Ley 8/1993) - que coincide en su literalidad con el 12.9 de nuestra Ley 2/1997-, concluyendo en la preceptividad del Dictamen para las Corporaciones Locales, tanto por vía de interpretación literal como histórica y teniendo en cuenta el contexto que conforma el ordenamiento jurídico en su conjunto. En igual sentido y con similares fundamentos recayó Acuerdo del Consejo Consultivo de Galicia el 22 de noviembre de 1999, a lo que puede añadirse que la Comisión Jurídica Asesora Catalana emite con normalidad dictámenes sobre la materia ante solicitudes promovidas por Corporaciones Locales.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a su vez, tuvo ocasión de pronunciarse al recibir una consulta de la Administración regional, referida a una actuación conjunta con un Ayuntamiento, de cuyos antecedentes se derivaba de manera indudable la previa existencia de reclamación frente a la Corporación Local, sin que ésta recabase el preceptivo Dictamen, cuestión a la que los Dictámenes 26 y 37/2000 respondieron que tal preceptividad deviene de lo establecido por el artículo 54 LBRL, cuya referencia al régimen general de la responsabilidad patrimonial administrativa ha

de entenderse como una remisión a todos los aspectos, tanto sustantivos como procedimentales, que rigen esta materia para las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que incluye la obligación que las Corporaciones Locales tienen de solicitar el oportuno Dictamen, ya sea del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico que lo sustituya, como es, en nuestra Comunidad, este Consejo, en virtud de lo establecido en la LCJ.

3. La interrelación con otras instituciones jurídicas.

La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, y particularmente de la Administración, es fruto de un proceso histórico que culmina con el Estado de Derecho, al cual se encuentra hoy unida de manera indisociable y, como señala el Consejo de Estado, tal responsabilidad está relacionada con los principios constitucionales de igualdad y de justicia. Constituye un mecanismo de cierre y garantía frente a aquellas actuaciones del poder público que provocan sacrificios patrimoniales a los particulares de manera incidental, es decir, sin dirigirse a conseguir tal fin, como sería propio de la potestad expropiatoria, que de esta manera queda delimitada respecto a la responsabilidad. Así, las actuaciones por vía de hecho que dan lugar a ocupaciones definitivas de terrenos como consecuencia de la realización de obras públicas deben subsanarse por el procedimiento expropiatorio, sede apropiada para fijar el justiprecio a través de los mecanismos legales, y no como mera reclamación de daños ilegítimos, al margen de que éstos puedan existir por otras circunstancias (Dictamen 26/2000).

Precisamente por la ya dicha ligazón de la responsabilidad con los principios de igualdad y justicia, su relación con los postulados del Estado Social resulta menos cercana. Queda patente la existencia de tal deslinde en la redacción del artículo 141.1, inciso segundo, de la LPAC, reformado por la Ley 4/1999, el cual afirma que *“no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, -a lo que añade- todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”*. Es decir, que también en los supuestos de fuerza mayor y de daños no ilegítimos, que rompen la necesaria relación causal que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración precisa, cabe desplegar la acción pública para reparar ciertas consecuencias dañosas particularizadas no subsumibles en el instituto de la responsabilidad, que pueden incluso ser reconocidas como verdaderos derechos subjetivos. En ese campo de actuación, como resulta obvio decir, la actividad de los poderes públicos tiene su fundamento constitucional en el Estado Social y, de manera más concreta, en un reconocimiento de solidaridad colectiva que da lugar a la reparación del daño. Tal diferenciación ha sido tratada por el Consejo de Estado y también destacada por el Tribunal Supremo, pudiéndose apreciar también en las exposiciones de motivos de ciertas normas.

Y ése es el caso, a criterio del Consejo Jurídico, de la mayor parte de los daños sufridos por los escolares durante su permanencia en los centros educativos, que han dado lugar en el último trimestre del año 2000 a una multiplicidad de consultas enviadas por el Consejero de Educación y Universidades, solicitudes cuyo número, presumimos, no va a descender en sucesivos ejercicios, a menos que se acometa el tratamiento de la situación por vías complementarias a las diseñadas por una ya veterana legislación, como ha quedado reflejado, principalmente, en los Dictámenes 81 y 82/2000.

El origen del parcialmente distorsionado enfoque de estos asuntos se advierte al constatar que el ámbito del servicio público de educación, gestionado por la Administración autonómica, no se limita a la obligación de diligencia que compete a los responsables de los centros educativos. La legislación básica estatal configura los parámetros de tal servicio que, conviene recordar, gira en la órbita de un derecho fundamental (art. 27.1 CE) normado, entre otras, por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la cual, después de resaltar que la educación básica es obligatoria y gratuita (art. 1), dice que los alumnos tienen, como básico, "derecho a protección social en los casos de infortunio familiar y accidente" (art. 6.1, h).

Los efectos que a partir del estado de la cuestión se plantean por los casos de daños derivados de accidentes escolares tienen un gran significado en la sociedad, lo que nos conduce a insistir en la necesaria reflexión del Departamento competente para que tenga en cuenta que *"el grave incumplimiento que supone la desatención a los perjudicados por unos hechos dignos de protección según el artículo 6.1, h) LODE, es causa suficiente para que la Consejería consultante pueda arbitrar por otras vías a su alcance la cobertura de tales daños y, al propio tiempo, instar a la Administración competente para que realice actuaciones que permitan superar esta irregular situación. Esta recomendación tiene su origen en la inadecuación general del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas para atender reclamaciones de origen semejante a la presente, reflexión que ha llevado al Consejo de Estado a afirmar, en la Memoria de 1998, que tales reclamaciones "permiten comprobar un cierto desajuste en la protección social de algunos de estos temas, debiendo preverse una mejor articulación con los sistemas genéricos de protección social y también una mayor apertura del insuficiente sistema de seguro escolar, complementado en su caso con otras posibles fórmulas asegurativas de carácter privado."*

La circunstancia de que al no poder ser atendido el accidentado por la cobertura del seguro escolar pudiera derivar una inferior protección a los alumnos que se encuentran en ese segmento educativo, deviene en una causa de trato desigual en la regulación, que la LODE no ampara, respecto a otros sujetos protegidos, también alumnos, de cursos superiores. La Administración regional o estatal, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, deben abordar con urgencia la protección adecuada de estos infortunios, pues la situación resultante es, a todas luces, no sólo irregular, sino discriminatoria por una condición personal (edad unida a curso escolar), que no puede ser justificadora ni razonable". (Por todos, Dictámenes 81 y 82/2000).

4. La instrucción del procedimiento.

El conocimiento minucioso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que ingresan en el Consejo Jurídico para dictamen ha arrojado como consecuencia que, en repetidas ocasiones, destaquemos ciertas consecuencias derivadas de la instrucción que conducen, para mejor resolver, a tener que solicitar que se completen los expedientes, incluso complementarlos después del Dictamen para determinar particulares aspectos de la indemnización, o que no puedan ser valoradas ciertas actuaciones probatorias porque no se han practicado con las debidas garantías de contradicción.

Sobre esa idea, la Memoria de 1999 observó el estatuto jurídico que en tales casos rige para el instructor, ya que, consistiendo su labor en traer al expediente toda la información necesaria para resolver con arreglo al principio de legalidad, su relación de servicio en la Administración ha de enfocarse, procedimentalmente, hacia el principio de neutralidad o imparcialidad, como manifestación de la objetividad que predica el artículo 103 de la Constitución. Desarrolla su actividad no para sí, sino para que el órgano competente tenga la posibilidad de resolver teniendo en cuenta todos los hechos y alegaciones, siendo por tanto una actividad debida de la que ha de surgir una propuesta cabal. Una instrucción incompleta, dijimos en la indicada Memoria de 1999, posibilita una propuesta errónea y, por lo mismo, puede abocar en una resolución inapropiada.

La contemplación de los expedientes nos lleva a mantener constante atención sobre las incidencias instructoras que se transforman en problemas resolutorios, por lo que consideramos necesario reiterar las observaciones realizadas el año anterior y añadir a ellas las siguientes:

1ª) Cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y se han cumplido los requisitos establecidos por el artículo 71 LPAC, a cuantas actuaciones posteriores requieran ser completadas por los interesados les será aplicable lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 76 de la misma LPAC:

2. Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para complementarlo.

3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”.

2ª) Cuando se admita como prueba la declaración testifical debe practicarse la misma bajo la intermediación del instructor, siguiendo las reglas establecidas por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que se remite el artículo 80 LPAC.

3ª) Cuando los potenciales daños generados por la responsabilidad patrimonial de la Administración estén cubiertos a través de contratos de seguro, es necesario, como al parecer ya empieza a resultar pacífico, emplazar como interesada a la compañía correspondiente. Aceptada tal conclusión, parece también innegable que preceda a esa actuación un adecuado estudio del contrato suscrito y, además, unir al expediente dicho contrato, sea cual sea la resolución que se adopte. Se observa de modo particular que, en ciertas ocasiones, los expedientes no contienen documentación completa al respecto, generando dudas sobre el verdadero alcance de las coberturas contratadas y, sobre todo, si lo contratado es congruente con las responsabilidades que a la Administración son inherentes según el actual ordenamiento jurídico. Por eso, además de recomendar que las pólizas en su integridad se incorporen al procedimiento, finalmente se sugiere comprobar que las pólizas ofrecen en cada caso las coberturas que la Administración necesita.

5. Conclusión.

Las ideas que se han expuesto constituyen una síntesis de las cuestiones más relevantes que durante el año 2000 se han derivado de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que, como indicamos al inicio, representan el objeto de consulta más numeroso de los asuntos conocidos por el Consejo. Al recapitular ha sido necesario recordar lo expresado en la Memoria de 1999 y remitirnos a lo entonces dicho, por cuanto, pese a ser las del 2000 cuestiones nuevas, algunas son prolongación de aquéllas, que mantienen su plena actualidad.

La sugerencia esencial que sobre ello considera el Consejo Jurídico que debe elevar a la Asamblea y Gobierno regionales y, en particular, a los órganos administrativos competentes, es que han de persistir en la mejora de la instrucción de tales procedimientos y en la reflexión sobre las cuestiones administrativas colaterales que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ponen de relieve.

Con especial énfasis sugerimos que se traten de paliar los efectos injustos que para los escolares de la Región se producen a consecuencia de los accidentes en los centros docentes, procurando el establecimiento de adecuados mecanismos de protección social que, como se ha dicho, no son jurídicamente referibles al campo de la indemnización por daños.

3. EL DICTAMEN EN CASO DE REGLAMENTOS.

El artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, establece que corresponde con carácter preceptivo el Dictamen para el caso de *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de*

legislación básica del Estado". La actividad normativa de la Administración constituye uno de los aspectos sustanciales de la función del Consejo, mediante la que pretende hacer real el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho, finalidad encargada específicamente por la Ley mediante la que se instituyó (Exposición de Motivos, párrafo último). Contribuye así a conformar el ordenamiento jurídico regional, aportando consideraciones bajo su posición de independencia, sin relación jerárquica con los órganos consultantes.

Desde el primer momento el Consejo desarrolló una especial atención a las cuestiones derivadas de los expedientes de elaboración de reglamentos, aclarando en la Memoria de 1998 los fundamentos que permitían entender supletoria la legislación estatal que disciplina el procedimiento y resaltando, simultáneamente, la conveniencia de una regulación autonómica propia que permitiera colmar esa insuficiencia del ordenamiento regional y que sirviera, al mismo tiempo, para salvar las disfuncionalidades que produce la aplicación de un procedimiento concebido para una organización administrativa distinta a la regional.

También ha sido una constante la llamada a los órganos instructores para que procurasen una completa integración del expediente, no sólo para cumplir el mandato legal, sino de modo especial para propiciar la adecuada comprensión de la norma y, en definitiva, para que se observasen las más adecuadas pautas de técnica normativa, sobre todo en lo que concierne a evitar la traslación al reglamento de contenidos propios de la ley que se pretende desarrollar, aclarando cuáles son éstos, si la reproducción, no obstante, fuese conveniente.

La práctica de reproducir en un reglamento contenidos de otras normas aparece especialmente arriesgada cuando es el reglamento autonómico el que incorpora preceptos de leyes estatales básicas, bajo pretexto de su desarrollo, sin la suficiente cobertura competencial, supuesto que el Tribunal Constitucional ha calificado como de inconstitucionalidad potencial.

Además de recordar tan relevantes aspectos del ejercicio de la potestad reglamentaria, las observaciones que al respecto procede ahora plantear tienen relación, en primer lugar, con el procedimiento y, seguidamente, con la naturaleza misma de la norma reglamentaria que ha de someterse a Dictamen del Consejo.

En lo que al procedimiento se refiere, se han observado dificultades para cumplir adecuadamente la previsión legal que exige unir al proyecto una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar (art. 24.1, inciso último de la Ley del Gobierno). Esa documentación del procedimiento, que sirve para ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, puede considerarse lógica, ya que permite deducir el alcance del proyecto por relación con el principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

El Consejo Jurídico se ha referido a este aspecto fundamental en varios Dictámenes, siendo muestra de la posición adoptada lo expresado, entre otros, en el 38/2000, que expuso lo siguiente:

“En cuanto a la Memoria del coste de la puesta en funcionamiento del nuevo órgano, entiende el Consejo Jurídico que habiéndose elaborado indicando que su aprobación no va a originar un mayor gasto, distinto y nuevo del contemplado en el vigente presupuesto, no significa que no vaya a tener coste alguno. El artículo 24 LG exige la memoria económica del coste, no la "del mayor coste" a que dará lugar. Entiende el Consejo Jurídico que estos documentos no debieran limitarse a pronunciamientos como el presente, siendo conveniente que se expliciten los costes estimados, con independencia de que originen o no mayores gastos de los que serían atendibles con los créditos ya consignados presupuestariamente.”

Una segunda observación procedimental es la relacionada con el derecho de audiencia en el procedimiento que corresponde a los interesados, bien directamente, bien a través de sus organizaciones representativas, en los términos que prevé el artículo 24.1, c) de la Ley del Gobierno: *“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje será sometida a información pública durante el plazo indicado.”*

Resulta conveniente destacar la importancia del trámite en relación con el conjunto del procedimiento tendente a aprobar la disposición y resaltar del mismo que la Administración instructora goza de escaso margen de discrecionalidad, a la vista de los términos en que se expresa el texto legal y, por otra parte, esa exigencia tiene la máxima relevancia jurídica desde la óptica de la Norma Fundamental, habiendo observado el Tribunal Constitucional que su existencia es una de las consecuencias del carácter democrático y participativo que ha de tener la Administración, razón por la cual es recogido con claridad por el artículo 105 de la Constitución.

A la vista de esa trascendencia, el Consejo Jurídico viene considerando desde sus primeros dictámenes que las exigencias propias del principio de celeridad han de conciliarse con los requerimientos generales del procedimiento, orientados a procurar el acierto y legalidad de la disposición sin que se pueda prescindir de la audiencia de los interesados, bien directamente o a través de sus organizaciones representativas, especialmente, además, en los supuestos en que otras normas, incluso con rango de ley, establezcan de manera preceptiva y concreta el modo de cumplir con ese trámite.

Cuestión diferente a la aquí tratada, y con la que no debe confundirse a efectos procedimentales, es la directriz recogida también por el artículo 24.1,b) de la Ley del Gobierno al indicar que deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. La dicción legal es suficientemente expresiva de que no se está imponiendo con carácter necesario que se practiquen otras actuaciones, sino, simplemente, que se valore por el instructor la conveniencia de su práctica, distinguiéndose así de la preceptividad con la que viene impuesta la audiencia a los interesados.

La distinción fue tratada en el Dictamen 1/2000 que, en síntesis, expresó lo siguiente:

- El artículo 24 LG exige que se recaben, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, los estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar la legalidad y acierto del texto. Verdad es que la apreciación de esa conveniencia corresponde hacerla al órgano encargado de la elaboración, pero ésta, como todas las competencias que corresponden a los órganos administrativos ha de ejercerse ponderando la totalidad de los intereses implicados. De esta manera se expresa el apartado b) del número 1 del artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al referirse a las relaciones entre las diversas Administraciones Públicas, siendo aplicable, con mayor razón, a las de los diversos órganos del mismo complejo organizativo.

- Distinto es el caso de los informes preceptivos en el que el órgano encargado de la elaboración no cuenta con margen de discrecionalidad alguna a la hora de pedirlos. Han de solicitarse en tanto que la norma que lo imponga mantenga su vigencia. Éste es el caso del informe que debió emitir el Consejo Asesor Regional de Consumo, cuya norma reguladora continúa subsistente según la Disposición Transitoria Primera de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Esa norma es el Decreto 1/1995, de 20 de enero, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 2 a él corresponde conocer e informar sobre proyectos de disposiciones generales que afecten a consumidores y usuarios. Es indudable que la norma proyectada va a afectar de forma directa a los consumidores y usuarios, pues será a través de su representante en el CARC como podrán hacer oír su voz en las disposiciones que en el futuro se dicten para regular el comercio interior en el ámbito de la Región de Murcia, así como en el resto de materias a las que extenderá su actuación. Siendo así debe solicitarse el informe del Consejo Asesor Regional de Consumo antes de someter el Proyecto a la consideración del Consejo Jurídico.

La inclusión de los proyectos de reglamentos en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar o ejecutar una ley de la Asamblea Regional, situándonos así en la categoría de los reglamentos de desarrollo o aplicación de ley. En otras ocasiones hemos tenido ocasión de aludir a la doctrina jurisprudencial relacionada con la materia, por

cuanto que la calificación que se haga del reglamento a estos efectos tiene repercusión sobre su procedimiento de elaboración, y resulta entonces necesario referirse a la razón por la que las normas prevén la consulta a un órgano consultivo con total independencia de criterio, como el Consejo Jurídico, que sustituye en la Región al Consejo de Estado. Brevemente baste decir que el Tribunal Supremo ha indicado que los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley son todos aquellos que son complemento indispensable de la misma, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida en la ley formal, y que la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, como el Consejo Jurídico, se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley. Como colofón, puede traerse también aquí la doctrina jurisprudencial que dota de máxima trascendencia a la omisión de la consulta, convirtiendo a la disposición, por ello, en nula de pleno derecho.

Este planteamiento general sobre los reglamentos, su procedimiento y la intervención del Consejo Jurídico mediante la audiencia prevista por las normas, sirve de fundamento a la sugerencia que sobre la materia elevamos al Gobierno regional, recomendando que extreme los cuidados relativos a la observancia de los trámites procedimentales para la elaboración de sus disposiciones generales con todas sus consecuencias, lo que requiere inicialmente entender el alcance de lo aquí expresado, y remitir, en consecuencia, al Consejo Jurídico los proyectos de disposiciones que requieran tal trámite procedimental.

Es cierto que la calificación final de un reglamento como de desarrollo o ejecución de ley o, en su caso, como de desarrollo de legislación básica estatal, puede, en ocasiones, ser controvertida. Así, por ejemplo, puede ser admisible sostener el carácter de reglamento autónomo en lo que se refiere al de organización y funcionamiento del Consejo Social de una Universidad, porque ello puede fundarse en cierta doctrina constitucional (STC 55/89, de 23 de febrero), pero también es cierto que en otros casos resulta notorio, por sus solos antecedentes, que otros reglamentos entran de lleno en los supuestos previstos por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997 y, en consecuencia, debieron ser sometidos a consulta del Consejo. Tal es el caso de la Orden de 4 de agosto de 2000, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, por la que se establecen normas para la asignación individual de cantidades de referencia de la reserva nacional procedentes del aumento de la cuota láctea. La primera aproximación al objeto de la norma, por su simple denominación, no parece suscitar aspectos que reclamen mayores intervenciones, pero su origen y ciertos contenidos de su articulado conducen a la conclusión contraria.

En efecto, el propio preámbulo de la norma cita las referencias a ese origen, que se remonta inicialmente al Reglamento CE 1.256/1999, del Consejo, de 17 de mayo (aplicable desde 1 de abril del 2000), tras el cual el Real Decreto 1.192/2000, de 23 de junio, traspuso tal Reglamento al ordenamiento nacional estableciendo el procedimiento para la asignación individual de cantidades e indicando, tanto en la

Exposición de Motivos como en la Disposición Adicional Tercera, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica a que se refiere el artículo 149.1.13ª de la Constitución.

El Consejo de Estado emitió, respecto al proyecto del indicado Real Decreto, el Dictamen 2.105/2000, sin oponer objeciones a la competencia estatal sobre la materia, y aludiendo al carácter preceptivo de su intervención. Finalmente, una vez publicado el Real Decreto en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de julio de 2000, la Consejería aprobó la Orden anteriormente aludida el día 4 de agosto de 2000, publicándose en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del 14 de agosto de ese año. De ello se desprende por sí sola una conclusión: que la Orden autonómica fue aprobada como desarrollo de legislación básica del Estado y, en consecuencia, que está incluida en los supuestos de consulta preceptiva a que se refiere el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, trámite procedimental que se omitió, probablemente, por un erróneo entendimiento del concepto y naturaleza del reglamento así aprobado. Y, con independencia de las consideraciones generales que al caso cabría traer, la lectura del artículo 11 de la Orden revela claramente que la norma es muy perfeccionable y que puede haber invadido aspectos competenciales que no le correspondían.

Otros reglamentos que suscitaron en el pasado dudas sobre su calificación como de desarrollo y ejecución de ley fueron los denominados de estructura orgánica de Organismos Autónomos. La cuestión se planteó por primera vez a consecuencia de consulta formulada por el Consejero de Presidencia sobre el proyecto de Decreto regulador de la estructura orgánica de la Agencia Regional de Recaudación, Organismo Autónomo, supuesto en el que tanto la Consejería consultante como la Dirección de los Servicios Jurídicos habían considerado que se trataba de un reglamento de desarrollo de ley. La consulta fue cumplimentada mediante el Dictamen 28/99, en el que el Consejo Jurídico fue del siguiente criterio:

"Este Consejo Jurídico cree que, en efecto, es competente para emitir dictamen preceptivo al amparo del artículo 12.5 de la citada Ley 2/1997, ya que, a pesar de su denominación, el proyecto de disposición remitido en petición de consulta es un reglamento dirigido al desarrollo y ejecución de la Ley 8/1996, sirviendo de fundamento de ello las razones siguientes:

1ª) A diferencia de la estructura organizativa de las Consejerías, prediseñada en sus aspectos básicos por la Ley 1/1988 (arts. 46 y 47), para los Organismos Autónomos regionales se ha previsto una distinta vía de organización, consistente en crearlos por ley, que regulará primariamente sus funciones y "las bases generales de su organización", correspondiendo al Consejo de Gobierno "el desarrollo, mediante Decreto, del régimen jurídico" establecido en la ley de creación (art. 66.2, y 3, de la Ley 1/1988).

Se articula un régimen jurídico específico para cada uno de ellos y, en tal medida, su fijación por Decreto no consiste en "el establecimiento" de una estructura prevista (art. 47.2 de la Ley 1/1988), sino en el desarrollo completo de una Ley, comprensivo de la regulación organizativa pero, también, de los restantes elementos de su régimen jurídico.

2ª) La diferencia reseñada entre los decretos de estructura de las Consejerías y los de desarrollo del régimen jurídico de los Organismos Autónomos sitúa a los primeros entre los llamados reglamentos independientes, ya que "establecen" la estructura de un órgano que, a su vez, ha sido creado por Decreto (art. 20.1, y 2, de la Ley 1/1988) y a los segundos entre los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley, entendidos como aquellos que son complemento indispensable de la misma, explicitan reglas en ella sólo enunciadas e innovan el ordenamiento siguiendo tales principios (STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 5 de julio de 1996). En este caso, además, por una expresa remisión normativa prevista en la Ley 8/1996, de 3 de diciembre (artículos 3 y 5), que convierte al reglamento en complemento necesario de ella.

3ª) La intervención de este Consejo Jurídico en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley (STS, Sala 4ª, Sección 3ª, de 30 de julio de 1996)".

Tales consideraciones son completamente trasladables a otros Organismos Autónomos, como el Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, que fue objeto de reglamentación mediante el Decreto 163/1999, de 30 de diciembre (publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 24 de enero de 2000), desarrollando así la Ley 1/1999, de 17 de febrero.

Y, en fin, no pretendiendo realizar un exhaustivo repaso a los Decretos publicados, aludiremos finalmente al 102/2000, de 21 de julio, por el que se fijan los precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios, el cual presenta caracteres suficientes para entender que constituye ejecución de la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.

Tal quiere decir que, tanto por razones de necesidad como de perfeccionamiento de las normas, los proyectos de disposiciones de carácter general no deben ser aprobados sin un estudio riguroso sobre su naturaleza y origen, que considere con detenimiento la posible preceptividad de ser sometidos a Dictamen del Consejo Jurídico.