

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2013



CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2013

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

Edita: Consejo Jurídico de la Región de Murcia
Internet: www.consejojuridicomurcia.es
Depósito Legal: MU 515-2007

ÍNDICE

	Págs.
I. INTRODUCCIÓN	4
II. ASPECTOS GENERALES	
1. Composición del Consejo Jurídico	5
2. Dotación funcionarial en el año 2013	6
3. Prevención de riesgos laborales	7
4. Sede del Consejo Jurídico	7
5. Informática y comunicaciones	8
6. Archivo y Biblioteca	8
7. Gestión Presupuestaria	10
8. Actividad institucional	11
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2012	12
10. Publicación de dictámenes del año 2012	18
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA	
1. Número de consultas y de dictámenes	19
2. Procedencia de las consultas	20
3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre	22
4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas	22
5. Clasificación de los dictámenes	23
6. Decisiones recaídas en expedientes consultados	26
7. Índice numérico de dictámenes	27
8. Acuerdos de suspensión de trámite	43
IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	
1. Actividad legislativa	44
2. Sobre la revisión de oficio	57
3. Sobre la actividad contractual	73
4. Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración	89
5. Sobre la actividad de las corporaciones locales	100

I. INTRODUCCIÓN

La presente Memoria, correspondiente al año 2013, ha sido elaborada para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 45.2 de su Reglamento de Organización y funcionamiento.

La Memoria arranca con una Introducción a la que siguen tres partes: la primera señala la composición del Consejo, sus medios y los sucesos más relevantes del ejercicio; la segunda recoge la actividad propiamente consultiva desarrollada por el Consejo durante el año 2013; y la tercera contiene las observaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos regionales que se derivan de los temas consultados.

II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico

A finales de año culminó el proceso de renovación parcial de los miembros del Consejo Jurídico promovido por su Presidente a virtud de lo establecido en el artículo 4.4, párrafo segundo, LCJ. La renovación incumbía al Sr. Gálvez Muñoz, en cuanto al grupo de Consejeros designados por la Asamblea Regional, y al Sr. García Canales respecto a los designados por el Consejo de Gobierno.

Por Decretos del Presidente de la Comunidad Autónoma números 22 y 23 del año 2013, fechados el 30 de octubre y publicados en el BORM del 4 de noviembre, fueron nombrados miembros del Consejo Jurídico los citados Sres. Gálvez Muñoz y García Canales, previa designación de la Asamblea Regional el primero, y del Consejo de Gobierno el segundo.

Los nombrados tomaron posesión de sus cargos en sesión extraordinaria, pública y solemne celebrada el 11 de noviembre de 2013 con la asistencia del Consejero de Presidencia.

El Presidente del Consejo Jurídico, dado el próximo agotamiento de su mandato, convocó sesión a efectos de realizar una nueva elección. Celebrada la misma el 18 de noviembre, resultó elegido el Sr. Gómez Fayrén, de lo que se dio traslado a la Presidencia de la Comunidad Autónoma a los efectos de nombramiento y toma de posesión previstos en los artículos 5.1 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, y 7 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

El electo fue nombrado Presidente del Consejo Jurídico por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma número 24/2013, de 25 de noviembre, publicado en el BORM ese mismo día.

La toma de posesión fue dada al señor Gómez Fayrén por el Presidente de la Comunidad Autónoma en sesión extraordinaria celebrada el mismo día 25 de noviembre, en el Salón de Actos del Palacio de San Esteban, en presencia de los Consejeros de Presidencia y de Educación, Formación y Empleo, así como de los Presidentes de la Asamblea Regional y del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, como personalidades más destacadas.

Pronunciada la fórmula reglamentaria, el nuevo Presidente del Consejo Jurídico dirigió a los asistentes unas palabras en las que agradeció la elección de sus compañeros y manifestó su compromiso con la responsabilidad asumida.

Por su parte, el Presidente de la Comunidad Autónoma pronunció unas palabras elogiosas sobre el Presidente elegido, agradeció al saliente su dedicación y servicios, y ensalzó la labor de la institución consultiva.

El Consejo Jurídico, a partir de entonces, queda integrado por:

D. Antonio Gómez Fayrén, Presidente.
D. Mariano García Canales
D. Manuel Martínez Ripoll
D. Luis Alberto Gálvez Muñoz
D. José A. Cobacho Gómez

2. Dotación funcional en el año 2013

La dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2013, es la que sigue:

Letrado-Secretario General: D. Manuel M. ^a Contreras Ortiz
Letrada: D.^a Concepción Cobacho Gómez
Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.
Letrada: D.^a Carmen Caturla Carratalá.
Letrado: D. Rafael Morales Illán.
Documentalista: D.^a Ascensión Soler Madrid.
Jefa de Sección de Coord. Administrativa: D.^a Pilar Ortiz López.
Técnico de Prevención de Riesgos Laborales: D. Antonio F. Gallego Sánchez.
Secretaria del Presidente: D.^a Josefa Encarna Catalán Espasa.
Auxiliar de Secretaría del Presidente: D.^a Josefa Muñoz Valverde.
Auxiliar Especialista: D.^a Juana María Martínez Arias.
Auxiliar Administrativo: D.^a María José Rizo Alarcón.
Ordenanza: D.^a Ana Ruiz Franco.
Ordenanza: D. Jesús Garrido Marín.

3. Prevención de riesgos laborales.

Continúa en fase de estudio y redacción por parte de sus responsables el Plan de Emergencia y Evacuación del edificio que alberga la sede del Consejo Jurídico, tal y como preceptúan la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración Pública de la Región de Murcia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de julio de 2010 (BORM nº 174, de 30 de julio de 2010).

Siguiendo las recomendaciones del Servicio de Prevención Coordinador, dentro de la Campaña de Vacunación de la Gripe Estacional 2013-2014, el personal del centro fue citado para la vacunación el 25 de octubre de 2013, siendo la participación de un 21,42% a efectos estadísticos e informativo-preventivos.

Se mantiene la difusión a través de la Intranet "Plaza Pública" de la normativa, novedades y recomendaciones sobre salud laboral, así como de la celebración de congresos, jornadas y actos que se realizan en todo el ámbito de la geografía nacional. Se continúa actualizando la documentación existente en dicha intranet.

Continúa también la labor de asesoramiento a los trabajadores que soliciten información relativa a las condiciones de trabajo y a la prevención de riesgos en su puesto de trabajo, así como en el ámbito global del centro.

Además, se controla el cumplimiento de las medidas de prevención y las tareas que tienen asignadas los técnicos de las empresas externas que llevan a cabo el mantenimiento preventivo de las instalaciones del centro, detectando y corrigiendo los fallos y anomalías que puedan acontecer, evitando riesgos en la medida de lo posible.

4. Sede del Consejo Jurídico.

Durante el año 2013 se han desarrollado sin incidencias relevantes los trabajos de mantenimiento y conservación de la nueva sede de la calle Alejandro Seiquer, número 14, de Murcia.

5. Informática y comunicaciones.

Se ha completado la tarea de migración de los equipos informáticos a sistema operativo Windows 7, eliminando los sistemas anteriores que habían quedado obsoletos.

Con el objetivo de ir renovando los ordenadores progresivamente, se han adquirido dos equipos nuevos.

Para mejorar la seguridad de nuestros sistemas, se han integrado tanto los equipos como los servidores en la red corporativa de antivirus de la CARM.

Por otra parte, los sistemas se han mantenido estables sin incidencias destacables, salvo las propias derivadas de la antigüedad de los equipos.

Las incidencias informáticas que se producen en el Consejo, son comunicadas a través de un sistema de envío de alertas vía web. Este sistema, implantado en la Intranet, ha registrado y resuelto este año un total de 161 incidencias (un 16% menos que el año anterior).

En el apartado de comunicaciones, se ha migrado de una telefonía analógica a un sistema basado en tecnología IP. Debido a este cambio, ha sido necesario virtualizar el sistema de notificación por fax del Consejo.

6. Archivo y Biblioteca.

La Unidad de Archivo-Biblioteca es la encargada de gestionar la organización y conservación de los expedientes generados por la actividad propia de la institución. Dichos expedientes se conservan tanto en formato papel como digitalizados, facilitando la rapidez en la consulta de los mismos.

Durante el ejercicio 2013, tras culminar un proceso de 2 años de preparación, han sido transferidos al Archivo General de la CARM los expedientes correspondientes a los años 1998 a 2000, lo que ha sido posible, también, gracias a la valiosa colaboración del citado Archivo.

Para la búsqueda y consulta de los dictámenes emitidos, disponemos de dos bases de datos, una interna y otra externa de acceso público vía web, donde se vuelcan los dictámenes una vez han sido procesados y eliminada la información sensible en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales. Hasta diciembre de 2013 suman un total de 3241 dictámenes los cuales pueden ser consultados a texto completo.

Durante 2013, el número total de visitas a la base de datos de dictámenes pública ha sido de 2373, siendo 1227 los usuarios que han visitado el sitio, y 12118 las páginas vistas.

Las restricciones presupuestarias siguen incidiendo negativamente en el crecimiento del fondo bibliográfico de la Biblioteca, y sólo permiten renovar las suscripciones a las revistas y el mantenimiento del sistema de gestión bibliotecaria Absys Express v. 7.5.

El recuento de registros bibliográficos correspondientes a documentos catalogados hasta la fecha asciende a un total de 3509, de los que 1638 son asientos analíticos (pertenecientes a obras colectivas o artículos de revistas). Seguimos destacando la incorporación a nuestro catálogo de bibliografía publicada en abierto, mediante la búsqueda y recuperación de fuentes a tal efecto. Las novedades se distribuyen periódicamente en un boletín en la Intranet del Consejo.

Desde la Biblioteca se gestionan las peticiones de información y búsqueda bibliográfica, así como la obtención de artículos de revistas a través de otros servicios externos o monografías mediante préstamo interbibliotecario.

Para la consulta de legislación y jurisprudencia, el Consejo dispone de acceso a las bases de datos "Aranzadi Vision" y "El Derecho", esta última a través de licencia corporativa de la CARM.

Semanalmente se distribuye un dossier con las noticias más destacadas publicadas en Internet sobre el Consejo de Estado y el resto de órganos consultivos autonómicos.

Las tareas relativas a la publicación anual de la Memoria del Consejo son asimismo gestionadas desde esta Unidad.

Por último señalar que se continúa colaborando en el "Seminario de Cooperación en Gestión de la Información", grupo de trabajo de la Escuela de Formación e Innovación de la CARM

7. Gestión Presupuestaria.

Por la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013., se aprobó el estado de gastos para el Consejo Jurídico, resultando de ello los siguientes créditos definitivos por capítulos:

Capítulo I. Gastos de Personal	669.655 euros
Capítulo II. Gastos corrientes	278.210 euros
TOTAL	947.865 euros

El total consignado supuso una reducción de un 16,63 % respecto al ejercicio 2012.

Los porcentajes de ejecución por Capítulos han sido los siguientes:

Capítulo I. Gastos de Personal	77,53%
Capítulo II. Gastos corrientes	88,21%

Para el ejercicio del año 2014, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 13/2013, de 26 de diciembre, asciende a un total de 910.157 euros, con esta distribución:

Capítulo I. Gastos de Personal	649.272 euros
Capítulo II. Gastos corrientes	260.885 euros

Respecto al ejercicio 2013 se ha reducido el Capítulo I en 20.383 euros, y el II en 17.325 euros.

8. Actividad institucional.

Atendiendo a las invitaciones recibidas el Consejo estuvo representado por su Presidente en los actos que a continuación se citan:

- Celebración de las Fiestas Colegiales del Colegio de Abogados de Murcia, el 8 de febrero.
- Debate sobre la Actuación Política del Consejo de Gobierno, celebrado en la Asamblea Regional de Murcia, el 4 de junio.
- Acto Institucional celebrado en Águilas con motivo del Día de la Región, el 9 de junio.
- Solemne Acto de apertura del curso de las Universidades Públicas de la Región de Murcia, el 30 de septiembre.
- Acto de Apertura de Curso de la Escuela de Práctica Jurídica de la Región de Murcia, el 6 de noviembre.
- Acto de Apertura de Tribunales en la Región de Murcia, celebrado en el Palacio de Justicia de Murcia el, 10 de octubre.
- Solemne Acto oficial de Apertura del Curso de la Universidad Católica San Antonio, el 13 de noviembre.
- Acto conmemorativo del XXXV Aniversario de la Constitución Española, organizado por la Delegación del Gobierno en la Región de Murcia, el 5 de diciembre.

El Presidente, el Consejero Sr. Gálvez y el Letrado-Secretario General asistieron a las XV Jornadas de la Función Consultiva, organizados en Zamora y Valladolid por el Consejo Consultivo de Castilla y León los días 25 y 26 de septiembre de 2013. Los debates trataron sobre *“Diferentes perspectivas de la responsabilidad de la Administración por la prestación de la asistencia sanitaria en un contexto de crisis económica”* y sobre *“La España de las autonomías: propuestas para una posible reforma. Futuro de la ordenación territorial del Estado”*.

El Presidente del Consejo Jurídico delegó en el Consejero Sr. García Canales la asistencia a la reunión de Presidentes de Consejos Consultivos, celebrada en Valencia el 3 de diciembre a convocatoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana.

9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2012.

La Memoria de Actividades del año 2012 fue presentada en sesión extraordinaria de 4 de abril de 2013. El acto fue presidido por el Consejero de Presidencia, en representación del Presidente de la Comunidad Autónoma, y al mismo asistieron diversas Autoridades y representantes de las distintas Administraciones y Corporaciones.

Tras la 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.

A continuación, el Presidente del Consejo Jurídico, Sr. García Canales, pronunció estas palabras:

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

Volvemos a reunirnos para la presentación y aprobación de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, esta vez la del año 2012, teniendo la satisfacción de vernos acompañados por las más altas Autoridades regionales, y la honra de presidirnos el Consejero de Presidencia. A todos expreso nuestro agradecimiento por la cortesía que nos dispensan.

Permítanme que reclame su atención sobre los datos que han sido expuestos y que ahora destaco: en este último año la actividad consultiva de la institución alcanzó los 348 dictámenes, siendo la cantidad más alta de dictámenes aprobados en un año, como queda reflejado en la lectura del resumen de la Memoria que ha precedido a mi intervención; quiero destacar, igualmente, que esa cifra representa un incremento del 22 por ciento respecto al año anterior y de un 54 por ciento respecto al año 2009. El número de consultas recibidas ha sido 424, 128 más que en el año 2011, siendo el año con mayor número de consultas desde la puesta en funcionamiento del Consejo en el año 1998; el incremento respecto al año 2011 ha sido de un 43 por ciento, y de un 82 por ciento en los últimos 3 años.

Hago notar que el sobresaliente incremento del número de consultas y de dictámenes se ha producido en un contexto de reducción de medios económicos justificable sólo por la situación de crisis en la que nos encontramos, resultado de la cual es que nuestros gastos de funcionamiento asignados son hoy un 32 por ciento inferiores a lo que fueron el año pasado, consolidándose así una línea de rigor presupuestario que ya había sido iniciada en ejercicios anteriores. No nos quejamos. Contribuimos desde nuestra posición a los sacrificios exigidos por las necesidades regionales, aun cuando

advertimos de lo que ya es una realidad: un incremento extraordinario de los asuntos recibidos en consulta y a los que debemos responder por exigencias de la realidad aludida y de la legislación estatal y autonómica, que no pueden verse comprometidos por estos avatares.

El incremento de consultas y de dictámenes está originado principalmente por las responsabilidades patrimoniales de la Administración, las cuales, un año más, son la principal clase de expedientes de los que se ocupa el Consejo, que ha de tratarlos con una especial atención, por ser asuntos que manifiestan la preocupación ciudadana ante el funcionamiento de los servicios públicos, y ser también cometido del Consejo servir de garantía del posible perjudicado, a la par que se hace ver a la Administración las posibles mejoras en el funcionamiento de tales servicios.

Pero ese incremento de consultas está motivado también en otras causas a las que es preciso aludir, dada su trascendencia. Una de ellas es el impacto de la crisis económica en la contratación administrativa, que obliga a la Administración a reaccionar ante las situaciones planteadas por los contratistas en el normal desarrollo de la ejecución de los contratos e interpretación de los mismos, dando lugar a vicisitudes que pueden desembocar en resoluciones contractuales, con oposición muy frecuente del contratista.

Otra es afrontar el planteamiento de consultas que las Administraciones locales dirigen a este Consejo Jurídico, las cuales pueden haber adquirido conciencia de que la cooperación del Consejo Jurídico, en asuntos particularmente difíciles, aporta una mayor seguridad jurídica a su actividad, y que, en ocasiones, son una exigencia de la legislación que les atañe.

En cualquier caso, los datos de la Memoria del año 2012 permiten afirmar que el Consejo ha satisfecho las nuevas demandas de actividad con una significativa reducción de medios, lo que es de destacar como ejemplo de adaptación a las circunstancias de los tiempos que está viviendo el sector público.

En estos tiempos de difícil situación general es conveniente destacar que la existencia de una función consultiva independiente es una necesidad que, con uno u otro nombre, se da para todos los sectores de la Administración y no sólo para sectores determinados, ha sido desempeñada en todos los tiempos y en todos los ordenamientos jurídicos.

Resulta ya paradigmático afirmar que la Función Consultiva tiene por finalidad velar por la observancia de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico, orientándose al servicio del Estado de Derecho mediante la aplicación de un filtro de juridicidad a los asuntos que son consultados. Ese juicio se intensifica en el examen del procedimiento administrativo, cumpliendo así una

función garantista tanto del interés público como de los derechos e intereses de los particulares, los cuales son concebidos a estos efectos como un componente del interés general, ya que su protección está en la base misma del sistema jurídico constitucional.

El sentido de objetividad de la Función Consultiva, que le imprime carácter, se filtra en todos los supuestos que reclaman su intervención, siendo destacable su importancia, además de para la garantía de los derechos de los interesados, para el correcto ejercicio de la potestad normativa y para el equilibrio del sistema institucional público.

En resumen, como observó el destacado Consejero de Estado PÉREZ TENESSA, lo que produce la Función Consultiva es seguridad jurídica, la seguridad de que la Administración, aun cuando haga uso de sus prerrogativas exorbitantes, va a actuar dentro de la ley, y eso no es poco, pues da tranquilidad y evita muchas incomodidades, reclamaciones y pleitos a los ciudadanos.

Además de esa dimensión, la administración consultiva es también de relevancia constitucional, según resulta del artículo 107 CE y de la jurisprudencia que lo interpreta, que ha trasladado la labor del Consejo de Estado a los órganos de las Comunidades Autónomas con similares caracteres constitutivos y cometidos. Desde ese punto de partida, la CE supuso en el ordenamiento jurídico y en el diseño de las instituciones un cambio radical que afectó a las relaciones recíprocas entre Función Consultiva y Ayuntamientos, las cuales se reforzaron a la vista de dos realidades: una, el carácter de administración y gobierno autónomo de la Corporación Local y, otra, la descentralización de dicha Función Consultiva en el marco del Estado de las Autonomías.

En efecto, la Función Consultiva actual se caracteriza, como ha quedado dicho, por la relevancia constitucional que le aporta el artículo 107 de nuestra Constitución de 1978 y la interpretación que sobre él ha hecho el Tribunal Constitucional, la cual se ha trasladado a la legislación básica, de tal manera que, en los casos señalados por tales normas, será siempre necesaria la intervención de un órgano consultivo de estas características, que, de esta forma, ya no resulta sustituible por los servicios jurídicos de cada Administración, al no gozar éstos del estatus de autonomía orgánica y funcional que emana de esa nueva proyección constitucional y que requiere la jurisprudencia de ese orden. En la relación de Dictámenes del año 2012 que contiene la Memoria recién aprobada existen abundantes ejemplos de ello: son los casos, entre otros, de los reglamentos de desarrollo y ejecución de leyes; de la nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos, con toda su problemática sobre las obras y los servicios públicos; del examen de los pliegos generales para contratación y para concesiones; de la revisión de

oficio, como cauce extraordinario de anulación de actos administrativos, y de los principales casos de responsabilidad patrimonial.

Desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos como administraciones, a la Función Consultiva le corresponde su clásica finalidad de velar por la observancia de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico estatal y autonómico, que constituyen la orientación de los Dictámenes que queda suficientemente reflejada en los asuntos tratados.

Y si la función tiene un sentido y finalidad éstos no se agotan en el Dictamen en sí, como cualificada opinión jurídica, sino que se proyectan a sus consecuencias sobre la actividad administrativa; aquí es reseñable el alto grado de aceptación de sus dictámenes por parte de las administraciones que los solicitan, ya que en el 98% de casos, las resoluciones se adoptan finalmente “de acuerdo” con el Consejo Jurídico, no siendo en la mayoría de los casos dictámenes vinculantes.

Ello es importante ya que, de esta manera, la decisión final, legitimada inicialmente en la propia institucionalización democrática de los poderes públicos, adquiere un nuevo nivel de legitimación al asegurarse, en primer lugar, que el análisis técnico en general ha sido exhaustivo, y, después, que ha sido adoptado dirigiéndose al interés general. Así pues, adquiere también la legitimación consistente en que se han tenido en cuenta los intereses estrictamente institucionales del ordenamiento, objetivando la cuestión desde un punto de vista jurídico.

En suma, la labor del Consejo Jurídico es la propia de un órgano consultivo jurídico que recoge toda una tradición histórica como asesor de las altas instancias públicas, siendo pilares de nuestro quehacer el estudio, la dedicación, la objetividad y la independencia, los cuales, aunque no aseguran la infalibilidad, sí garantizan la honestidad y buena fe del esfuerzo desarrollado por este Órgano.

Con el propósito de cuantos integramos el Consejo Jurídico de seguir en la misma línea de entrega y superación durante los próximos ejercicios, finalizo esta intervención reiterando mi agradecimiento a los presentes por su concurrencia.

Muchas gracias.”

A continuación, D. Manuel Campos Sánchez, Consejero de Presidencia de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

“Señor Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Señor Presidente de la Asamblea Regional, Autoridades, Miembros del Consejo , Señoras y Señores:

Con el honor que supone representar al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en este acto solemne de presentación de la memoria del Consejo Jurídico de la Región correspondiente al año 2012, cuando su presencia ha sido habitual y que hoy no puede producirse por imponderables de su alta función. En esta mi primera intervención ante el Consejo Jurídico de la Región, deseo valorar muy positivamente la tarea desarrollada por la Institución, desde su constitución en 1997 y de un modo muy especial durante el año 2012, con reflejo en la Memoria que acaba de ser aprobada y de la que hemos escuchado un resumen suficientemente expresivo.

Han crecido de un modo más que significativo las consultas realizadas, ha decrecido su presupuesto un 32% y la respuesta ha sido encomiable.

Ante un mayor volumen de trabajo y una menor disposición de medios, los dictámenes han aumentado en un 22% sin merma de la calidad jurídica de las resoluciones.

Además el Excmo. Sr. Presidente del Consejo, ha hecho mención a cuestiones de suma relevancia para el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Entre ellas considero de especial relevancia la relativa al principio de seguridad jurídica que, como se ha dicho, es una de las consecuencias de la función consultiva, y que, como afirma Pérez Luño, “establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico fundado en pautas razonables de previsibilidad, que son presupuesto de la organización y funcionamiento del Estado de Derecho”.

Cuando se pone en entredicho el funcionamiento del sistema y sus instituciones constitucionalmente establecidas, no se repara, en que es, precisamente, ese sistema el que permite la salvaguarda de los derechos, la aplicación de las normas, la detección y corrección de las irregularidades y, en última instancia, el ejercicio de las libertades.

En definitiva, como ha declarado el Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica permite “promover en nuestro orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”.

También se ha aludido a la independencia de la función consultiva. Independencia establecida por la ley, exigida por la jurisprudencia y además,

absolutamente necesaria para que la función consultiva pueda ser desarrollada de forma satisfactoria.

Esa satisfacción va más allá del rigor técnico de los dictámenes y de la ecuanimidad necesaria en su funcionamiento, configurándose en garantía del interés público y particular. O, como dice el Tribunal Constitucional “del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes intervienen en un determinado procedimiento administrativo”.

Hecho, sumamente significativo es que en el 98% de las resoluciones se haya producido un acuerdo, pese al carácter no vinculante de la mayor parte de las mismas, lo que ofrece una buena muestra del respeto que la Institución y su trabajo merecen.

Respeto que no es sino manifestación del valor que las administraciones en general, y la autonómica en particular, conceden a la función consultiva, a la seguridad jurídica que de ella se deriva y a la independencia desde las que emanan las resoluciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Especial consideración nos merecen las observaciones que, desde el Consejo, se realizan año tras año y en especial la mención a los Ayuntamientos y la importancia a su asistencia jurídica, que sin ninguna duda podría mejorarse. Por ello arbitraremos medidas de cooperación jurídica tendentes a reforzar esa función, especialmente en los Ayuntamientos de menor capacidad económica y de gestión. Máxime cuando la Consejería de Presidencia y, en su seno, la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales, es la que asume las funciones en materia de administración local y de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los entes locales.

Como última reflexión quiero dejar constancia de la permanente validez de las garantías de los valores y principios constitucionales como auténticos garantes de la convivencia democrática.

Señor Presidente, le animo a seguir dando muestras patentes de la preparación, la profesionalidad y la innata vocación de servicio que adorna a cuantos hacen posible el trabajo que desde el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se lleva a efecto, en la seguridad de que cuentan con el reconocimiento de las Instituciones y de la sociedad, y les pido, en nombre de esa sociedad, que sigan acomodando su esfuerzo a las necesidades del momento, para que esa plausible labor redunde en beneficio de la Región de Murcia y de sus ciudadanos.

Muchas gracias por su atención.

Queda clausurado el acto. Se levanta la sesión.”

10. Publicación de Dictámenes del año 2012

El Consejo publicó a través de su base de datos los dictámenes emitidos durante el año 2012, cumpliendo así lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, suprimiendo simultáneamente la edición en disco compacto.

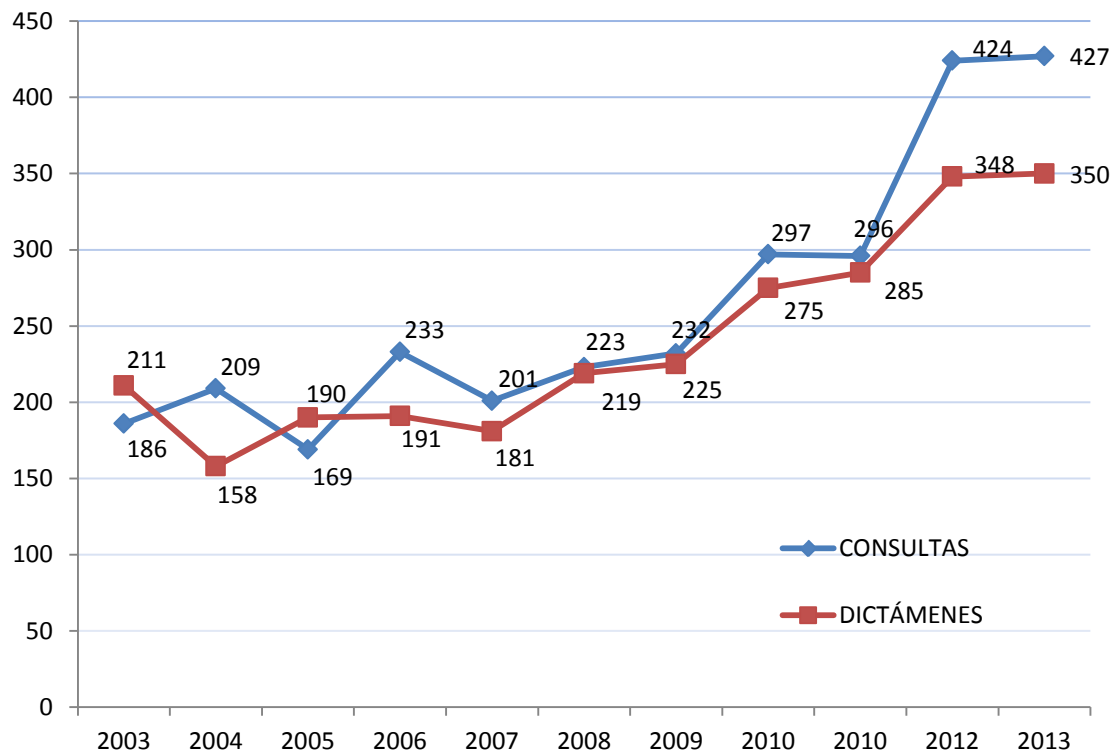
La reproducción de dichos dictámenes se realizó con omisión de los datos concretos de procedencia y características de las consultas.

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas y de dictámenes.

Durante el año 2013 tuvieron entrada en el Consejo 427 expedientes con solicitud de dictamen, 3 más que en el año 2012 y 131 más que en el año 2011, siendo el año con mayor número de consultas desde la puesta en funcionamiento del Consejo en el año 1998. El número de consultas se ha incrementado en un 44 por ciento respecto al año 2011, siendo el incremento en los últimos 5 años del 84 por ciento, al pasar de 232 consultas en el año 2009 a las citadas 427. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración han generado 336 consultas, continuando el crecimiento ya apreciado en los últimos años.

Fueron emitidos 350 dictámenes, 2 más que el año anterior, siendo la cantidad más alta de dictámenes aprobados en un año, como queda reflejado en las sucesivas Memorias. El incremento no es significativo respecto al año anterior porque el Consejo Jurídico ha llegado, probablemente, al límite de su capacidad con los actuales medios, pero representa un incremento de casi el 23 por ciento respecto al año 2011 (285 dictámenes) y de un 55,5 por ciento respecto al año 2009 (225 dictámenes). De ellos, 268 se corresponden con reclamaciones por responsabilidad patrimonial, destacando los 136 de daños derivados de asistencia sanitaria, y los 88 de daños derivados de la circulación por carreteras regionales.



Gráf. 1. Evolución consultas recibidas y dictámenes emitidos desde 2003

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 398; siendo 28 los que proceden de Corporaciones Locales, más 1 expediente de un colegio profesional.

Gobierno y Administración Regional

Consejería de Presidencia	11
Consejería de Economía y Hacienda	14
Consejería de Agricultura, y Agua	16
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del territorio	77
Consejería de Cultura y Turismo	2
Consejería de Sanidad y Política Social	182
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación	5
Consejería de Industria, Empresa e Innovación (2013).....	3
Consejería de Educación, Formación y Empleo	55
Consejería de Educación, Universidades, y Empleo (2013).....	33
Subtotal.....	398

Corporaciones Locales

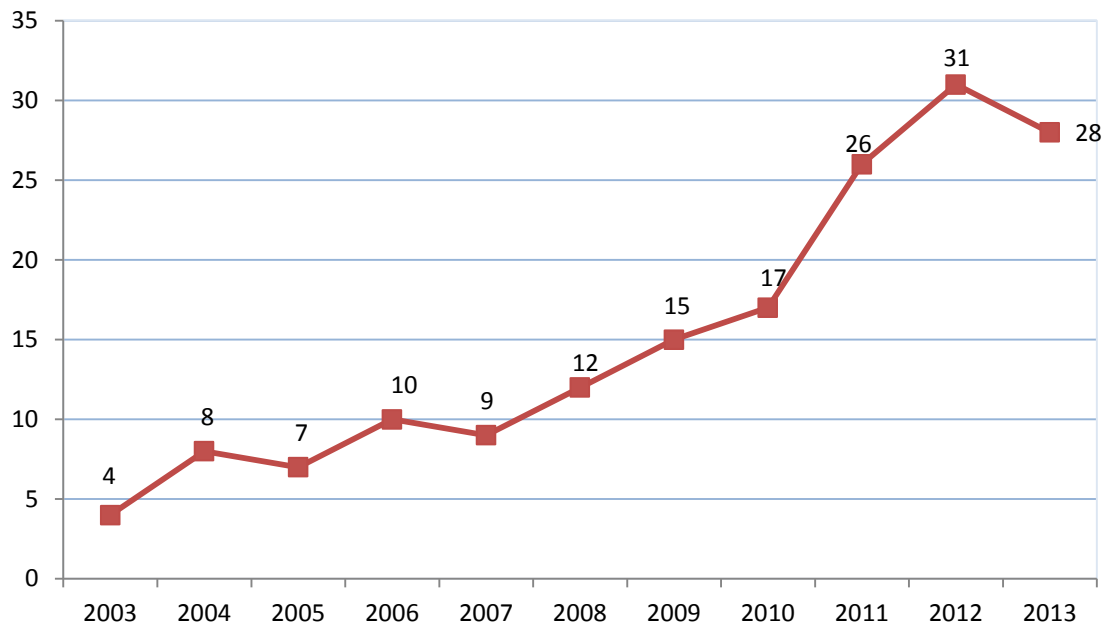
Ayuntamiento de Águilas	2
Ayuntamiento de Alcantarilla	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	2
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Ceutí	1
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Fuente Álamo	3
Ayuntamiento de Librilla	1
Ayuntamiento de Lorca	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Murcia	10
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	1
Ayuntamiento de Totana	2
Subtotal.....	28

Otros organismos

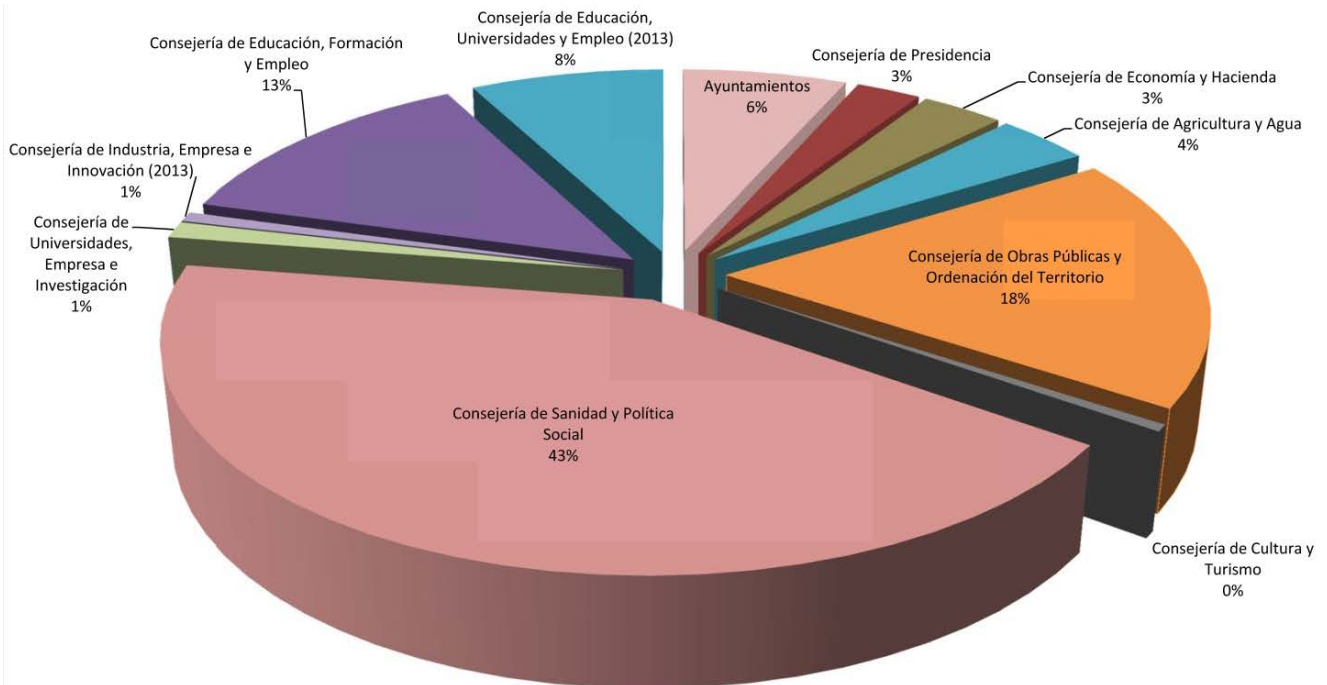
Colegio Oficial de Farmacéuticos	1
--	---

Total consultas.....427

Las consultas se formularon en 4 ocasiones con carácter facultativo, siendo las restantes de carácter preceptivo.



Gráf. 2. Evolución número de consultas recibidas procedentes de corporaciones locales



Gráf. 3. Distribución de las consultas según la procedencia (2013)

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

A 31 de diciembre quedaban pendientes de ser despachados 232 expedientes, de los cuales 21 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta. Sin perjuicio de tener en cuenta el elevado número de consultas ingresadas en la última fase del año, cabe recordar que el número de consultas total se ha incrementado en un 44 por ciento respecto al año 2011.

4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas

Todos los dictámenes fueron emitidos por unanimidad, sin que se registraran votos particulares.

Se solicitó audiencia en 6 expedientes, siendo concedida en todos los casos.

5. Clasificación de los dictámenes

Los dictámenes emitidos se clasifican así:

5.1. Por la procedencia de la consulta:**Gobierno y Administración Regional**

Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas(2008)	1
Consejería de Presidencia	9
Consejería de Economía y Hacienda	12
Consejería de Agricultura y Agua	13
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	90
Consejería de Cultura y Turismo	1
Consejería de Sanidad y Política Social	141
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación	5
Consejería de Industria, Empresa e Innovación (2013)	1
Consejería de Educación, Formación y Empleo	52

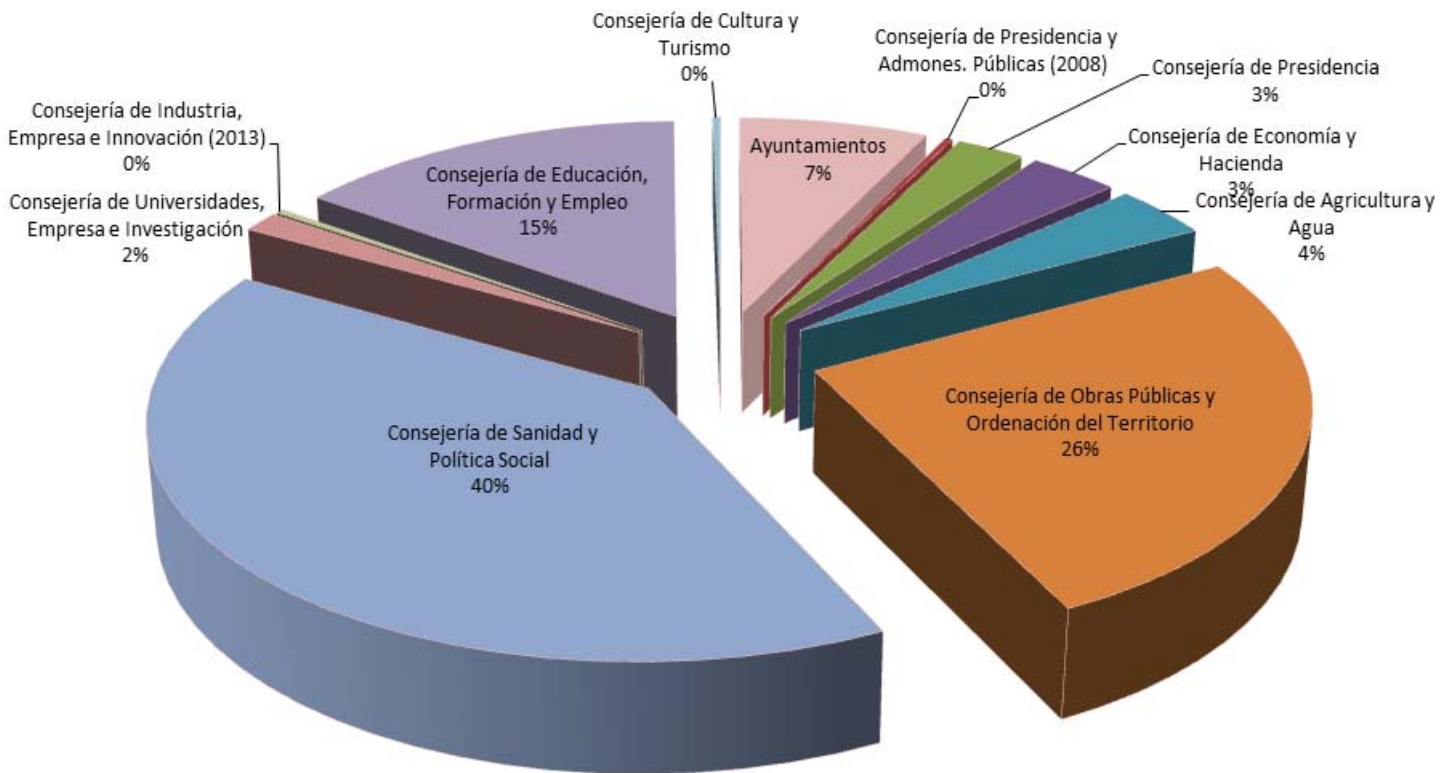
Subtotal.... 325

Corporaciones locales

Ayuntamiento de Águilas	2
Ayuntamiento de Alcantarilla	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	2
Ayuntamiento de Cartagena	1
Ayuntamiento de Fuente Álamo	4
Ayuntamiento de Librilla	1
Ayuntamiento de Lorquí	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Murcia	6
Ayuntamiento de San Javier	3
Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	1
Ayuntamiento de Totana	1

Subtotal.... 25

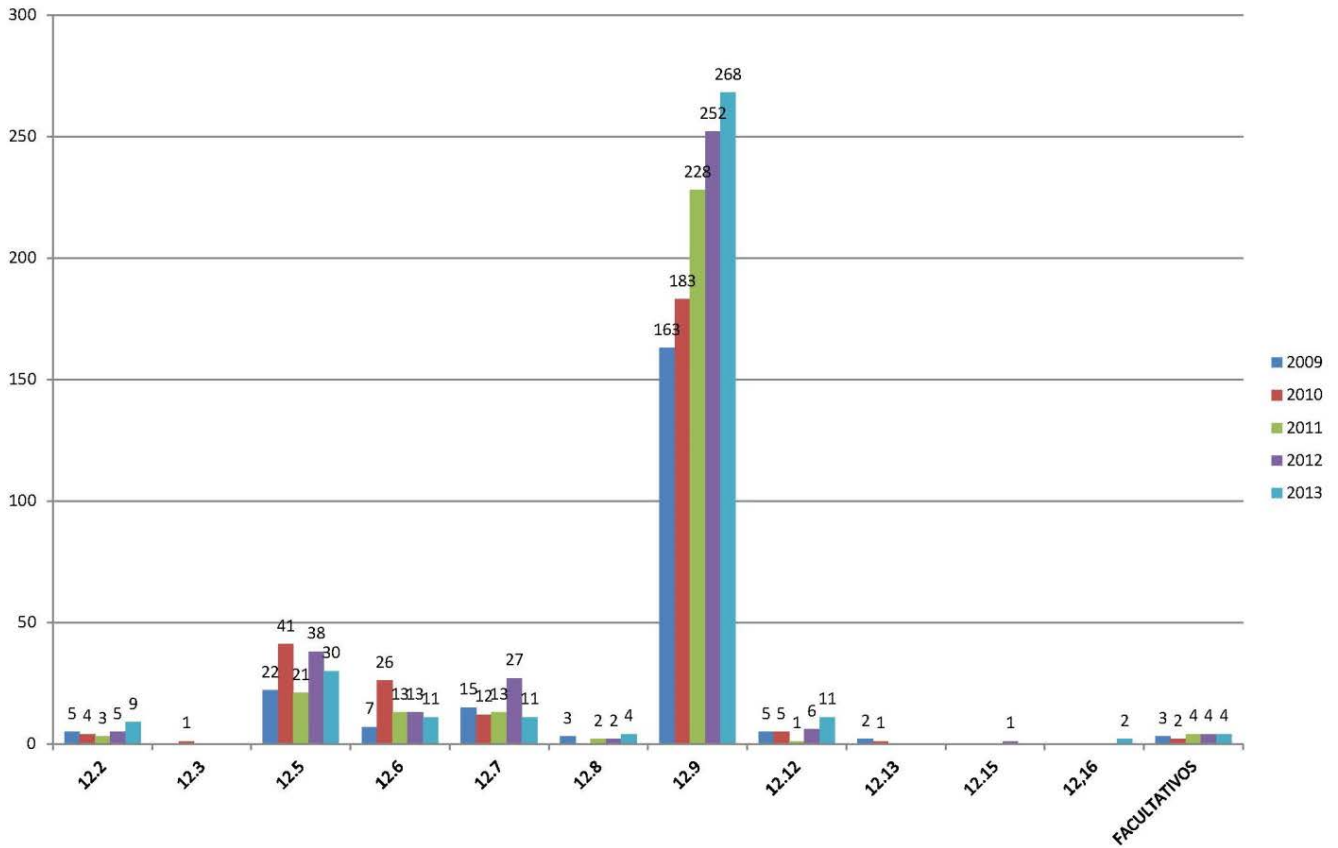
TOTAL..... 350



Gráf. 4. Dictámenes emitidos según la procedencia de las consultas

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

Art. 11. Dictámenes facultativos	4
Art. 12. Dictámenes preceptivos	346
12.1 Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía	-
12.2 Anteproyectos de Ley	9
13.3 Proyectos de Decretos Legislativos	-
12.4 Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico	-
12.5 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	30
12.6 Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes	11
12.7 Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	7
12.8 Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas	4
12.9 Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	268
12.10 Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito	-
12.11 Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional	-
12.12 Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos	11
12.13 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	-
12.14 Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno	-
12.15 Pliegos generales para contratación y para concesiones	-
12.16 Alteración, creación y supresión de municipios	2
12.17 Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo	-



Gráf. 5. Dictámenes emitidos por títulos competenciales en los últimos 5 años

6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 206 decisiones recaídas en expedientes consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de la Región de Murcia o porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

De acuerdo con el Consejo Jurídico	198
Oído el Consejo Jurídico	4
Con omisión de la preceptiva fórmula.....	4
TOTAL	206

7. Índice numérico de dictámenes

01-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
02-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
03-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en una ambulancia.
04-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
05-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
06-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
07-13	Resolución del contrato de gestión de la Residencia de Personas Mayores "San Agustín de Fuente Álamo".
08-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anulación del laudo arbitral.
09-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
10-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
11-13	Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
12-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
13-13	Resolución de contrato de gestión recaudatoria formalizado con la mercantil --.
14-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por robo en centro escolar.
15-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
16-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
17-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
18-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
19-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
20-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
21-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
22-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
23-13	Responsabilidad patrimonial instada por -- y x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

24-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
25-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
26-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
27-13	Proyecto de Orden por la que se establecen las especificaciones y requisitos necesarios para la publicación de documentos en el BORM.
28-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
29-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
30-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
31-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
32-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
33-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
34-13	Proyecto de orden de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establecen los precios públicos de los servicios de mediación familiar y de los puntos de encuentro familiar en la Región de Murcia.
35-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
36-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
37-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el anormal funcionamiento de los servicios dependientes de la Consejería de Educación, Formación y Empleo.
38-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
39-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
40-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
41-13	Consulta facultativa sobre acuerdo relativo a la adquisición de grado personal, tanto del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de San Javier como del Patronato Deportivo Municipal.
42-13	Proyecto de Decreto por el que se regulan las inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, se crea el censo de equipos a inspeccionar y el registro de estaciones de inspecciones técnicas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
43-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
44-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
45-13	Responsabilidad patrimonial instada por -- y x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.

- 46-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 47-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 48-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 49-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
- 50-13 Segregación parcial del municipio de Lorca para la creación de un nuevo municipio denominado "Almendricos".
- 51-13 Proyecto de Orden por la que se aprueban los modelos de declaración-liquidación y autoliquidación correspondientes a los impuestos medioambientales creados por la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en Materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2006, sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia.
- 52-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 53-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 54-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 55-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 56-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 57-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 58-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 59-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 60-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 61-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
- 62-13 Resolución del contrato de gestión de la Residencia de Personas Mayores "San Agustín de Fuente Álamo".
- 63-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 64-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
- 65-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 66-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 67-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 68-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

69-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
70-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
71-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Automatización y Robótica Industrial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
72-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
73-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
74-13	Responsabilidad patrimonial instada por -- y --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo propiedad de la segunda.
75-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
76-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
77-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
78-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Asistencia a la Dirección en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
79-13	Anteproyecto de Ley de creación del Colegio General de Economistas de la Región de Murcia.
80-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
81-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
82-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Transporte y Logística en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
83-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
84-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
85-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
86-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
87-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
88-13	Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres y se establece el régimen jurídico de las Unidades para la igualdad de hombres y mujeres.
89-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente ocurrido en el puerto de Cabo de Palos.
90-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
91-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.

92-13	Responsabilidad patrimonial instada por la empresa --, como consecuencia de los daños sufridos en un accidente de circulación.
93-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
94-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
95-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, luego sustituido por y, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de la propiedad del primero.
96-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por las obras del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.
97-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
98-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
99-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
100-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
101-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
102-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
103-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
104-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
105-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Comercio Internacional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
106-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Administración y Finanzas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
107-13	Reconocimiento de obligación y el pago derivado de la encomienda para la instalación temporal de redes y pesca de medusas en el Mar Menor durante el verano de 2011, con omisión del trámite de fiscalización previa.
108-13	Revisión de oficio y declaración de nulidad del acto, de fecha 31 de diciembre de 2010, de la Alcaldesa de dicho Ayuntamiento, por el que se otorgaba a la entidad -- una subvención de 300.000 euros para "inversiones en circuito".
109-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
110-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
111-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
112-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
113-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Prótesis Dentales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- 114-13 Anteproyecto de Ley de fomento económico, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 115-13 Discrepancia frente al reparo formulado por la Intervención General en el expediente "Proyecto y construcción de la EDAR. del río Turrilla en Lorca".
- 116-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
- 117-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 118-13 Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
- 119-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 120-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 121-13 Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 122-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 123-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 124-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 125-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 126-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 127-13 Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 128-13 Resolución del contrato de redacción del proyecto y ejecución de las obras de construcción de alojamiento transitorio de personas con enfermedad mental o drogodependencia, que realicen Formación Profesional para su rehabilitación, en el Parque de los Juncos en Molina de Segura.
- 129-13 Resolución del contrato de concesión administrativa de la cesión de uso de los techos de los aparcamientos sitos en el Parque Tecnológico de Fuente Álamo para la realización de una instalación solar fotovoltaica de conexión a red de 2.000 kw nominales.
- 130-13 Interpretación del contrato de servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, suscrito con la mercantil --.
- 131-13 Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre en el territorio de la Región de Murcia.
- 132-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 133-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 134-13 Consulta facultativa relativa a la devolución de cantidades ingresadas por x, en representación de --, como consecuencia de una resolución judicial que declara la nulidad de un convenio urbanístico.

135-13	Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
136-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
137-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
138-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
139-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
140-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro , como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
141-13	Propuesta del Consejero de Agricultura y Agua al Consejo de Gobierno del expediente relativo a reconocimiento de obligación y tramitar el pago derivado de la asistencia técnica de la empresa -- para la ejecución de los controles asistidos por teledetección del régimen de Pago Único y otros regímenes de ayuda Directa.
142-13	Proyecto de Decreto por el que se establecen las actuaciones en materia de educación y formación de personas adultas, y se determinan los instrumentos para su desarrollo en el ámbito de gestión de la CARM.
143-13	Anteproyecto de Ley de apoyo a las personas emprendedoras y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia.
144-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
145-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
146-13	Revisión de oficio de la certificación del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011, relativa a la producción de un acto administrativo por silencio administrativo, en virtud de la solicitud presentada el 15 de septiembre de 2010 por -- para la adjudicación de fincas de reemplazo en un procedimiento de concentración parcelaria.
147-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
148-13	Proyecto de Orden por la que se fijan los honorarios máximos a percibir por los peritos terceros que intervengan en los procedimientos de tasación pericial contradictoria.
149-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
150-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro hospitalario.
151-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
152-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente de circulación.
153-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
154-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en vía pública.
155-13	Resolución del contrato de obras de construcción de un centro de interpretación de la muralla árabe y archivo histórico municipal en Molina de Segura.

156-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Marketing y Publicidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
157-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
158-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
159-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
160-13	Anteproyecto de Ley de Turismo de la Región de Murcia.
161-13	Anteproyecto de Ley de creación del Colegio General de Economistas de la Región de Murcia.
162-13	Resolución de contrato relativo a pavimentación de calzadas y aceras en Barriomar y otras. Barriomar-La Purísima, adjudicadas a la empresa --.
163-13	Revisión de oficio de actos nulos a instancia de x, en relación con expediente de gestión tributaria relativo al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
164-13	Revisión de oficio de Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de marzo de 2004, sobre aceptación de cesión gratuita de terrenos.
165-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
166-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
167-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
168-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
169-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
170-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
171-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
172-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
173-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
174-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de la estimación de recurso de reposición frente a la adjudicación realizada de un puesto de trabajo en concurso de méritos.
175-13	Modificación 2 para los ejercicios 2013-2015 de la contratación centralizada de los servicios de comunicaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en los ejercicios 2012-2015. Lote 2: Servicio de Comunicaciones de Movilidad.
176-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Gestión Forestal y del Medio Natural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
177-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y --, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.

- 178-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 179-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 180-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 181-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 182-13 Proyectos de Decreto por los que se modifican los currículos de Educación Primaria y Secundaria en relación con el Área de Educación para la Ciudadanía.
- 183-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 184-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 185-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 186-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 187-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 188-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un accidente de circulación.
- 189-13 Modificación y prórroga de contrato de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Cartagena.
- 190-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente en una acera.
- 191-13 Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Gestión de Ventas y Espacios Comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 192-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 193-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 194-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 195-13 Proyecto de Decreto por el que se regula el desembarque, primera venta y comercialización de productos pesqueros.
- 196-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 197-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 198-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 199-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 200-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

201-13	Proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Salud Mental.
202-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por la realización de las obras de construcción de un paseo peatonal y un parking.
203-13	Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de técnico en Proyectos de Obra Civil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
204-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
205-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
206-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
207-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
208-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
209-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la anulación de autorización de apertura de oficina de farmacia.
210-13	Revisión de oficio de acuerdo de Pleno de 12 de noviembre por el que se suprime el puesto de trabajo de Jefe de Área de Desarrollo Local.
211-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
212-13	Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos por robo de una hélice en una embarcación.
213-13	Responsabilidad patrimonial instada por -- y x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
214-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
215-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
216-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre propio y en el de su hija menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
217-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
218-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
219-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
220-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
221-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
222-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
223-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

- 224-13 Anteproyecto de Ley de Artesanía de la Región de Murcia.
- 225-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 226-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 227-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 228-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 229-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 230-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 231-13 Resolución de contrato de Concesión Administrativa para la construcción y explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.
- 232-13 Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia.
- 233-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 234-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 235-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 236-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 237-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en el puerto de Cabo de Palos.
- 238-13 Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos por falta de resolución en plazo de autorización de la Dirección General de Transportes y Puertos.
- 239-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
- 240-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 241-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 242-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 243-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 244-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 245-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 246-13 Revisión de oficio instada por x, en representación de --, relativo al Impuesto de Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

247-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
248-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
249-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
250-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otras, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
251-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
252-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vivienda.
253-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
254-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
255-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
256-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
257-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
258-13	Responsabilidad patrimonial instada por -- y x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
259-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la incoación de un expediente disciplinario.
260-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
261-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
262-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
263-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
264-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
265-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario.
266-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
267-13	Segregación parcial del municipio de Lorca para la creación del Municipio de Almendricos.
268-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la declaración de desamparo y acogimiento familiar permanente de su hija x.
269-13	Propuesta al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativo al contrato de mejora de caminos en el MUP Las Salinas (LIC Sierra de Villafuente y LIC Sierra de la Rogativa).

270-13	Propuesta al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativo al contrato de mejora de infraestructuras viarias en montes públicos del término municipal de Lorca.
271-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
272-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
273-13	Propuesta al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativo al contrato de restauración de la mota norte de las Salinas del Rassal, control de flora alóctona y tratamientos selvícolas en el monte de las Cenizas, TM. de Cartagena.
274-13	Resolución de contrato de "Construcción de Complejo Deportivo y explotación del mismo en urbanización "Isla del Fraile".
275-13	Proyecto de decreto por el que se crea y regula el registro autonómico de empresas que, sin tener la condición de entidades de crédito, llevan a cabo actividades de contratación de préstamos o créditos hipotecarios, o de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.
276-13	Revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Torre Pacheco, de 5 de abril de 2013, en el extremo en que acordó devolver a -- la cantidad de 10.087,84 euros ingresada en su día por la liquidación provisional del ICIO correspondiente a una licencia para la construcción de cinco viviendas.
277-13	Reconocimiento de obligaciones o gastos con omisión de fiscalización previa en la contratación del servicio de teleasistencia domiciliaria a personas mayores en situación de dependencia en la Región de Murcia.
278-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
279-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
280-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
281-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
282-13	Anteproyecto de Ley de modificación de la ley 6/2009, de 9 de octubre, de creación del organismo autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.
283-13	Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la regulación de los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos y productos sanitarios de los centros sociosanitarios de la Región de Murcia.
284-13	Proyecto de Orden de modificación del Decreto nº 124/2004, de 3 de diciembre, por el que se establecen y regulan los precios públicos por la realización de determinaciones analíticas por el Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia.
285-13	Revisión de oficio de la certificación de acto presunto del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre.
286-13	Consulta facultativa para la determinación de la cuantía económica que como consecuencia de la resolución del contrato de concesión para la redacción del proyecto de obras y construcción de complejo deportivo y posterior gestión del servicio, le pueda corresponder a la mercantil --.
287-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
288-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
289-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

290-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
291-13	Anteproyecto de Ley de medidas tributarias, administrativas y de función pública.
292-13	Modificación del sistema de prórrogas del contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y estación depuradora del término municipal de Alcantarilla.
293-13	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.
294-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
295-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
296-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
297-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
298-13	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
299-13	Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
300-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
301-13	Proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la acreditación de laboratorios de ensayo de material de juego y apuestas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
302-13	Revisión de oficio de la Orden del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, de 2 de diciembre de 2002, de concesión de ayudas para la realización de medidas de extensificación de la producción agraria y de protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.
303-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
304-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
305-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
306-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
307-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
308-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
309-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
310-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
311-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.

- 312-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
- 313-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 314-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 315-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente de circulación.
- 316-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 317-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
- 318-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios dependientes de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
- 319-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 320-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 321-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de -- y--, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
- 322-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por las lluvias en el Centro Comercial -- y el anormal funcionamiento de los servicios municipales.
- 323-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario.
- 324-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 325-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 326-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
- 327-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 328-13 Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 329-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
- 330-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
- 331-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
- 332-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario.
- 333-13 Anteproyecto de Ley de Venta Ambulante o No Sedentaria de la Región de Murcia.
- 334-13 Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

335-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
336-13	Consulta facultativa sobre interpretación del contrato de servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, suscrito con la mercantil --.
337-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
338-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
339-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
340-13	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
341-13	Revisión de oficio solicitada por x, contra la Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se le excluye de la lista de espera en el Cuerpo de Técnicos Auxiliares, opción Auxiliar Educativo.
342-13	Modificación del contrato de gestión, mediante concesión, del servicio de suministro de agua potable a domicilio, alcantarillado y depuración de aguas residuales, suscrito con la mercantil --.
343-13	Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema unificado de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Región de Murcia.
344-13	Resolución de contrato de Construcción de Complejo Deportivo y explotación del mismo en urbanización Isla del Fraile, formalizado con la mercantil --.
345-13	Revisión de oficio solicitada por x, contra resolución recaída en expediente sancionador nº 4/11.
346-13	Propuesta al Consejo de Gobierno de reconocimiento de obligaciones económicas con omisión de fiscalización previa correspondiente al expediente de concesión y pago de becas de Movilidad Erasmus para alumnos del Centro Integrado de Formación y Experiencias Agrarias (CIFEA) de Torre Pacheco, del Ciclo Superior de Formación Profesional Técnico Superior en Organización y Gestión de Recursos Naturales y Paisajísticos en el curso 2010/2011.
347-13	Propuesta al Consejo de Gobierno del expediente relativo a reconocimiento de la obligación económica derivada del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa en la Región de Murcia 2013.
348-13	Propuesta al Consejo de Gobierno por omisión de fiscalización previa correspondiente al expediente de x, de Solicitud Única, de ayuda a los frutos de cáscara.
349-13	Proyecto de Decreto por el que se aprueba y regula el Registro Contable de Facturas.
350-13	Propuesta al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa del gasto relativo al Proyecto Piloto de Posicionamiento Preciso de Teléfonos Móviles.

8. Acuerdos de suspensión de trámite.

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 29 solicitudes de dictamen para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

En el año 2013 se han producido 9 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley, 6 de ellos con una regulación sustantiva de evidente alcance jurídico, siendo común en su elaboración algunas insuficiencias relacionadas con el procedimiento y la motivación de los textos proyectados.

1.1. Procedimiento y motivación.

Respecto a esta última se ha recordado que la memoria jurídico-técnica debe tener el grado de detalle suficiente que requiere el caso y exige el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, pues debe analizar las “concretas determinaciones normativas propuestas”, y no limitarse a efectuar un mero resumen de los contenidos y un análisis general de la iniciativa legislativa, conducta que puede dar lugar a un déficit de motivación inicial en lo que atañe al contenido de buena parte del articulado del Anteproyecto (Dictamen 114/2013).

Como segunda observación general, reiteradamente ha puesto de manifiesto el Consejo Jurídico que el estudio económico que ha de incorporar la fase de elaboración normativa ex artículo 46.3 de la Ley 6/2004, es de diferente alcance al exigido por la normativa presupuestaria (Disposición adicional TRLH) para los casos en que la entrada en vigor de la futura norma genere nuevas obligaciones económicas no previstas inicialmente o una disminución de los ingresos en principio previstos. La memoria económica a que se refiere el citado artículo 46.3 de la Ley 6/2004 tiene por finalidad ilustrar acerca de las consecuencias económicas que, más allá de su incidencia en los créditos presupuestarios, habrá de tener la futura disposición, permitiendo así deducir el alcance del Proyecto con relación al 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 CE demanda.

La concepción que este Consejo Jurídico ha mantenido acerca del estudio económico a incorporar durante la elaboración de las disposiciones normativas es la de un informe de impacto económico, no sólo sobre la propia Administración, sino también sobre los diferentes sectores económicos y sociales a los que afecta, o en términos del RD 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo en la Administración del Estado, el “impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma”. Todo ello es acorde, además, con la doctrina del Consejo de Estado, que ha puesto reiteradamente de manifiesto la necesidad de que los estudios económicos aborden las repercusiones económicas que los nuevos regímenes

normativos entrañan tanto para otros poderes públicos como para los agentes económicos afectados (Dictámenes núm. 1732/2002 y 1485/2004). Por ello no se considera ajustado a la norma afirmar simplemente que el órgano competente no va a precisar de mayores créditos presupuestarios para cumplir las funciones que se regulan (Dictamen 143/2013).

Otras aplicaciones particulares de la información económica de la futura norma cuya omisión se ha puesto de manifiesto son, de una parte, el estudio de costes del servicio que debe elaborar la Consejería proponente, a tenor de lo que establece el artículo 14 del Decreto Legislativo 1/2004, de 9 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, y, de otra, el informe a que se refiere la Disposición final primera TRLH, según la cual "todo proyecto de ley, de disposición administrativa o de convenio, cuya aprobación y aplicación pudiera generar (...) una disminución de los ingresos inicialmente previstos, deberá documentarse con una memoria económica en la que se detallen las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación" (Dictamen 143/2013).

La importancia de la motivación es destacada por el Consejo Jurídico especialmente en el Dictamen 114/2013, en el que se examina el Anteproyecto de Ley de fomento económico, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos, que introduce en el ordenamiento regional la regulación de la memoria de impacto normativo y, al hilo de ello, se efectúan amplias consideraciones sobre la función central que la misma cumple para la motivación del proyecto normativo.

En otro sentido, para preservar la coordinación intraadministrativa en los casos de normas heterogéneas por su variedad material, el artículo 46.2 de la Ley 6/2004 prevé que se eleve una propuesta al Consejo de Gobierno al inicio de la tramitación, para que, previo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, resuelva lo que proceda, posibilidad frecuentemente omitida, como se recuerda en los Dictámenes 143 y 291/2013.

Otra omisión advertida es la del informe del Consejo Regional de Cooperación Local, órgano consultivo que, de conformidad con su Ley de creación (Ley 9/1994, de 30 de diciembre), se erige en el "órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los entes locales de la Región" y que tiene entre sus funciones la de emitir informes sobre "los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local" (art. 3.1, letra a). Según la Exposición de Motivos de la Ley de creación, el Consejo pretende servir para crear un auténtico marco de entendimiento entre la Comunidad Autónoma y los municipios que en ella se comprenden, que evite disfuncionalidades y favorezca la cooperación y

asistencia activas para el cumplimiento eficaz de sus tareas; y tal informe no es sustituible por el de la Federación de Municipios. Así lo entiende la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de octubre de 2005 y la STS, 3ª, de 20 de mayo de 2009, que resuelve el recurso de casación interpuesto frente a la primera, y en la que se discutía la legalidad de un procedimiento de elaboración normativa en el que se había recabado el parecer de la Federación de Municipios, prescindiendo del informe del Consejo Regional de Cooperación Local. Se indica en el pronunciamiento del TSJ que "aunque las corporaciones locales han podido expresar su opinión a través de la Federación de Municipios es éste un "cauce no idóneo para cumplimentar el trámite de audiencia exigido por la Ley 9/94". Señala además el Tribunal Supremo, al confirmar la sentencia de instancia, que la afectación de las competencias locales por la norma regional "viene implícitamente reconocida por la entidad recurrente que ha dado audiencia a dichas entidades en el procedimiento de elaboración mediante la cita a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, lo que no habría sucedido si fueran extraños a él".

Merece ser destacado que en repetidas ocasiones el informe sobre el impacto de género de la Ley que se pretende aprobar se limita a manifestar que la disposición proyectada no provoca ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con lo cual el trámite sólo puede entenderse cumplimentado desde un punto de vista formal y, por ende, resulta insuficiente en orden a satisfacer la finalidad exigida por la Ley 6/2004 de ilustrar al órgano que ha de aprobar la norma acerca de imprevistas o indeseadas consecuencias sexistas de medidas o decisiones que, en principio, no deberían producirlas, evitando efectos negativos no intencionales que puedan favorecer situaciones de discriminación. La utilización de esta fórmula genérica de ausencia de implicaciones de género ha sido ampliamente rechazada por este Consejo Jurídico en múltiples Dictámenes y en su Memoria del año 2007 (Dictamen 224/2013).

1.2. Competencias de las Corporaciones Locales.

El Consejo, en el ejercicio de su función consultiva, hace especial hincapié en que el ejercicio de la potestad legislativa autonómica tenga en cuenta las competencias que deben corresponder a las Corporaciones Locales. A través de dicho reconocimiento se da efectividad al principio de autonomía garantizada constitucionalmente a las mismas, en tanto les reconoce el derecho a intervenir en asuntos que afectan directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias en atención a las características de la actividad pública regulada, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (artículo 2.1 LBRL) (Dictamen 333/2013).

Así, por ejemplo, en relación a regulaciones sectoriales de tanta relevancia económica como el turismo, en el Dictamen 160/2013 se advierte que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), reserva competencias a los Ayuntamientos en la materia (apartado m), cuya concreción corresponde a la Ley autonómica. Desde el punto de vista competencial se da a veces concurrencia entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, como ocurre respecto al “fomento económico”. Esta diversidad de protagonistas, sin embargo, no debe oscurecer que tales acciones se orientan a la unidad de objetivos, razón por la que, en realidad, la necesidad de colaboración de la Administración regional con las Corporaciones Locales debería figurar en Disposiciones Generales del Anteproyecto como un principio básico de la materia, en garantía de la eficacia de las medidas (Dictamen 143/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de apoyo a las personas emprendedoras y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas). Y en esa misma línea, el Consejo indica que un Anteproyecto que regula materias delimitando competencias con las Corporaciones Locales debe recoger una previsión sobre las relaciones interadministrativas (Dictamen 160/2013; también en el 114/2013).

Igualmente, se preservan los derechos que el ordenamiento reconoce a las Corporaciones Locales a la hora de publicar sus ordenanzas, como resulta del Dictamen 291/2013 respecto a la Tasa “T510. Tasa del Boletín Oficial de la Región de Murcia”, cuyo hecho imponible es la inserción de cualquier tipo de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, y que debe estar concordada con la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, ya que al citado Boletín son de aplicación, en especial, los artículos 1; 4; 5; 6, apartado 1; y 7, apartados 1, 4 y 5, de la misma, según resulta de sus Disposiciones adicionales primera y segunda. También debe estarlo con el resto de la legislación autonómica.

La aprobación de las Ordenanzas Locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), y la modificación debe seguir los mismos trámites que para su aprobación, y deben publicarse oficialmente, por ser un requisito esencial para que existan como normas jurídicas oficiales y auténticas, tal como reconoce, con carácter general, el art. 52.1 LPAC. Por su parte, el artículo 70.2 LBRL establece que las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el “Boletín Oficial” de la provincia. A su vez, el artículo 1 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de la Provincia, establece que éstos son el periódico oficial en que se publicarán las Ordenanzas y disposiciones de carácter general, y el artículo 11.2, a) de dicha

Ley establece que estará exenta del pago de la tasa la publicación de disposiciones de inserción obligatoria.

El Anteproyecto objeto del Dictamen 291/2013 debía ajustarse a tales mandatos en dos concretos aspectos particulares de su regulación en lo que afecta a las Corporaciones Locales. El primero, en el artículo 6.6,c) de la tasa, en cuanto que exime solamente de la misma a los anuncios de aprobación o modificación de ordenanzas fiscales, ya que la exención alcanza a toda clase de ordenanzas, cuya inserción es obligatoria. El segundo, en el apartado 11 de ese mismo artículo 6, que ordena no aplicar la exención por la publicación de ordenanzas cuando se solicite que sea en una fecha fija, prescripción opuesta al citado artículo 11.2,a) de dicha Ley, el cual no admite condicionante a la exención de la publicación de la ordenanza.

1.3. Calidad de las leyes.

También la Función Consultiva del Consejo Jurídico propicia que se eleve la calidad de las leyes regionales desde el punto de vista de su técnica normativa, algunos de cuyos aspectos han sido objeto de estudio en el año 2013, principalmente por sus efectos materiales en la regulación. Una de las prácticas más frecuentes -y de efectos más negativos para el ordenamiento autonómico- es la denominada “lex repetita”. En general, es constante la advertencia que efectúa el Consejo Jurídico acerca de los riesgos de la técnica, pero fue en el Dictamen 198/2008 (así como en el Dictamen 151/2004) donde, quizás, se advirtió con mayor claridad el intenso efecto de extralimitación competencial que se producía. En éste último, con ocasión de un Anteproyecto de Ley que reproduce normas legales básicas, se recoge una doctrina presente ya en los primeros dictámenes, para recordar que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 150/1998, advirtió que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos “además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma”. No obstante, en el caso de determinaciones meramente reproductoras de la norma estatal, la doctrina del Tribunal Constitucional permite un margen de maniobra que hay que utilizar cuidadosamente para no desvirtuar su sentido. Así, se recuerda en el Dictamen 66/2006 la STC 341/2005, de 21 de diciembre, que hace una concisa recapitulación de su doctrina sobre el uso por las Comunidades Autónomas de la técnica de reproducción de preceptos de la normativa estatal, partiendo de la cual el repetido Dictamen 66/2006 consideró que la reproducción es constitucionalmente válida (aunque reprochable técnicamente, por el riesgo de una sobrevenida inconstitucionalidad de la norma autonómica en caso de una eventual modificación de la norma estatal) en el supuesto de competencias compartidas al modo “bases o condiciones básicas estatales-desarrollo autonómico de las bases o de las condiciones básicas” en relación con una

determinada materia o sector material del ordenamiento; y será inconstitucional la reproducción autonómica de preceptos que han sido dictados por el Estado en materias de su competencia exclusiva, salvo cuando sea necesario para dotar de sentido o inteligibilidad a la norma autonómica, supuesto este último que, por estar calificado por el TC como excepcional, habrá de interpretarse con carácter restrictivo, y ejercer tal facultad del modo más adecuado para no frustrar la doctrina general sentada por el máximo intérprete de la Constitución (Dictamen 291/2013).

Otro caso de técnica normativa inapropiada es el uso que de las “leyes de acompañamiento” se viene haciendo que, tal como viene repitiendo la doctrina más autorizada, debería reducirse a su ámbito propio de determinaciones necesarias para el correcto y eficaz cumplimiento de la ley principal, de Presupuestos, a la que, así, con pleno sentido “acompañaría” (Dictamen 291/2013).

También desde este punto de vista el Consejo ha acometido la siempre compleja cuestión del análisis del contenido de la norma en cuanto creadora de efectos innovadores que se integran en el ordenamiento jurídico, observando que, en algunos Anteproyectos, junto a normas de contenido eminentemente imperativo, con mandatos lo suficientemente concretos y específicos como para resultar inmediatamente exigibles, se incorporan otras en las que la eficacia del precepto normativo se difumina o atenúa al limitarse a imponer a la Administración el fomento o el impulso de determinadas actuaciones, pero sin establecer los parámetros de las mismas (criterios, plazos, ámbitos materiales prioritarios, etc.) (Dictamen 114/2013); incurren en ese mismo defecto otros preceptos en los se aprecia el uso frecuente de un lenguaje prescriptivo de futuro, con expresiones tales como “se diseñarán actuaciones...”, “se desarrollarán actuaciones...”, “se impulsarán”, “potenciará”, “favorecerá”, etc. (Dictamen 143/2013).

1.4. Relaciones Ley-Reglamento. Reglamentos de segundo grado.

Los Anteproyectos, además de la habilitación general a favor del Consejo de Gobierno, vía Disposición final, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley, contienen, a veces, numerosas referencias a concretos desarrollos reglamentarios. Además de la necesidad de identificar al destinatario de ese mandato de desarrollo reglamentario, cabe recordar aquí la consolidada doctrina acogida por este Consejo (por todos, Dictamen 6/1998) sobre el hecho de que la colaboración entre ley y reglamento tiene en la técnica de la remisión normativa un legítimo cauce de conexión entre ambos tipos de normas. Dicha técnica es utilizada ampliamente en algunos Anteproyectos, lo que encierra el riesgo de producir una legislación incompleta, que sólo cuando el total de desarrollos reglamentarios se hayan aprobado creará un cuerpo normativo integrado.

El ajuste entre la norma reenviante y la reenviada ha de producirse sobre los criterios materiales que establezca la primera, ya que de otro modo el titular de la potestad reglamentaria carece de elementos sobre los que efectuar el desarrollo.

Paradójicamente, en algunos Anteproyectos conviven el uso excesivo de la técnica de remisión, por un lado, con un excesivo carácter reglamentista por otro, ya que hay supuestos en los que la norma que se proyecta aprobar descende a un desarrollo detallista y autónomo más propio de una norma reglamentaria, y si bien es cierto que esta opción es jurídicamente posible, no deja de presentar problemas puesto que se produce la congelación con rango de ley para algunos supuestos que precisarían, para su modificación, de otra ley. En este sentido el Consejo de Estado ha expresado (por todos, Dictamen núm. 805/2003) que la minuciosidad de la regulación contenida en un texto legal puede poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad y, cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinados procedimientos, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. A lo anterior cabría añadir otra cuestión que si bien es de menor calado, no deja por ello de ser importante, como es el hecho de que este contenido tan reglamentista da lugar a una normativa de muy difícil, cuando no imposible, intelección (Dictamen de este Consejo Jurídico 224/2013).

La remisión al desarrollo por un reglamento de segundo grado puede ser objeto de comentario en el marco del derecho autonómico, por cuanto en otras ocasiones ha señalado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 198/2008) cuales son los fundamentos que permiten rebasar los límites de la potestad reglamentaria de los Consejeros más allá de la que tienen atribuida ordinariamente permitiendo, en ámbitos sectoriales determinados, equiparar la potestad reglamentaria del titular de la Consejería a la que estatutariamente corresponde al Consejo de Gobierno según el artículo 32.Uno, párrafo primero, del EA: *“El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole (...) el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional”*. Así pues, desde un punto de vista meramente formal y de conformidad con los artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004 nada se puede objetar a que se fije específicamente un ámbito de potestad reglamentaria del titular de la Consejería referido a aspectos no sustantivos de la materia, aunque no sería admisible una remisión general o en bloque de una determinada materia (Dictamen 198/2008). En ese contexto, con independencia del rango del reglamento, sería de desarrollo o ejecución de ley y, por tanto, sometido a Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico (Dictamen 291/2013).

Con tales antecedentes, entiende el Consejo Jurídico que la potestad reglamentaria remitida por una Ley a un Consejero en términos genéricos -"se

habilita para el desarrollo normativo de la Ley"- es contraria al carácter específico requerido por la Ley 6/2004, que tiene carácter de norma de cabecera de la organización regional (Dictamen 160/2013).

1.5. Fundamentación competencial

Otro extremo destacado constantemente por el Consejo respecto a los Anteproyectos de Ley es el de su fundamentación competencial. No se trata de determinar el impacto en el orden de distribución de competencias, ya que este efecto donde adquiere pleno sentido es en el ámbito de la potestad normativa del Estado, que tiene en sus manos la posibilidad de alterar el sistema de distribución de competencias, no sólo mediante la aprobación de disposiciones legislativas ad hoc (leyes de aprobación o modificación de los Estatutos de Autonomía, leyes de transferencia o delegación y leyes de armonización del artículo 150 CE, etc.), sino también a través de mecanismos, si se quiere, indirectos como la fijación de bases, incluso a través de normas de rango reglamentario. Por el contrario, las Comunidades Autónomas carecen de instrumentos normativos capaces de alterar el orden de distribución de competencias, más allá de la fase de iniciativa legislativa, por lo que sus disposiciones difícilmente podrán tener un "impacto" en el reparto de competencias.

Ahora bien, la memoria debería centrarse en la adecuación de la futura disposición al orden de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad y en la competencia de la Comunidad para aprobar la correspondiente disposición, y sobre este contenido del expediente tratan con frecuencia las observaciones del Consejo tendentes a procurar una mejor fundamentación jurídica de la norma y un mayor conocimiento de su alcance, porque en la mayor parte de los Anteproyectos sus contenidos exceden de lo que un único título puede amparar, por lo que hay que agregar otros y contextualizar la iniciativa en un marco constitucional más amplio (Dictamen 143/2013).

A) La competencia del artículo 10.Uno. 1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU): organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Como ya señaló este Consejo Jurídico en Dictamen 95/2004, en la doctrina de los órganos consultivos así como en la jurisprudencia constitucional (STC núm. 50/1999) se viene indicando que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica ha sido reconocida en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988), cuyo contenido es la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Especifica el TC que conformar libremente la estructura orgánica así como establecer su aparato administrativo

(STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y “a sensu contrario” STC 13/1988).

El TC también ha reiterado (STC 32/1981) que, fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer desde la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18ª CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que la potestad organizativa autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (STC 227/1988).

En definitiva, esta potestad de autoorganización administrativa, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización recogida para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10.Uno.1 EAMU, que sólo autoriza para la regulación de órganos institucionales básicos, pero no para la estructuración de la Administración propia, ya que no puede atribuirse a la expresión instituciones de autogobierno “un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-” (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ello fuerza a concluir que la competencia que aquí se ejerce deriva del artículo 51 EAMU, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, con sujeción a los límites - los principios generales y normas básicas del Estado- que el propio precepto estatutario establece en concordancia con el artículo 149.1,18ª CE.

Además, debe distinguirse entre las decisiones que son estrictamente de configuración organizativa, a través de las que se definen, crean o modifican órganos o unidades administrativas, de aquellas otras reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos. Estas últimas son las que han de quedar comprendidas dentro del concepto de régimen jurídico a que se refiere el artículo 149.1,18ª CE, mientras que las primeras quedan directamente habilitadas por el artículo 51 EAMU. No puede excluirse que los principios básicos del régimen jurídico puedan condicionar el ejercicio de las potestades de autoorganización pero, al propio tiempo, debe reconocerse una relativa intensidad del ejercicio de la competencia estatal cuando se trata de regulaciones organizativas a adoptar de manera interna y exclusiva por la Comunidad Autónoma (Dictamen 114/2013 y, como una aplicación de este criterio, el Dictamen 282/2013).

B) La competencia del artículo 10.Uno.29 EAMU: Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. El artículo 10.Uno. 29 EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Esta atribución ha de ser considerada siempre en relación con la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1,18ª CE). Un procedimiento administrativo común que el TC viene entendiendo como elenco de formas y garantías relativas a los cauces de la actuación administrativa y que incluyen *“la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”* (STC 227/1988).

Partiendo del necesario respeto a los principios y normas del procedimiento administrativo común, la competencia de la Comunidad Autónoma se extiende a la regulación de los procedimientos específicos aplicables a la actividad jurídica que realice en ejercicio de las competencias y potestades que, *ratione materiae*, ostenta. Señala el TC que la competencia para regular los procedimientos administrativos específicos es *“conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”* (STC 227/1988). Esta doctrina se recoge, asimismo, si bien de forma más sintética, en otras muchas sentencias como la número 175/2003 y, más recientemente, en la STC 143/2012 (Dictamen 114/2013).

C). El fomento económico. El artículo 10.Uno.11 EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *“planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional,...”*. Contrapunto del precepto estatutario y que, por exclusión, permite delimitar los contornos de la competencia autonómica es el artículo 149.1,13ª CE, en cuya virtud corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* y que una nutrida doctrina constitucional ha ido perfilando con el objetivo de conseguir compatibilizar la necesaria unidad económica nacional con la

diversidad jurídica que deriva de la autonomía, lo que admite una pluralidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, *“siempre que reúnan las varias características de que: la regulación autonómica se lleva a cabo dentro del ámbito de competencias de la comunidad; que esta regulación en cuanto introductoria de un régimen diverso de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles”* (STC 88/1986).

En cualquier caso, la referencia al “fomento”, más que a un título competencial singular, remite a una de las clásicas formas de la actuación administrativa, junto a las de servicio público y policía. De modo que el fomento del desarrollo económico a que se refiere el precepto estatutario puede caracterizarse como función de estimulación que persigue canalizar recursos hacia ciertas actividades que, así, se colocan en situación más favorecida de la que resultaría de una libre dinámica de las relaciones económicas.

Esta caracterización es asumida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de marzo de 2003) y aceptada por el Tribunal Constitucional, según el cual puede entenderse por fomento aquella actividad que se propone “mover” en un determinado sentido el comportamiento de los administrados y “estimular” la realización de actos que coadyuvan a la consecución de objetivos de interés público sin utilizar la coacción y sin crear servicios públicos, o bien, en una acepción más genérica, sería el conjunto de actividades susceptibles de crear riqueza o de mejorar el nivel de la Nación (STC 90/1992, de 11 de junio), respondiendo, en general, al criterio de la voluntariedad y colaboración en contraposición al de imposición o prohibición (Dictamen 114/2013).

La intervención de las Comunidades Autónomas para promover el desarrollo económico en su territorio tal como se plasma en el artículo 10.Uno, 11 EAMU, conecta con el 9,c), el cual añade que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia y a través de sus órganos, velará por adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social. Junto a tales determinaciones ha de tenerse en cuenta que trasunto del artículo 130.1 CE es el 49,a) EAMU, según el cual “la Comunidad Autónoma, como poder público y en el marco de sus competencias: a) Atenderá a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los ciudadanos de la Región”.

El precepto estatutario recogido en el mencionado artículo 10.Uno.11 hace una referencia explícita a la finalidad que con tales medidas se pretende cumplir, y ello merece ser destacado porque cualifica la competencia, de tal

modo que la modernización y desarrollo de los sectores económicos -es decir, el fomento de los mismos- es para equiparar el nivel de vida de todos los ciudadanos de la Región, objetivo económico intrarregional que, aun sin presencia explícita en el genérico fomento del desarrollo económico del artículo 10.Uno.11, parece trascender a éste. En efecto, la expresión de la finalidad que con el desarrollo de los diversos sectores económicos se pretende conseguir, introduce al precepto en el ámbito del Estado social proclamado por el artículo 1.1 CE, conformando así uno de los concretos objetivos del que podría denominarse "estatuto social", imagen, a su vez, de la calificación del Estado como social con todo su significado (art. 9.2 CE). Así pues, este apartado a) del artículo 49 se inserta de lleno en el Estado social, y lo refuerza procurando una acción de los poderes públicos autonómicos correctora de los aspectos negativos a que da lugar la economía de mercado, finalidad a la que tiende el Anteproyecto con sus medidas de fomento.

D). Artículo 11. 3: Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección. El título competencial en cuestión comprende aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, habida cuenta que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos han deslindado diferentes títulos competenciales (SSTC 102 y 306/95) afines el de espacios naturales protegidos del art. 11.2 EAMU) y colindantes, como los de ordenación del territorio o el urbanismo. Por otra parte, la legislación estatal en esta materia cumple una función no sólo uniformadora, sino también de ordenación mediante mínimos, que permite a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más elevados o mejorados (Dictamen 114/2013).

E) "Promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial": el artículo 10.Uno.16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, que recoge la competencia como exclusiva. Sobre este título competencial, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre:

"Según el artículo 148.1.18 CE las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Por su parte, el artículo 149 CE no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre turismo. Así las cosas las tres Comunidades recurrentes (...) asumieron competencias exclusivas sobre turismo o más explícitamente sobre promoción y ordenación del turismo (...)"

La Sentencia posterior del mismo Tribunal 75/1989, de 21 de abril, matiza que aunque la competencia autonómica sea exclusiva, no constituye "un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia (STC 95/1986, de 10 de julio), no sólo porque ciertas materias o actividades

estrechamente ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales que el artículo 149 CE confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado".

Así pues, se advierte que el sector del turismo tiene múltiples dimensiones al tratarse de una realidad que puede analizarse desde su faceta económica, jurídica o de ocio y que es objeto de diferentes disciplinas de derecho público y privado. Su carácter interdisciplinar con conexiones indiscutibles con la ordenación del territorio y el urbanismo, con el patrimonio cultural e histórico, transportes, comunicaciones, ocio, etc. ha determinado que sean varios los poderes públicos actuantes en esta materia, por lo que pueden estar implicados otros títulos competenciales ya que, como indicamos en nuestro Dictamen 85/2005, es frecuente que una materia, como es el caso de turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material, encajable dentro de otro título competencial.

2. SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO

De los 11 Dictámenes sobre revisión de oficio algunos presentan apreciaciones de interés sobre la institución misma, sus límites y su objeto.

Desde un punto de vista general y sistemático, la revisión de oficio es una potestad de la Administración para la reconsideración por ella misma de los actos que ha dictado, actos que, como es sabido, resultan inatacables cuando no han sido recurridos o impugnados en los plazos correspondientes. Que la Administración ostente tal potestad es, en primer lugar, una manifestación del principio de autotutela que el ordenamiento le concede, y constituye una exorbitancia respecto a la posición jurídica de los particulares; en segundo lugar, puede considerarse también un reconocimiento de la denominada, en sentido material, "función jurisdiccional" de la Administración, es decir, la que le permite determinar la verdad legal en un caso controvertido. Puede decirse que constituye un auténtico privilegio (Dictamen 73/2001).

Nuestro sistema establece la anulabilidad como regla general de la ilegalidad del acto administrativo, y sólo como excepción de tal regla se admite que un acto ilegal sea nulo de pleno derecho. Es ya tradición que las causas de nulidad sean tasadas por la Ley formal, de modo que sólo ésta puede establecer excepciones a la regla general que predica la anulabilidad.

Exorbitancia de la potestad, carácter extraordinario de la acción y tasación de las causas, son los principios dentro de los que se desenvuelve la nulidad de pleno derecho.

El artículo 62.1 LPAC tipifica los vicios de invalidez más graves y de mayor trascendencia en el ordenamiento jurídico-administrativo, gravedad máxima que trasciende al interés general o al orden público, determinando así que los actos que incurran en ellos puedan ser declarados nulos de pleno derecho (art. 102 LPAC).

En la apreciación de las nulidades de pleno derecho, según conocida doctrina y jurisprudencia, se ha de seguir una tendencia restrictiva, dado el carácter marcadamente estricto y riguroso de las causas que la permiten declarar (Dictámenes 73/2001 y 54/2002). El instrumento de la revisión de oficio es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con gran cautela. Ello obliga a interpretar con rigor los motivos de nulidad de pleno derecho contemplados en el artículo 62.1 LPAC, y a no convertir el procedimiento de declaración de nulidad recogido en el artículo 102 en cauce ordinario o habitual de expulsión del mundo del derecho de aquellos actos que hayan infringido el ordenamiento jurídico.

En el seno del procedimiento de revisión de oficio reviste una especial importancia el Dictamen del Consejo Jurídico, cuya trascendencia se sale fuera del orden común en el que se desenvuelve la función consultiva, por el carácter favorable en estos casos (art. 102. 1 LPAC), previsión que, si bien añade una garantía para minimizar los riesgos de que se produzcan revisiones sin fundamento, hace que el Dictamen rebase su propio carácter y participe del ejercicio de la función ejecutiva. No obstante, se debe precisar que el carácter favorable del Dictamen que exige el artículo 102.1 LPAC no significa que sea vinculante en todo caso, sino que es habilitante de la resolución revisora, en el sentido de que la Administración sólo puede revisar el acto si tal Dictamen es favorable a su propuesta. Pero el Dictamen no tiene el efecto jurídico de obligar a revisar, por lo que la Administración conserva su facultad de resolver que no procede a la revisión. Sin embargo, si el Dictamen es desfavorable a la propuesta revisora formulada por la Administración, tiene carácter obstativo, resultando vinculante al impedir la revisión, quedando así limitada la competencia del órgano consultante. Sobre la importancia del Dictamen dijo la STSJ Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de julio de 2009, que “debe evitarse, cuando aparezcan motivos de nulidad del art. 62, privar del trámite de la revisión de oficio, inadmitiendo la solicitud de revisión, ya que se obvia por esta vía, la emisión por parte del órgano consultivo (Consejo Jurídico) del correspondiente dictamen, que no cabe duda debe pesar en la decisión por razón del rango y categoría, tanto de los Consejeros como de sus Letrados en particular” (en igual sentido la de 21 mayo de 2010, de la misma Sala).

Se puede acordar por el órgano consultante, además, la suspensión del plazo para resolver el presente procedimiento, por el tiempo que media entre la petición del Dictamen y la recepción del mismo, en evitación de su caducidad (artículo 102.5 LPAC), con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42.5,c) de la misma Ley para el caso de solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución. Dicha suspensión, para que produzca los efectos de latencia del procedimiento que le son propios, ha de ser notificada a los interesados, lo que se ha de acreditar de forma fehaciente (Dictamen 302/2013).

El Dictamen es el último acto de la tramitación del procedimiento, de tal forma que el momento procesal en que el mismo se inserta es cuando dicho procedimiento se ha instruido totalmente y está redactada la propuesta de resolución, ya que, dada su posición institucional, la función consultiva que ejerce el Consejo Jurídico es respecto a la autoridad competente para resolver (Dictamen 164/2013).

2.1. Revisión de oficio que pretende dejar sin efecto el fallo de una sentencia firme frente a la cual, simultáneamente, se había interpuesto recurso extraordinario de revisión. En el Dictamen 164/2013, aunque la consulta se formuló como trámite de un procedimiento de revisión de oficio y, por tanto, con fundamento en el artículo 102 LPAC, el Consejo Jurídico, a la vista de que la revisión surgía con motivo de la ejecución de una sentencia, consideró necesario recordar lo que establece el artículo 103 de la Ley Jurisdiccional de 13 de julio de 1998:

"1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.

2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.

3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.

4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley".

Señala el artículo 105.1 de la misma Ley que *"no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo"*, y, si la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable (art. 106.1 LJCA).

La regulación anterior tiene su causa en el artículo 18.2 LOPJ según el cual *"las sentencias se ejecutarán en sus propios términos"*, prescripción que, a su vez, es consecuencia del artículo 24.1 CE, ya que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende que el fallo de las sentencias se cumpla, pues lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en meras declaraciones de intenciones, según ha manifestado la jurisprudencia constitucional. En tal sentido el TC señala que el derecho a la ejecución de las resoluciones firmes no se satisface

con una mera declaración judicial, sino que necesita que su realización llegue hasta el cumplimiento forzoso, si fuere preciso, de los pronunciamientos legales (SSTC 32/1982). Este derecho tiene como presupuesto lógico la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y de las situaciones jurídicas por ellas declaradas.

Además, se debe tener en cuenta que según el artículo 117.3 CE el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, de donde resulta que el órgano administrativo encargado de la ejecución de la sentencia actúa limitándose a cumplir un deber que le viene impuesto legalmente dentro del proceso de ejecución, no en el ejercicio de competencias propias.

Y, en fin, que según el artículo 118 CE es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

En el asunto examinado, tanto la sentencia de instancia como la de la Sala que confirma la anterior parten del presupuesto, que consideran probado, de que la mercantil demandante era propietaria de los terrenos cedidos al Ayuntamiento y de que éste aceptó la cesión incumpliendo posteriormente las condiciones pactadas, incumplimiento que traducen en el reconocimiento de la pretensión indemnizatoria postulada por la mercantil en sustitución de aquellas condiciones.

Se justifica por el Ayuntamiento que por su representación ha sido interpuesto recurso de revisión frente a la sentencia 58/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJRM, en el que suplica que por la Sala se anule la condena impuesta a la Administración municipal, al no haberse producido cesión alguna por la mercantil al Ayuntamiento de Alhama de Murcia, ya que, según se dice, la mercantil no era propietaria de los terrenos, los cuales, en parte, habían sido expropiados por el Ministerio de Obras Públicas en marzo de 1978, habiendo otra posterior cesión efectuada en 1998 por quien entonces era titular de la parcela. Al escrito de interposición del recurso de revisión acompañan documentos que califica de decisivos y que, según se dice, no pudieron aportarse al pleito por fuerza mayor y por obra de la parte beneficiada, y que demuestran que la citada mercantil nunca fue propietaria de los terrenos, por lo que es imposible que los cediera.

Desde esta perspectiva, la revisión de oficio del acto municipal que aceptó la cesión va dirigida a dejar sin efectos el fallo de la sentencia firme existiendo, además, identidad de argumentos con el recurso de revisión, en cuanto que, aun sin entrar a una valoración de la prueba, en esta vía administrativa también se emplea el argumento de que la cedente no era

propietaria de los terrenos y, por tanto, el acto municipal de aceptación está viciado de nulidad; esa igualdad en cuanto al sustrato fáctico-jurídico hace al acto administrativo que ahora se pretende revisar dependiente de la declaración de hechos probados y del resultado del proceso de revisión de la sentencia 58/2013.

A la vista de lo, el Consejo Jurídico consideró que no procedía continuar con el procedimiento de revisión de oficio iniciado, por cuanto existe pleito pendiente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJRM en virtud del recurso de revisión interpuesto por el propio Ayuntamiento. Esta circunstancia hace que, aun cuando no se está ante un caso de litispendencia en sentido técnico-procesal estricto (Ley de Enjuiciamiento Civil, artículo 421), sí se está ante la eventualidad de posibles resoluciones contradictorias en vía administrativa y judicial, pues ambos procedimientos, el jurisdiccional y el administrativo, se siguen entre las mismas partes, respecto a idéntico bien y con igual motivo de discrepancia, que es la titularidad de los terrenos.

Concluyó el Consejo Jurídico en que procedía acordar el archivo del procedimiento de revisión de oficio sometido a Dictamen y estar a lo que resuelva la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJRM respecto a la sentencia 58/2013, cuyos efectos no pueden ser obviados en sede administrativa.

2.2. En el Dictamen 108/2013 se examinó la **revisión de oficio de una subvención nominativa** otorgada por un Ayuntamiento a una entidad privada para la ejecución de una obra pública, acto plasmado en el documento contable ADO correspondiente, solicitando dicha entidad privada el abono de la cantidad mediante escrito, accediendo a ello el Ayuntamiento mediante acto de ordenación del pago (documento contable P), con la posterior transferencia bancaria de la citada cantidad al beneficiario.

En los informes emitidos, obrantes en el expediente, se ha comenzado por plantear si la subvención de referencia tenía o no carácter nominativo, a favor de la citada entidad, en los Presupuestos municipales vigentes para el año 2010. Tal cuestión es decisiva para, luego, determinar, a la vista de la normativa aplicable en materia de subvenciones, el procedimiento a seguir, y decidir si concurre o no el vicio de nulidad procedimental que se imputa. Puede avanzarse ya, en todo caso, que no es jurídicamente adecuado considerar que el acto de otorgamiento de la subvención sea de contenido imposible (es decir, la imputación al acto sujeto a revisión de la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 62.1,c) LPAC), pues la subvención se otorgó efectivamente respecto de una partida del presupuesto municipal, sin que la eventual ilegalidad de dicho otorgamiento permita calificar de imposible el acto administrativo mediante el que tal otorgamiento se instrumentó jurídicamente.

A partir de lo anterior, debe acudir al artículo 65.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que establece que "a efectos de lo dispuesto en el art. 22.2, a) de la Ley General de Subvenciones, son subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto". De la documentación obrante en el expediente se desprende que en el Presupuesto municipal no existía ninguna subvención a nombre de la entidad beneficiaria de ella, sin que puedan considerarse como integrantes del Presupuesto unos documentos, como los indicados por la Intervención municipal, obrantes en los archivos del Ayuntamiento, que no consta que hubieran sido declarados ni autenticados como integrantes de dicho Presupuesto (ni, por tanto, objeto de la aprobación del mismo en su día), en los que, según la Intervención, se aludía a unas inversiones para la ejecución de obras que completaran las ya existentes sobre un nuevo circuito motociclista; obras cuya ejecución, según dicha Intervención, habían de encomendarse a la referida entidad, en función de documentos municipales previos.

En este sentido, no sólo resulta claro que la partida presupuestaria con cargo a la que se otorgó la subvención no es en modo alguno nominativa a favor de persona o entidad alguna, lo que ya determina que el procedimiento de otorgamiento de la subvención no podía ser directo (mediante el oportuno convenio y con las demás formalidades previstas legalmente para las subvenciones nominativas), sino que las obras del circuito, de titularidad municipal, que restaban por ejecutar, según la documentación aportada, a cuyo fin se orientaba la subvención, debían ser promovidas y financiadas por el propio Ayuntamiento y no por una entidad privada mediante el otorgamiento a ésta de una determinada subvención (incluso por el procedimiento de concurrencia competitiva), so pena de eludir de forma patente la normativa de contratación del sector público en lo referente a la ejecución de obras públicas como la del caso.

De todo lo anterior se extrae, pues, y a los efectos que aquí interesan, que, no existiendo subvención nominativa presupuestaria a favor de la referida entidad, el otorgamiento directo de la subvención de 300.000 euros que se realizó en favor de la misma, mediante el acto municipal objeto de revisión, se produjo con omisión total del procedimiento legalmente establecido para el otorgamiento de subvenciones no nominativas, que requiere de un procedimiento de concurrencia competitiva (artículo 55.1 del citado Reglamento, en relación con el 22 de la referida Ley), que se omitió de plano, por lo que concurre en el acto en cuestión la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 62.1, e) LPAC; y ello sin perjuicio, además, de lo

dicho anteriormente sobre la elusión de las normas y procedimientos establecidos en la normativa de contratación del sector público.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno Derecho del acto administrativo objeto del presente procedimiento administrativo, al amparo del artículo 62.1,e) LPAC, así como de los posteriores actos de ejecución del mismo, tendentes al abono de la subvención ilegalmente otorgada, debiendo acordarse asimismo, en ejecución del acuerdo plenario de declaración de nulidad del referido acto, la obligación de la entidad beneficiaria del reintegro de la cantidad de referencia.

2.3. Interpretaciones sobre algunas causas de revisión esgrimidas en los expedientes consultados.

A) Actos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (art. 217.1,a) LGT): derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución. Falta de notificación (Dictamen 246/2013). La extensión de tal derecho al ámbito administrativo sólo es admitida por el Tribunal Constitucional para el caso de que se esté ante procedimientos sancionadores, como destacó este Consejo Jurídico en los Dictámenes 19 y 20 de 1999. Desde su Sentencia de 8 de junio de 1981, el Alto Tribunal ha sostenido que las garantías consagradas en el artículo 24 de la Constitución sólo resultan aplicables en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, consecuencia de la identidad de naturaleza de los mismos. Al ser ambos manifestaciones del poder punitivo del Estado, los dos deben inspirarse en los mismos principios, tanto materiales (art. 25 CE) como formales (art. 24 CE).

Al reconocer el Tribunal que el derecho de defensa dimanante del artículo 24 no resulta de aplicación al procedimiento administrativo, con la excepción señalada relativa al sancionador, no está afirmando que los ciudadanos carezcan del mismo, sino únicamente que este derecho de defensa no es el del artículo 24 y, por tanto, no tiene rango de derecho fundamental.

Así lo ha ratificado en numerosas ocasiones: Sentencias 42/89, de 16 de febrero, 181/90, de 15 de noviembre, 97/93, de 22 de marzo, y, específicamente en el ámbito tributario, en las 164/95, 198/95, 94/96 y 291/2000.

No obstante, ya en los Dictámenes 56, 123/2011 y, sobre todo, en el 261/2011, admitimos modulaciones en esta doctrina. Así, en los dos últimos, analizamos la incidencia que en ella tiene la STC 111/2006, de 5 de abril, en relación con una eventual extensión de las garantías derivadas del artículo 24.1 CE no sólo a los procedimientos sancionadores, sino también a los de gestión tributaria.

Esta interpretación, no obstante, exige una importante matización. Y es que la aludida sentencia se emite con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a un precepto de la Ley del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, de forma que se trata de un supuesto en que en virtud de una norma puede quedar impedido u obstaculizado el derecho de acceso a los tribunales de justicia. En consecuencia, versa sobre el control abstracto de constitucionalidad de una norma legal y no sobre el concreto acto del poder público que se considera lesivo del derecho fundamental, que realiza el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, y en cuyo desarrollo se ha venido forjando la doctrina constitucional relativa a las exigencias de la tutela judicial y su traslación al ámbito administrativo. De hecho, cuando la sentencia de referencia afirma que "la indefensión originada en vía administrativa tiene relevancia constitucional, entonces, cuando la causa que la provoque impida u obstaculice que el obligado tributario pueda impetrar la tutela judicial contra el acto administrativo en cuestión, eliminándole la posibilidad de utilizar los medios de impugnación que el ordenamiento tributario dispone específicamente contra los diferentes actos dictados en cada procedimiento", se apoya en otra Sentencia anterior, la 291/2000, que si bien admite la extensión de las garantías derivadas del artículo 24 C E al procedimiento de apremio (FJ 5), las excluye en los procedimientos de gestión tributaria por carecer éstos de carácter sancionador (FFJJ 4 y 13).

Por ello, las consideraciones efectuadas en la STC 111/2006 y otras coetáneas (la 113/2006, también de 5 de abril) y posteriores (STC 46/2008 de 10 de marzo), en la medida en que se refieren a supuestos en los que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva es imputable a la propia redacción de la norma y no a la irregular actuación de la Administración en los procedimientos administrativos, han de ser trasladadas a estos últimos supuestos con extrema prudencia, dado que el control de constitucionalidad realizado por el Alto Tribunal en uno y otro caso es distinto, pues el efecto expansivo de la eventual contradicción con la Norma Fundamental que una Ley inconstitucional conlleva, no se da en el acto administrativo, cuya eficacia queda limitada a las singulares situaciones jurídicas de él nacidas.

De hecho, la doctrina clásica acerca de la no extensión genérica de la tutela judicial efectiva como derecho fundamental en el ámbito de los procedimientos administrativos no sancionadores mantiene su vigencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como se advierte en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 de febrero de 2011, al indicar que "como sostiene el Tribunal Constitucional, el ámbito de la tutela judicial, como derecho fundamental, no se extiende al procedimiento administrativo y, por ello, no le afectan las deficiencias o irregularidades cometidas en su curso por las Administraciones públicas, que tienen otro cauce y otro tratamiento", (sentencias números 65/1994 y 178/1998, y Auto de 15 de diciembre de 2003,

entre otras resoluciones). No nos encontramos ante un acto sancionador (...), sino ante un acto administrativo, del que se sostiene que no ha sido notificado correctamente, y que en consecuencia puede ser impugnado en cualquier momento en que el interesado se dé por notificado, por lo que, al tener conocimiento del acto originario debió impugnarlo por la vía ordinaria. En cualquier caso, ante el acto impugnado que declara extemporáneo el recurso administrativo podría interponer el recurso contencioso por el procedimiento ordinario, y en su caso solicitar la anulación del procedimiento de ejecución. La corrección de la notificación o no, ha de ser fiscalizada a través del proceso contencioso-administrativo ordinario, al tratarse de una mera cuestión de legalidad, pues quien puede vulnerar la tutela judicial, tratándose de actos no sancionadores, son los órganos judiciales".

Ello no obstante, el mismo Tribunal Supremo admite la extensión a los procedimientos administrativos de las garantías derivadas del artículo 24 CE. Así, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de mayo de 2011, que realiza una interesante síntesis de la doctrina constitucional y jurisprudencial en materia de defectos en la forma de practicar las notificaciones y sus efectos sobre la validez de la actuación administrativa, sostiene que "aunque el grueso de la doctrina constitucional sobre la incidencia que tienen las notificaciones defectuosamente practicadas sobre el derecho a la tutela judicial efectiva se ha forjado en el ámbito del proceso judicial, el propio máximo intérprete de la Constitución ha puesto de relieve que existen determinados supuestos en los que este derecho puede verse afectado en el ámbito del procedimiento administrativo, supuestos en los que la doctrina sentada en relación con los actos de comunicación procesal practicados por los órganos judiciales resultará aplicable "mutatis mutandi" a las notificaciones de los actos y resoluciones efectuadas por la Administración. Así sucede, en particular: a) cuando el vicio en la notificación haya dificultado gravemente o impedido al interesado el acceso al proceso; b) cuando falte la notificación personal del inicio de la vía de apremio, aunque se haya podido impugnar la liquidación tributaria; y c) cuando en el ámbito de un procedimiento sancionador no se haya emplazado al interesado, causándole indefensión, pese a que podía ser localizado a partir de los datos que obraban en el expediente (SSTC 291/2000, de 30 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5; 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 113/2006, de 5 de abril, FFJJ 5 y 6; y 111/2006, de 5 de abril, FFJJ 4 y 5).

Una vez reconocida la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo, resulta necesario poner de manifiesto que es doctrina del Tribunal Constitucional que, en materia de notificaciones, únicamente lesiona el art. 24 de la CE la llamada indefensión material y no la formal, impidiendo «el cumplimiento de su finalidad, tendente a comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico frente a dicha

resolución...". En el mismo sentido, las SSTs, Sala 3ª, de 29 de septiembre y 6 de octubre de 2011.

Del mismo modo, como ya señalamos en nuestro Dictamen 56/2011, el Consejo de Estado, en Dictámenes 679/2005 y 670/2009, entre otros, recuerda la doctrina del Tribunal Supremo, fijada ya en sentencia de 1 de febrero de 1993, en cuya virtud, "el derecho de tutela judicial efectiva sólo excepcionalmente puede referirse a la actuación administrativa, pues es un derecho constitucional de prestación que ha de ser satisfecho por los órganos judiciales y no por la Administración; de ahí la excepcionalidad de que pueda vulnerarse en los procedimientos de ésta. Tan sólo en el caso de que la índole de la actuación administrativa sea tal que llegue a producir un resultado que cierre el paso a la ulterior intervención revisora de la Jurisdicción, o que no permita la reversión del mismo, podría aceptarse hipotéticamente que desde el plano de la actuación administrativa pudiera producirse la lesión de es e derecho; o bien en los supuestos del procedimiento sancionador por la extensión al mismo de las garantías del proceso penal, según la jurisprudencia constitucional y de este mismo Tribunal Supremo". En el mismo sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 1.481/2008 sostiene que la omisión de la notificación sólo generaría la nulidad cuando diese lugar a una g rave indefensión material.

Como señalamos en nuestro Dictamen 163/2013, la indefensión, entendida como una disminución efectiva y real de garantías con limitación de los medios de alegación, prueba y, en s uma, de defensa de los propios derechos e i ntereses (STS de 30 de mayo de 20 03), lleva anudada, como consecuencia jurídica ordinaria, la anulabilidad del acto (art. 63.1 LPAC); sólo determinará su nulidad cuando sea especialmente grave, es decir, cuando lo que se produzca no sea una mera limitación de las posibilidades de defensa, sino la privación total y absoluta de las mismas, impidiendo la ulterior intervención revisora de la jurisdicción. Por ello, el Consejo de Estado niega que se produzca indefensión cuando el interesado pudo interponer las reclamaciones y recursos procedentes (Dictamen 2107/2010).

Por el contrario, cuando la notificación no llega a s u destinatario de forma efectiva, por causas imputables a la Administración, de manera que aquél no puede reaccionar frente a las liquidaciones giradas, considera el Consejo de E stado que sí procede declarar la nulidad. Así, en Dictamen 2103/2010, manifiesta que "la AEAT se dirigió a una dirección incorrecta, que había dejado de tener la condición de domicilio fiscal del Sr. , tal y como éste había comunicado previamente a la Administración. Ello impidió que la notificación personal pudiera llegar a pr acticarse, siendo esta circunstancia imputable únicamente a la Administración, y priva de eficacia a la notificación edictal. En definitiva, se han producido graves deficiencias en las notificaciones practicadas que han dado lugar a una situación de indefensión real y efectiva,

pues el Sr. se vio privado de la posibilidad de acudir a la vía del recurso contra la liquidación practicada. Adicionalmente, no hay que olvidar que ante el impago de la deuda tributaria, se inició la vía de apremio, de la que el interesado no tuvo conocimiento hasta que su entidad bancaria le comunicó el embargo. Por lo tanto, también en relación con los actos dictados en fase ejecutiva concurre análoga carencia".

En el supuesto ahora sometido a consulta, ha de precisarse que lo que se pretende es la nulidad de la resolución del recurso de reposición, dadas las irregularidades habidas en su notificación. Y ello constituye una diferencia sustancial respecto de los supuestos en los que este Consejo Jurídico ha apreciado la existencia de una verdadera indefensión material o una imposibilidad de acceso a las posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos y que se circunscriben a procedimientos iniciados de oficio por parte de la Administración tributaria, que se desarrollan con la total ignorancia del interesado, quien a menudo sólo llega a tener conocimiento del mismo cuando se hacen efectivas sobre su patrimonio las medidas ejecutivas del procedimiento de apremio, de modo que, al no tener conocimiento de los actos administrativos no puede combatirlos ni realizar actuación alguna en defensa de sus derechos sino cuando aquéllos ya han sido ejecutados.

Sin embargo, en el asunto de la consulta, la interesada conoce la existencia del procedimiento de recurso por la sencilla razón de que es ella quien lo inicia mediante su escrito de impugnación. Por ello, aunque no se le notifique en el domicilio indicado la resolución del recurso y en consecuencia no tenga conocimiento efectivo de la misma, señala el Consejo de Estado en el ya citado Dictamen 2107/2010, que "no cabría apreciar en modo alguno una situación de indefensión pues tenía la posibilidad de presentar la correspondiente reclamación contra la desestimación presunta del recurso (artículo 225.4 de la Ley General Tributaria)".

B) Actos administrativos dictados en materia tributaria que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurrido en plazo (como es el caso), y se traten de actos, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 217.1, f) LGT. En el Dictamen 276/2013 la cuestión a analizar era, para determinar si concurre o no el motivo de nulidad previsto en el citado precepto, si cuando la Junta de Gobierno Local acordó el 5 de abril de 2013 la devolución a la interesada de una cantidad que ella había ingresado en concepto de Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), había o no prescrito el derecho de ésta a obtener su devolución, instada el 13 de marzo de 2013, exponiendo el Consejo lo que sigue.

El ICIO es un tributo municipal cuyo hecho imponible es la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la correspondiente licencia urbanística, se haya obtenido o no ésta (art. 100.1), siendo la base imponible el "coste real y efectivo" de la construcción, que será su "coste de ejecución material" (art. 102.1), con la particularidad (prevista para algunos tributos en el artículo 21.2 LGT) de que, aunque el devengo del tributo se produce "en el momento de iniciarse la construcción", cuando se conceda la licencia (lo que presupone su solicitud), el artículo 103.1 prevé que el Ayuntamiento practique entonces una "liquidación provisional a cuenta", tomando como base imponible (provisional) el importe del presupuesto de la obra, si éste estuviere visado, o el importe resultante de aplicar a la obra proyectada los índices o módulos que hubiere establecido a este efecto una Ordenanza municipal.

A partir de ello, el citado artículo 103.1 LHL establece que *"una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el Ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior, practicando la correspondiente liquidación definitiva, y exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda"*.

De tales prescripciones se desprende, en primer lugar, que la liquidación provisional y a cuenta del impuesto, realizada con ocasión del otorgamiento de la licencia, no dará lugar a un ingreso que pueda calificarse de indebido si en tal ingreso no concurre alguno de los supuestos previstos a tal efecto en el artículo 221.1 LGT, es decir, duplicidad en el pago, pago de cantidad superior a la consignada en dicha liquidación, pago de deuda tributaria prescrita o cuando así lo prevea la normativa tributaria. En el presente caso no se ha alegado la existencia de alguna de tales circunstancias en el ingreso de 10.087,84 euros, derivado de la liquidación provisional del ICIO, efectuado por la interesada el 24 de noviembre de 2006. Es más, ni siquiera se ha cuestionado, ni por el Ayuntamiento ni por la interesada, que la referida liquidación fuera contraria a Derecho, siendo como es un acto procedente en aplicación del ya citado artículo 103.1 LHL.

En esta línea, la STSJ de Castilla-León (Burgos), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de noviembre de 1999, expresa que *"es obvio que en la actitud desplegada por el recurrente, caracterizada por el pago del impuesto, después de una liquidación provisional, practicada después de haberse solicitado la concesión de una licencia de obras, habiendo desistido después la recurrente de la ejecución de las obras, tramitándose incluso la licencia de actividad, no existe ningún ingreso indebido. Al contrario, en el momento que tales actividades se desarrollaron el impuesto abonado era totalmente debido y ajustado a la normativa legal, luego no puede aplicarse a un ingreso debido las normas que el legislador da para la devolución de*

ingresos indebidos, aplicables únicamente a los supuestos en que por la existencia de errores fácticos o jurídicos el total o una parte de la cantidad ingresada pueda tener la concentración (sic, consideración) legal de riesgos (sic, ingresos) indebidos".

Por ello, frente a la consideración del Ayuntamiento de que la interesada estaba solicitando la devolución de un ingreso indebido y que, conforme al artículo 66, c), en relación con el 67.1, cuarto párrafo, LGT, es aplicable un plazo de prescripción de cuatro años contado desde la fecha del ingreso indebido, debe afirmarse que tal ingreso fue debido, en cuanto correctamente derivado de la liquidación provisional prevista en la normativa del impuesto.

El citado artículo 103.1 LHL regula el supuesto, ordinario, en que la obra para la que se solicita licencia se acabe ejecutando. En tal caso, la liquidación provisional del ICIO debe ser confirmada o modificada en su momento por la liquidación definitiva, previa comprobación por el Ayuntamiento del valor real y definitivo de la construcción efectivamente realizada. En este caso, la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 8 de marzo de 2002, califica de "forzosa" a dicha liquidación definitiva, lo cual es lógico por la necesidad de realizar una determinación definitiva de la base imponible del impuesto, que es, como se dijo anteriormente, el efectivo coste de ejecución material de la construcción de que se trate. En consecuencia, en el supuesto ordinario, hasta que no se considere finalizada la construcción no procederá iniciar el procedimiento de liquidación definitiva del ICIO, con la comprobación de la obra realizada y la consiguiente determinación de su coste real y efectivo.

Sin embargo, la LHL no regula el supuesto en que la obra no llegue a ejecutarse. En el asunto dictaminado, el interesado manifestó al Ayuntamiento su voluntad de no realizar las obras para las que obtuvo licencia, sin que antes de tal manifestación el Ayuntamiento hubiera declarado la caducidad de la licencia. A la vista de dicha ley, parece claro que, a partir de la referida manifestación del interesado, el Ayuntamiento habrá primeramente de comprobar las obras que se hubieren realizado y luego actuar en consecuencia, tanto desde el punto de vista urbanístico como tributario. Desde la perspectiva urbanística, si de la comprobación de las obras resultase que la obra para la que se otorgó licencia no se ha realizado, habrá de declarar la caducidad de ésta, para extinguir así sus efectos (subsistentes en tanto no recaiga el formal acto de declaración de caducidad, como reitera la jurisprudencia). Y, desde el punto de vista tributario, deberá considerar que no procede efectuar una liquidación definitiva de un impuesto que finalmente no ha llegado a devengarse (ni del que existe base imponible) y, en consecuencia, que procede acordar la devolución de la cantidad ingresada en su día a cuenta por el interesado.

En este sentido se pronuncia la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de julio de 2012, que expresa lo siguiente:

"Por último, también procede desestimar el recurso de apelación formulado por el Ayuntamiento de los Alcázares en lo que se refiere a la procedencia de la devolución del ICIO ingresado, incrementado con los correspondientes intereses de demora, por los propios argumentos contenidos en la sentencia apelada, ya que, no habiéndose iniciado las obras, como acreditan los informes técnicos emitidos por el Inspector de Obras y el Arquitecto técnico del Ayuntamiento a los que antes se ha hecho referencia, es evidente que no se ha dado el hecho imponible del impuesto establecido en el art. 100.1 TRLHL 2/2004, de 5 de marzo, ni tampoco su devengo (art. 102. 4 de la misma Ley), y ello al margen de que la Ley permita al Ayuntamiento practicar una liquidación provisional a cuenta (art. 104.1), tomando como base imponible el presupuesto contemplado en el proyecto presentado por la solicitante de la licencia de obras. Precisamente al haber ingresado a cuenta la empresa recurrente el importe de dicha liquidación provisional es por lo que procede su devolución una vez solicitada (mediante dos escritos), ante la evidencia de que no ha iniciado ni terminado las obras en los plazos establecidos en la licencia y que tampoco lo va a hacer en el futuro. Es cierto que la licencia no puede considerarse caducada ope legis según los argumentos antes expuestos, y asimismo que la actora no ha desistido expresamente de la misma y que tampoco se ha tramitado el oportuno expediente de caducidad con audiencia de las partes. Sin embargo, también lo es que la actora, desde el momento en que solicitó la devolución del impuesto, una vez transcurridos sobradamente dichos plazos, está manifestando su voluntad de forma reiterada de no iniciar las obras. Es evidente, en consecuencia, que no se da el hecho imponible, ni el devengo de dicho impuesto, y que por lo tanto procede su devolución. Al no haberse producido el hecho imponible ni el devengo es indudable que tampoco ha nacido la obligación de pagar el impuesto (arts. 20 y 21.1 LGT)...".

Casos como el analizado encajan plenamente en el supuesto de "devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo" que el artículo 31 LGT diferencia claramente del de "devolución de ingresos indebidos" a que se refieren sus artículos 32 y 221. Dicho artículo 31 establece en su número 1 que "son devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo las correspondientes a cantidades ingresadas o aportadas debidamente como consecuencia de la aplicación del tributo".

Así, en casos como el presente nos encontramos ante un supuesto en el que en un principio se realiza un ingreso a cuenta, derivado de la especial "liquidación provisional" prevista en la normativa del impuesto, que, como se dijo, debe calificarse como debido (por no concurrir en él ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 221.1 LGT). Cuando deba considerarse que la obra en cuestión no se va a realizar (por desistir el interesado o por

haber recaído previamente una formal declaración de caducidad de la licencia, que extingue sus efectos, según razona la citada sentencia), es entonces, y no antes, cuando surge la obligación de devolver la cantidad en su día ingresada, pues sólo desde tal momento se revela que no habrá de devengarse el impuesto ni producirse hecho imponible alguno; y, en consecuencia, es desde tal preciso momento cuando el interesado podrá ejercitar su derecho a solicitar la devolución de la cantidad debidamente ingresada a cuenta en su día, empezando desde entonces a contar el correspondiente plazo de prescripción, de conformidad con lo previsto para estos específicos supuestos de devoluciones en los artículos 66, c) y 67.1, cuarto párrafo, LGT.

En efecto, este último precepto establece que el plazo de prescripción para solicitar las devoluciones que procedan (por ingresos en su día debidos, se insiste) derivadas de la normativa de cada tributo, comenzará a contarse desde que finalice el plazo establecido en la misma para solicitar la correspondiente devolución (lo que, como se apuntó antes, en nuestro caso no se prevé, dada la falta de regulación del supuesto de que se trata), "o, en defecto de plazo" (como es el caso), "desde el día siguiente a aquel en que dicha devolución pudo solicitarse". Como señala la referida sentencia, en tanto no recaiga un acto formal declarativo de la caducidad de la licencia (que el Ayuntamiento puede iniciar de oficio, lo que en el caso no hizo), las obras pueden ejecutarse, aunque hubiere finalizado el plazo establecido al efecto en la licencia; por ello, en principio, el mero transcurso de dicho plazo no autoriza a entender que existe un desistimiento tácito del interesado a la ejecución de las obras (sí cuando solicita la devolución del ingreso a cuenta, como señala dicha sentencia). No obstante, en la hipótesis de que así pudiera sostenerse, debe tenerse en cuenta que, en el presente caso, en la licencia no se consigna plazo alguno para la terminación de las obras, por lo que no resulta factible determinar una fecha a partir de la cual poder considerar, sin ningún género de dudas, que el interesado desistía tácitamente de la ejecución de las obras y, por tanto, que hubiere de computarse desde tal fecha el plazo de prescripción para solicitar la devolución del ingreso a cuenta del ICIO.

En el asunto consultado, cuando la mercantil interesada, en el escrito presentado el 13 de marzo de 2013, solicitó la "anulación del expediente de obra", fundada en que las obras no iban a realizarse, en rigor no estaba promoviendo ninguna acción para revisar de oficio la licencia concedida en tal expediente, pues no alegaba que existiese infracción alguna en la misma; en realidad, estaba solicitando la declaración de caducidad de tal licencia, que es lo que, más allá de la literalidad de los términos empleados por aquella y por el Ayuntamiento, efectuó éste cuando el 5 de abril de 2013 su Junta de Gobierno acordó "anular" dicha licencia y, en consecuencia, devolver a la interesada el importe de la cantidad ingresada a cuenta en concepto del ICIO. Por todo ello

no puede considerarse que cuando, en el mismo escrito, aquélla solicitó la devolución de tal cantidad, su derecho estuviera prescrito.

En consecuencia, en la medida en que no puede considerarse que en la fecha en que el Ayuntamiento acordó la devolución a la interesada de la cantidad de referencia su derecho a tal devolución estuviese prescrito, no puede admitirse que aquélla careciese en tal momento de un requisito esencial para adquirir dicho derecho, no concurriendo, por tanto, el supuesto previsto en el artículo 217.1, f) LGT.

3. SOBRE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

3.1. Resolución contractual.

Se han producido 11 Dictámenes sobre contratos, siendo 9 de ellos relativos a resoluciones unilaterales promovidas por la Administración alegando incumplimientos de obligaciones esenciales por los contratistas, circunstancia que también fue apreciada por el Consejo Jurídico en 7 ocasiones dictaminando favorablemente las propuestas. En los 2 restantes el Dictamen fue desfavorable por advertirse la necesidad de completar la instrucción mediante la audiencia al avalista, o por haberse producido la caducidad del procedimiento.

Respecto a la aplicación de ésta en el ámbito de la resolución contractual, basta remitirnos a lo expresado reiteradamente por este Consejo Jurídico, acogiendo la doctrina del Tribunal Supremo que sostiene la plena aplicabilidad del instituto de la caducidad en los procedimientos de resolución contractual iniciados de oficio (SSTS, Sala 3ª, de 2 de octubre de 2007, y 13 de marzo de 2008). Así, en la primera de las sentencias citadas se señala (F.D. Cuarto):

"...al haberse iniciado de oficio por el órgano de contratación competente para ello el procedimiento de resolución de contrato, y atendiendo a la obligación de resolver y notificar su resolución que a las Administraciones Públicas impone el artículo 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, la Administración hubo de resolver el procedimiento dentro de plazo, que al no estar establecido en su norma reguladora, la Ley lo fija en tres meses en el artículo citado. Lo expuesto ha de completarse con lo que mantiene el artículo 44 de la Ley 30/1992, en la redacción que le dio la Ley 4/1999, en vigor cuando se inició el procedimiento, que en su apartado 1 mantiene que "en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos y que en su número 2 dispone como efecto del vencimiento del plazo que "en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades (...) de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo del expediente, con los efectos previstos en el artículo 92".

En la segunda sentencia citada (F.D. Tercero, B), se responde a las posturas que sostienen la incompatibilidad entre la caducidad del procedimiento prevista en la LPAC y los principios generales que inspiran la contratación administrativa, señalando el Alto Tribunal que dicha incompatibilidad "no se percibe en lo que ahora nos importa, esto es, en lo que hace a los procedimientos de resolución de dichos contratos, y menos aún en

los que la causa de resolución sea, como en el caso de autos, la de la imputación a la contratista de un incumplimiento culpable. La previsión de la caducidad de un procedimiento persigue evitar situaciones de incertidumbre jurídica, que se prolonguen injustificadamente en el tiempo; prolongación nada deseada, sino todo lo contrario, en el seno de una relación contractual cuando una de las partes pretende poner fin a ella, extinguiéndola anticipadamente; y menos deseada, aún, cuando el origen de esa pretensión es una causa, como aquella, que no aboca sin más a la resolución, sino que se traduce en una facultad de opción de la Administración entre forzar el cumplimiento estricto de lo pactado o acordar la resolución (...)"

La anterior doctrina sobre la aplicación de la caducidad a este tipo de procedimientos -seguida por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes, como el 181/2009 o el 162/2012, entre otros- ha sido ya incorporada en diversos pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia, entre ellos el de nuestra Región (Sentencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de marzo de 2008). También las sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de noviembre de 2007 y 7 de octubre de 2008.

El carácter determinante del dictamen en estos procedimientos de resolución contractual, a efectos de aplicar la suspensión del procedimiento prevista por el artículo 45.2,c), LPAC, también aparece en los expedientes objeto de consulta. El Consejo Jurídico incluye como primera consideración en sus dictámenes la calificación del mismo como preceptivo, o no, al fijar su competencia en relación con el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, que regula el carácter preceptivo, o no, del Dictamen, pero no regula el carácter determinante, o no.

En la Consideración segunda, párrafo segundo del Dictamen 231/2013, se dice:

"Iniciado el procedimiento el 20 de mayo de 2013, y suspendido el plazo máximo para resolver el día 23 de julio, a la recepción del presente Dictamen podrá la Consejería reanudar el plazo hasta completar los tres meses, todo ello en consideración a que la propuesta del Consejero de 5 de julio de 2013 tiene los efectos de una Orden, al ser materia de su competencia, y todo ello dentro del régimen jurídico de la caducidad en los términos que recuerda el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos (apartado II)".

Ello supone, implícitamente, asumir que el Dictamen es determinante además de preceptivo, porque de otro modo no sería admisible la suspensión del plazo. Esta es la postura sostenida también en otros Dictámenes recientes:

-Dictamen 129/2013, Consideración Segunda, III:

“El plazo máximo de resolución y notificación en procedimientos como el presente (de tres meses y de caducidad, según jurisprudencia y doctrina consultiva ya asentada y conocida), se inició el 30 de noviembre de 2012 (Antecedente Octavo), quedando suspendido, ex artículo 42.5, c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), cuando el 20 de febrero de 2013 la Junta de Gobierno Local acordó someter su propuesta al Dictamen de este Consejo Jurídico (...).”

- Dictamen 128/2013, Consideración segunda, II, b):

“Por lo que se refiere al plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución del procedimiento, iniciado éste mediante acuerdo del Director Gerente del SMS de 2 de enero de 2013, dicho plazo quedó suspendido mediante resolución del mismo órgano de 11 de marzo de 2013, (siempre y cuando se haya comunicado a los interesados dicha fecha de suspensión conforme se dispone en la referida resolución, circunstancia que no consta acreditada en el expediente) y se reanudará cuando el órgano consultante reciba el presente Dictamen, de acuerdo con el artículo 42.5, c) LPAC, que deberá ser comunicado, igualmente, a la adjudicataria y al avalista”.

Una conocida y arraigada doctrina del Consejo de Estado considera que, con carácter general, en caso de concurrencia de varias causas de resolución de un contrato administrativo debe aplicarse de manera preferente la que se hubiere producido antes desde un punto de vista cronológico. Dicha doctrina resulta de numerosos dictámenes, entre los que destaca el número 47.892, de 4 de julio de 1985, en el que se dice que *“cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción debe atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo”*. Y en otro de los Dictámenes allí citados, el nº 55.564, de 31 de enero de 1991, precisó que el criterio fundamental, por tanto, es el de la preferencia por la causa primeramente perfeccionada en el tiempo -es decir, aquella que ha quedado integrada por todos y cada uno de sus perfiles institucionales- y será, por tanto, la que rija el régimen sustantivo de la resolución (Dictamen 169/2007 de este Consejo Jurídico (Dictámenes 22 y 144/2009).

La aplicación de tal doctrina provoca que en el Dictamen 344/2013, si bien se dictamina favorablemente la propuesta de resolución contractual, se indica que la causa por la que procede hacerlo es el concurso de acreedores, distinta a la propuesta, con la consecuencia, además, de que no procedía la incautación de la fianza que también se pretendía. En efecto, la declaración de suspensión de pagos o quiebra, hoy el concurso de acreedores, no determina la pérdida de la fianza si aquéllas no han sido calificadas como culpables o fraudulentas (Dictámenes del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 1992

y 23 de junio de 1994, entre otros) (Dictamen 144/2009). A diferencia de su antecedente legislativo inmediato, el 113.4 TRLCAP, el precepto no impone la incautación de la garantía como efecto propio y necesario de la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista, lo cual no debe interpretarse en el sentido de que no pueda la Administración retener dicha garantía. En efecto, una interpretación sistemática de la Ley permite vislumbrar que, aunque el artículo 208.4 guarda silencio acerca de la incautación de la garantía, el artículo 88, letra c) LCSP, al regular las responsabilidades a que están afectas las garantías, establece que éstas responden “de la incautación que pueda decretarse en los casos de resolución del contrato, de acuerdo con lo que en él o en esta Ley esté establecido”. Ante el silencio del contrato acerca del destino de la fianza constituida en caso de resolución de aquél, la LCSP establece, en su artículo 90.1, que la garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, “o hasta que se declare la resolución de éste sin culpa del contratista” (Dictamen de este Consejo Jurídico 155/2013).

3.2. Interpretación.

A) Con carácter general, la interpretación contractual debe hacerse para encontrar el verdadero sentido y contenido de las cláusulas a las que se sometieron las partes, y para ello puede acudir, aunque sea con carácter supletorio, a las reglas que con carácter general establecen los artículos 1.281 y siguientes del Código Civil, según dispone el artículo 7.1 TRLCAP.

Así lo dice también el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en su sentencia de 10 de febrero de 1999, *“la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes...”*, sin que pueda ser entendida de un modo absoluto, que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (STS 20 de abril de 1999). Así, la prerrogativa interpretativa de la Administración no es una vía para la reformulación del contrato, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica (Dictamen 130/2013).

En consecuencia, la interpretación del contrato persigue la atribución del verdadero sentido y contenido de las cláusulas contractuales, atribuyendo el ordenamiento jurídico tal prerrogativa a la Administración y permitiendo al contratista oponerse a la misma. Ante la manifestación de ese disenso es necesario indagar el sentido que ha de atribuirse a las cláusulas litigiosas, contemplando, desde una perspectiva global, sistemática e integradora, el régimen jurídico del contrato.

Desde esta perspectiva, lo primero que debe determinarse es la existencia y alcance de la denominada cuestión de interpretación. Y ello por cuanto, como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen de 4 de julio de 1985, expte. 47.858), a veces "es difícil diferenciar entre la simple aplicación del contrato administrativo y la existencia de una cuestión de interpretación en sentido estricto", diferencia básica desde el punto de vista de la exigencia del presente Dictamen y de los efectos que de ello se derivan.

Así, continúa el Consejo de Estado en el antedicho Dictamen, podría estimarse como dato indicativo de la existencia de una cuestión relativa a la interpretación de un contrato, "la oposición misma del contratista a la aplicación de alguna o algunas cláusulas del contrato, no por una simple negativa a cumplirlas, sino por discrepancias sobre el sentido y alcance de las mismas". En el mismo sentido, el Dictamen 2064/2005.

B) De la aplicación del instituto de la caducidad en los procedimientos de interpretación contractual (Dictamen 130/2013). El artículo 44.2 LPAC dispone que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá su caducidad. Para la aplicación de la caducidad en el ámbito de la contratación administrativa ha de partirse, en primer lugar, de la determinación de si nos encontramos ante un verdadero procedimiento autónomo o específicamente establecido y dibujado con perfiles propios por la legislación de contratos o si, por el contrario, se trata de una mera incidencia en la ejecución del contrato. Y ello porque el Tribunal Supremo, en sentencia entre otras de 28 de febrero de 2007, recuerda que cuando el artículo 42.2 LPAC establece la obligación de la Administración Pública de resolver los procedimientos iniciados, advierte que ha de hacerlo en el plazo "fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento", de modo que si la cuestión suscitada se refiere a la ejecución del contrato, no estaríamos ante un procedimiento autónomo, toda vez que la normativa contractual no lo contempla como tal. Sólo lo hace, según la indicada sentencia, respecto de "las peticiones de clasificación de contratistas, modificación, cesión o resolución del contrato o peticiones de atribución de subcontratación. La ejecución del contrato y todas sus incidencias debe reconducirse al procedimiento contractual de adjudicación del contrato, porque en ese expediente se recogen el conjunto de derechos y obligaciones de las partes".

Conforme a la indicada doctrina, la interpretación de los contratos administrativos no conformaría propiamente un procedimiento autónomo o específico, por lo que no le sería aplicable la institución de la caducidad, sino que se trataría de un mero expediente de resolución de incidencias en la ejecución del contrato que habría de reconducirse al procedimiento más

genérico de adjudicación. Así puede deducirse, también, del tratamiento reglamentario de los expedientes de interpretación, que el artículo 97 RGCAP regula bajo el epígrafe "resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos" y cuyas prescripciones serían aplicables "salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos".

Asimismo, la STSJ Galicia 544/2005, de 23 de junio, señala que el artículo 44.2 LPAC "se refiere a los procedimientos en los que la Administración ejercite facultades sancionadoras o de intervención, calificativos que no corresponden a los que tienen por objeto la interpretación de los términos de un contrato y su ajuste a la legalidad aplicable. Por ello tiene que ser rechazada la alegación de caducidad".

Ha de considerarse, no obstante, que el artículo 211 TRLCSP, a diferencia de la normativa vigente en el momento en que el Tribunal Supremo dictó la citada doctrina (art. 59 TRLCAP), ya sí alude expresamente a "los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a la interpretación (...) del contrato".

Además, como el procedimiento de ejercicio de la prerrogativa de interpretación contractual se encuentra predeterminado en buena medida en el propio TRLCSP (art. 211), que no sólo establece la preceptividad de determinados trámites, sino también la eficacia de los acuerdos que se adopten en su seno, y dado que la tramitación a seguir en dicha interpretación queda perfectamente delimitada por el artículo 97 RGCAP, dotándolo de notas similares a las de los procedimientos de resolución contractual, se ha propugnado (Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 3/2013) la extensión a estos procedimientos interpretativos de la doctrina jurisprudencial que de modo uniforme viene afirmando la aplicabilidad de la caducidad a los procedimientos de resolución de los contratos (por todas, STS de 28 de junio de 2011 y Dictámenes de este Consejo Jurídico 213/2009 y 161/2011, entre otros). También considera aplicable la caducidad en los procedimientos interpretativos el Consejo Consultivo de Andalucía (por todos, Dictamen 429/2012).

A la luz de lo expuesto y en atención a la finalidad de garantía que representa la caducidad, como reacción del ordenamiento jurídico frente al incumplimiento del plazo de resolución y notificación, ante un procedimiento iniciado de oficio con relevantes efectos onerosos para el contratista como el presente, considera el Consejo Jurídico que sería una medida de prudencia declarar la caducidad del procedimiento interpretativo, toda vez que a la fecha en que se acordó la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento, el plazo residual de tres meses aplicable ante la ausencia de previsión expresa en la normativa reguladora de este tipo de procedimientos, ya había transcurrido en exceso.

C) En el caso particular de una concesión administrativa, que se caracteriza por la transferencia o la cesión a un particular de una esfera de actuación de una entidad pública, produciéndose una escisión entre la titularidad de la actividad o explotación -que permanece en la Administración pública concedente- y la gestión de la misma, que se encarga a un particular, que asume el riesgo económico de la explotación, la relación contractual, como es obvio, debe interiorizar las consecuencias de los cambios normativos con arreglo a los clásicos principios de regularidad y continuidad de las prestaciones del servicio y con arreglo también al principio de conservación de los contratos ("*favor contractus*") como canon hermenéutico que inspira todo el ordenamiento jurídico (Dictamen 231/2013).

D) El equilibrio económico y el riesgo y ventura en la concesión de servicios públicos (Dictamen 130/2013). En el contrato de gestión de servicios públicos mediante concesión la aplicación del principio de riesgo y ventura del contratista, en cuya virtud éste asume los riesgos económicos de la explotación, ha de conjugarse con el deber de la Administración de mantener el equilibrio financiero de la concesión, principio importado de la doctrina francesa y que encuentra su fundamento en la necesidad fundamental de mantener la continuidad de la prestación del servicio público.

Señala el Tribunal Supremo, en sentencia de 21 de febrero de 1998, que el equilibrio económico-financiero de la concesión es un concepto jurídico indeterminado cuyo significado "no puede ser otro, como entendió ya el Consejo de Estado Francés en su ejemplar Arrêt de 11 de marzo de 1910 - «Cie. Française des Trammways»- que la búsqueda, en la medida de lo posible, de «una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas», ventajas y obligaciones que «deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles», pues «en todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige», que «es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión». Insiste en esa idea el Tribunal Supremo al señalar que la concesión "está dominada por un criterio fundamental: mantener la continuidad de la prestación del servicio público. Y así, cuando no se sostiene la honesta equivalencia entre lo que se da al concesionario y lo que se le exige, para evitar el abandono de la concesión o el deterioro del servicio, será preciso restablecer el equilibrio financiero de la concesión" (STS, 3ª, de 2 de diciembre de 1988).

Este derecho del concesionario al mantenimiento del equilibrio financiero de la concesión opera como elemento modulador de la rigidez del principio de riesgo y ventura que impera en los contratos administrativos (art. 46 LCE) y en particular para el de gestión de servicios públicos bajo la modalidad de concesión, ex artículo 66.1ª LCE, en cuya virtud, el empresario gestionará el

servicio a su riesgo y ventura. Para la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 22/2009, de 25 de septiembre), "esta expresión sólo puede ser entendida en el sentido de que el empresario asuma el riesgo de pérdida que pueda derivar de la gestión del servicio, del mismo modo que es consustancial al sistema que perciba los beneficios que deriven de ella". Asimismo, afirma que es propio de este tipo de contratos que la cuantía de la remuneración del concesionario esté directamente ligada con la mejor o peor gestión que del servicio haga aquél, de modo que "su importe se vincule directamente con la demanda o la disponibilidad del servicio", precisando que el riesgo concesional "supone que el resultado de la gestión ofrezca un grado tal de incertidumbre que, de antemano, no sea posible garantizar los ingresos del concesionario. El requisito esencial para ello, evidentemente, es que los ingresos derivados de la gestión del servicio que haya de percibir el concesionario no dependan exclusivamente de su mayor o menor grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión. El riesgo consiste en que los ingresos derivados de la gestión dependan de hechos o circunstancias ajenos a la voluntad del empresario".

El riesgo concesional y la ventura del empresario, en definitiva, alcanzan la condición de elemento esencial de este tipo de contratos, de forma que se transfiere al concesionario la responsabilidad técnica, financiera y de gestión del servicio, asumiendo los riesgos y los beneficios vinculados a los capitales invertidos y a la explotación, como es el relativo a la reducción de costes, pero también a la demanda del servicio.

Su plasmación en el régimen local se encuentra en los arts. 126.2.b), 127.2.2º y 128.3.2º RSCL.

Esta situación de equilibrio económico inicial, conforme a las previsiones de la normativa de contratación administrativa y del propio PCAP (Cláusulas 14.2 y 17.2), reviste caracteres de garantía para el empresario y por extensión para el servicio, en el sentido de impedir que la onerosidad sobrevenida del contrato pueda resultarle tan antieconómica que determine la quiebra de la concesión, impidiendo la continuidad de la prestación del servicio y la satisfacción del interés público a ella anudada, verdadera ratio de la institución. Es decir, frente al *ius variandi*, el *factum principis* de la Administración o ante la concurrencia de acontecimientos imprevisibles que alteren sustancialmente la economía de la concesión, el deber de la Administración de mantener la ecuación financiera inicial del contrato opera como un mecanismo excepcional de redistribución de riesgos entre el empresario y la Administración, limitando el aleas empresarial, pero no conlleva automáticamente la atribución a aquélla de todos los rendimientos de la explotación del servicio que superen el beneficio industrial del concesionario fijado en su oferta.

Es evidente, no obstante, que en el sinalagma propio de todo negocio contractual debe buscarse la honesta equivalencia de las prestaciones, de modo que al igual que un incremento desproporcionado en los costes o una disminución sustancial de los ingresos reales de la concesión respecto de los previstos genera en la Administración el deber de compensar al concesionario por la pérdida económica que ello supone, una elevación de la demanda del servicio determinante de un incremento importante de los resultados de la explotación, muy por encima de los ingresos previstos en la oferta del adjudicatario alteraría esa equivalencia. No obstante, y a diferencia de lo que, como hemos indicado, establece la normativa de contratación en relación con las pérdidas significativas en la economía de la concesión, no existe previsión legal expresa de un mecanismo distributivo de los beneficios de la explotación que limite la ventura del concesionario y que traslade a la Administración los mayores beneficios de la explotación, en lo que excedan del beneficio industrial reconocido a la empresa prestadora.

Sí lo contempla, sin embargo, el PCAP. En efecto, ya hemos indicado que la Cláusula 10.2 prevé, como vía para reequilibrar económicamente la concesión, incrementar la retribución del contratista mediante la modificación de las tarifas que los usuarios del servicio han de pagar al concesionario. Por su parte, el apartado 3 de la Cláusula 10, tras señalar que el Ayuntamiento podrá modificar en cualquier momento las tarifas del servicio, prevé que revertirá al mismo, "mediante el incremento del canon, la parte de la retribución del concesionario que exceda de la necesaria para el mantenimiento del equilibrio económico de la concesión". No obstante, como de conformidad con la Cláusula 12.2 el canon total de la concesión no será revisado durante los 25 años de vigencia del contrato, esa reversión al Ayuntamiento del producto de las tarifas del servicio que exceda del necesario para mantener el equilibrio económico de la concesión se instrumenta a través de un "canon de revisión" que, de conformidad con la Cláusula 11.5 PCAP, habrá de pagarse a la Corporación concedente "en la forma que se disponga en el acuerdo de modificación de tarifas que se derive".

Ha de señalarse, al respecto, que en la concepción de la concesión de servicio público imperante en nuestro ordenamiento, tanto este canon de revisión como el complementario, en la medida en que persiguen garantizar la participación de la Administración concedente en los rendimientos del servicio, resultan extremadamente singulares, dado que la finalidad de la concesión es asegurar la prestación del servicio público a los usuarios y no la de generar ingresos económicos para la Corporación, máxime cuando es el producto de las tarifas que abonan los usuarios lo que lo sostiene.

En cualquier caso, y por lo que respecta a la cuestión interpretativa sometida a consulta, la justificación esgrimida por el Ayuntamiento para fundamentar su interpretación de la fórmula de cálculo del canon

complementario, de conformidad con el Pliego, sería la propia del canon de revisión de la Cláusula 11.5, y no del previsto en la 12.3 PCAP, cuya finalidad responde a proporcionar una mayor participación del Ayuntamiento en los rendimientos de aquélla cuando se produzca la condición objetiva del incremento del número real de abonados en más del 25% respecto de los existentes al comienzo de la prestación del servicio.

El Consejo Jurídico concluyó este Dictamen 130/2013 señalando que la omisión en el Pliego de una fórmula concreta para el cálculo del canon complementario y su simple remisión, sin mayores matices o modulaciones, a la prevista para el canon inicial, deriva en una situación de difícil solución técnica en la que habrá de buscarse el mantenimiento de las bases sobre las que se fijó el equilibrio económico primigenio del contrato, evitando interpretaciones que determinen una traslación íntegra al Ayuntamiento, en concepto de canon complementario, del conjunto de los rendimientos del servicio que excedan de su coste, lo que no sería acorde con la naturaleza misma de esta modalidad de contrato de gestión de servicios públicos.

En cualquier caso, ha de recordarse que en la concesión de servicios públicos, el equilibrio económico del contrato se mantiene a través de la fijación de las tarifas, ya que se entiende que con el producto de las mismas el concesionario puede, mediante una buena y ordenada administración, cubrir los gastos de amortización y explotación del servicio y obtener un margen normal de beneficio industrial (Cláusula 8 PCAP).

En consecuencia, quizás procediera que, de cara al futuro, el Ayuntamiento explorara la posibilidad de revisar su política tarifaria para, en la medida de lo posible, ajustar la contraprestación que han de satisfacer los usuarios del servicio a la necesaria para cubrir sus costes, incluido el margen normal de beneficio industrial del concesionario, impidiendo un crecimiento desmesurado de los rendimientos del servicio sufragado por los abonados. Podría evitarse así la aplicación de un concepto que, aun previsto en el contrato, resulta extraño al sistema de la concesión de servicios públicos tal y como se concibe en nuestro ordenamiento.

3.3. Modificación.

Los 4 Dictámenes sobre modificación de contratos administrativos tienen por común denominador la incidencia de la crisis económica en su cumplimiento, pero desde dos perspectivas diferentes: la necesidad de cumplir el principio de estabilidad presupuestaria y el derecho del contratista al mantenimiento del equilibrio económico-financiero del contrato.

En cuanto a lo primero, el Dictamen 175/2013 volvió a recordar que el primer requisito para aceptar una modificación contractual es la presencia de una razón de interés público que la ampare, afirmando la propuesta que tal

razón en el supuesto sometido a consulta es el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Como consecuencia de la crisis económica y financiera global, se derivan diversas consecuencias en el ámbito presupuestario de las Administraciones Públicas. La necesidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria que garantice una adecuada financiación del sector público que permita, entre otras cosas, continuar con la prestación de los servicios públicos, base del Estado del bienestar, provocó una modificación del artículo 135 de la Constitución Española (CE), con el fin de incorporar al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. En el apartado 1 del citado precepto se recoge ahora que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

Con amparo en este mandato constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en cuyo Preámbulo se afirma que *"el principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas"*. El artículo 7, por su parte, tras disponer que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público, exige que los contratos habrán de *"supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"* (apartados 2 y 3).

Ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la situación de déficit estructural que atraviesa la Comunidad Autónoma, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 21 y 22 en relación con el 11.3 LOEPSF, se aprueba el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio para el trienio 2012-2014, entre cuyas líneas de actuación para la reducción del gasto corriente incluye la siguiente: *"Implementación de un Plan de Reducción de gasto en comunicaciones, fundamentalmente, mediante la limitación del gasto máximo por teléfono móvil, y la utilización del mismo únicamente por el personal directivo y aquél que por la naturaleza de las funciones a desarrollar en su puesto de trabajo requiera de su uso..."*.

Finalmente cabe citar la Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012, cuya Disposición adicional vigésimo primera, apartado 3, establece que *"en los contratos administrativos adjudicados por cualquier ente integrante del sector público regional con anterioridad al 6 de marzo de 2011,*

se considerará realizada por motivos de interés público toda modificación que, con la finalidad de posibilitar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el ejercicio 2012, se proponga la reducción del volumen de obligaciones o ampliación del plazo de ejecución del contrato". Si bien esta regla no sería directamente aplicable al contrato al que se refiere la consulta toda vez que su adjudicación es posterior al 6 de marzo de 2011 (fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, LES), sí cabe invocarla como criterio orientativo de la plasmación que el objetivo de estabilidad presupuestaria pueda tener en la normativa contractual. En este mismo sentido se han pronunciado también otras leyes autonómicas, como la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que, en su Disposición adicional tercera, establece lo siguiente: "a efectos de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se considerará que se realiza por motivos de interés público cualquier modificación de los contratos administrativos que tenga como finalidad el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria, reduciendo el volumen de obligaciones o ampliando el plazo de ejecución del contrato".

De conformidad con la propuesta de modificación sometida a consulta, la finalidad de la misma se ajusta a lo indicado en la referida línea de actuación y persigue alcanzar el objetivo de la estabilidad presupuestaria mediante la racionalización del gasto en comunicaciones móviles, ajustando los servicios objeto del contrato a la nueva valoración de las necesidades derivadas de la actual coyuntura, lo que determinaría la existencia de una razón de interés público en modificar el contrato.

Siguiendo lo ya resaltado en la Memoria del año 2012, en el año 2013 ha vuelto a plantearse en algunas consultas la posibilidad de ampliar la duración de un contrato de gestión de servicios públicos. En el Dictamen 129/2002, ya señaló este Consejo Jurídico que *"la jurisprudencia ha considerado que las modificaciones de los contratos administrativos no pueden significar una alteración de sus condiciones esenciales (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de febrero de 1989), añadiendo el Consejo de Estado que el derecho de la Administración de modificar el contrato no es una atribución legal indiscriminada que le permita a su libre criterio la novación de los contenidos de los pliegos que sirvieron de base a la licitación, sino una facultad reglada, que sólo puede ejercitarse cuando la aparición de nuevas necesidades materiales, no contempladas antes de la perfección del contrato, lo hagan indispensable para el mejor servicio del interés público, requiriendo una singular motivación de hechos respecto a dichas causas que, de no existir, impide la alteración del contrato (Dictámenes 41.914, de 24 de mayo de 1979,*

y 47.127, de 29 de noviembre de 1984). (...) La legislación aplicable incide, en fase de preparación del contrato de gestión de servicios públicos, en que ha de determinarse dicho plazo atendiendo a la recuperación por el concesionario de su inversión (art. 115.4ª RS), de lo cual deduce la jurisprudencia que la sujeción a plazo es requisito esencial de la concesión de servicio público, pues juega como una cláusula económica (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de septiembre de 1987). De ahí que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa aprecie que la ampliación de plazo de concesiones es cuestión extremadamente delicada por poder perjudicar la libre concurrencia (Informe 47/98, de 17 de marzo de 1999)...".

En el Dictamen 189/2013 se planteaba la posibilidad de ampliar la duración de un contrato de gestión de servicios públicos en el que no se contempla su prórroga, con correlativas medidas de restablecimiento del equilibrio económico del contrato para compensar al contratista por la sobrevenida modificación de su objeto. Se dijo que existe doctrina consultiva y jurisprudencia que vienen a considerar admisible la ampliación del plazo concesional en contratos de tracto sucesivo como el de gestión de servicios públicos, incluso si el contrato de que se trate no contempla su prórroga, como medida para restablecer su equilibrio económico y compensar al contratista en los supuestos de una sobrevenida modificación de su objeto cuando las modificaciones vengan impuestas al órgano de contratación por normas, actuaciones o hechos ajenos al contrato (supuestos de "*factum principis*" o fuerza mayor); y, con ciertas vacilaciones, si las modificaciones son acordadas por el órgano de contratación a virtud del sólo ejercicio de su "*ius variandi*", es decir, por apreciar éstas necesidades nuevas sin que las modificaciones le vengan impuestas por normas o actuaciones públicas ajenas a dicho órgano. Valen como ejemplo de ello el Dictamen nº 923/2001, de 21 de junio, del Consejo de Estado, la STS, Sala 3ª, de 27 de febrero de 2008, y el Informe nº 61/2008, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Como resumen de ello puede afirmarse que existen dos criterios básicos: a) que la ampliación o prórroga del contrato, cuando no esté prevista en el mismo, sólo procede en casos de modificación del objeto del contrato (derivada sólo de supuestos de "*factum principis*" o fuerza mayor a partir de la LCSP) y teniendo como único fin el compensar al contratista por el desequilibrio económico que tales modificaciones supongan en la ecuación financiera del contrato; y b) que, precisamente por lo anterior, la ampliación del plazo está necesariamente vinculada al objetivo de procurar la adecuada amortización de las inversiones realizadas por el contratista derivadas de la modificación del objeto del contrato.

En los Dictámenes 292 y 342 de 2013, se consultaban modificaciones respecto a las cuales fue necesario precisar algunas cuestiones previas que afectaban a la procedibilidad de la consulta:

- Forma de calcular el precio del contrato a efectos de determinar la preceptividad del Dictamen (Dictamen 292/2013). Los preceptos a considerar a la hora de plantearse la preceptividad del Dictamen de este Consejo Jurídico son, por un lado, el artículo 12.8 LCJ, que establece el carácter preceptivo de nuestro Dictamen en caso de modificación (de contratos administrativos) de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas (hoy, 601.012,10 euros). Por otro lado, también sería preceptivo el Dictamen en el caso previsto en el artículo 211.3, b) del vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), es decir, en el caso de modificaciones de cuantía superior a un diez por ciento del precio primitivo del contrato, cuando éste sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

Sobre la base de unas ideas previas expresadas en el Dictamen 129/2002, de 29 de julio, de este Consejo jurídico, se aclaró que la Administración ha de satisfacer al contratista determinadas cantidades por los servicios contratados, independientemente del origen de los recursos públicos destinados a ello -normalmente derivados de tarifas establecidas por dicha Administración-, y que son percibidos por el contratista, bien directamente de los usuarios, bien de la propia Administración, como recuerda el artículo 281 TRLCSP. Y debe tenerse en cuenta que las tarifas son exacciones públicas que el usuario del servicio formalmente abona a la Administración que las establece, al margen de que, en la práctica, puedan ser percibidas directamente por el contratista (con el debido control municipal). El “precio inicial” viene constituido por el precio que abona el Ayuntamiento de los servicios prestados por el contratista (aquí, según se dice, sólo vía tarifas), minorado por el precio (canon) que el contratista debe abonar al Ayuntamiento por la utilización de las instalaciones afectas al servicio.) En efecto, el precio de los contratos de servicios públicos, que por naturaleza son de tracto sucesivo y donde la prestación se contrata por varios años, es la cantidad que la Administración debe abonar al contratista por los servicios encomendados durante todos los años del contrato. Ya lo indicamos en nuestro Dictamen anteriormente transcrito y lo ratifica, entre otros, el Dictamen del Consejo de Estado nº 587/2004, de 6 de mayo, que expresa que *“se trata de una concesión por plazo de ocho años, por lo que el cómputo del precio ha de hacerse sobre el período total...”*. Y ello porque con la adjudicación del contrato por un precio anual y por varios años, la retribución del contratista (de cumplirse, como es lo normal, el plazo contractual), habrá de ser el importe de todas las anualidades del contrato, sin perjuicio, como apuntamos, de que en algunos casos dicho importe haya de minorarse con la prevista contraprestación económica que, en forma de canon anual, debe abonar el contratista a la Administración contratante.

Ahora bien, como en esta clase de contratos el importe del precio de las anualidades siguientes a la primera varía en función del transcurso del tiempo (pues depende de variables que actualizan, durante todas esas anualidades, el importe de la inicial), debe considerarse, a los exclusivos efectos que aquí interesan, es decir, la preceptividad o no del Dictamen del órgano consultivo, que el precio “inicial” o “primitivo” del contrato (que, por lo dicho, nunca será el real o efectivo al final de su duración) ha de calcularse a partir del precio de la primera anualidad a percibir por el contratista (minorado a su vez, según se dijo, por el canon inicial a satisfacer por aquél a la Administración, que en el presente contrato se determina en la Cláusula undécima, 4 P CAP), multiplicando el resultado así obtenido por el total de años de la concesión. Se trata, con ello, de determinar la entidad inicial de las obligaciones económicas que tiene que asumir la Administración, utilizando el precio de la anualidad inicial del contrato y, en su caso, del canon compensatorio, y aplicándolo a todo el plazo de duración.

- El Dictamen 342/2013 advirtió varias contradicciones entre los informes municipales emitidos y la propuesta consultada; y, además, la necesidad de completar el expediente con los correspondientes estudios e informes que den adecuado soporte a dicha propuesta. Tan esenciales carencias de motivación en la propuesta de modificación contractual justifica que proceda acordar la retroacción del procedimiento para completarlo con los informes de índole jurídica, técnica y económica que motiven suficientemente dicha propuesta, u otra que pudiere formularse, siendo tales carencias las siguientes:

a) En primer lugar, la propuesta de modificación contractual remitida, pretendiendo la prórroga, no contiene motivación alguna que justifique el apartamiento del criterio jurídico sostenido en el informe del Secretario municipal de que no es viable que, para resarcir al contratista de las nuevas obras que pretendan realizarse en el servicio de aguas, se compense a éste con una prórroga de 19 años del plazo de la concesión, motivación que resulta necesaria para fundar tal propuesta, al margen de lo que luego pudiera dictaminar al respecto este Consejo Jurídico.

b) En segundo lugar, en el referido informe del Secretario se indica que la eventual prórroga compensatoria al contratista sólo sería planteable en el caso de que los servicios económicos municipales informaran que el Ayuntamiento carece de recursos o posibilidades financieras para sufragar el importe de las obras de que se trata, resultando que del informe de la Intervención municipal se desprende que, en principio, existen tales posibilidades financieras. Nuevamente, la propuesta de modificación contractual no ofrece motivación alguna que justifique el apartamiento del criterio establecido por los órganos municipales preinformantes.

Además, tampoco se justifica adecuadamente el apartamiento de lo establecido en el PCAP, según lo expresado sobre éste en el informe del Secretario (pues no se nos remite dicho Pliego), sobre la aplicación al caso de la fórmula allí prevista para reequilibrar económicamente el contrato. Con las reservas que impone no tener a la vista dicho PCAP, del referido informe se desprende que la Cláusula 9 prevé que todo reequilibrio económico de la ecuación financiera del contrato se efectúe aplicando la fórmula polinómica que a tal efecto deben incluir las ofertas de los licitadores; en el caso, la de la oferta aceptada por el Ayuntamiento. Y ello sin perjuicio de que, tras la aplicación de tal fórmula, la retribución o compensación debida al concesionario por las nuevas obras se pueda sufragar por diferentes vías, ex Cláusula 10.3, según dicho informe. En este último no se analiza si la referida fórmula es técnicamente apta o no para determinar la cantidad que habría de compensarse al concesionario por la realización de tales nuevas obras, lo que, como se apunta, es distinto de que dicha cantidad, bien derivada de la aplicación de la indicada fórmula, bien obtenida de otra manera, sea atendida por el Ayuntamiento por una u otra vía, esto es, mediante la aplicación (combinada o no) de sus recursos propios, el incremento de las tarifas del servicio, la suscripción municipal de operaciones de endeudamiento o el incremento del plazo concesional.

c) En tercer lugar, el referido informe del Secretario parte, en hipótesis, de una “propuesta” de una posible ampliación del plazo concesional por 19 años, sin que en dicho informe ni en otros posteriores se explique de quién proviene y qué fundamento técnico y económico tiene tal concreto plazo. El contratista, a su vez, realiza sus cálculos a partir de lo indicado en el referido informe, sin cuestionarse lo anterior.

d) Finalmente, y sin perjuicio de todo lo anterior, se advierte que, frente a los cálculos realizados por el contratista sobre las diferentes alternativas de reequilibrio económico del contrato, no obra en el expediente remitido ningún informe municipal en el que se contraste lo expresado por aquél y se proponga lo más oportuno al Alcalde. Se pasa directamente del escrito de la empresa a una propuesta del Alcalde en la que, sin soporte en informes técnicos, económicos ni jurídicos municipales, se acepta lo expresado en las alegaciones del contratista en el sentido de que, con una prórroga de 19 años del contrato (no justificada, se insiste), sólo pueden amortizarse obras (por otra parte, las que el contratista relaciona) por importe de 4.630.426,83 euros, IVA incluido.

4. SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Se han emitido 268 Dictámenes sobre esta materia, correspondiendo 136 al servicio público de asistencia sanitaria, 88 al de mantenimiento de carreteras y 37 al de educación no universitaria, siendo los 7 restantes de diversos organismos.

Desde la Memoria del año 2000 el Consejo Jurídico viene destacando que 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.

No obstante, la aplicación de los preceptos de la LPAC presenta peculiaridades en los diferentes ámbitos de la acción administrativa, siendo común a todos ellos que, si bien la carga de la prueba de la causa del daño recae en el reclamante ex artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no ha de olvidarse que dicha regla puede intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras), de modo que la Administración habrá de traer al procedimiento todos aquellos datos que, estando en su poder o siendo de fácil averiguación por su parte, puedan influir en la resolución del mismo.

En relación con ello la concepción técnica de la fuerza mayor exige dos notas fundamentales, cuales son: a) "una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible e inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista" (STS de 11 julio 1995); y b) la prueba de su concurrencia incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre 1995). Como recuerda el Consejo de Estado en el Dictamen 1022/2003, *"la fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad administrativa se caracteriza por ser "un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados"* (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994) (Dictamen 322/2013).

4.1. Responsabilidad en el ámbito de la asistencia sanitaria.

A) A lo largo de los Dictámenes de 2013 se precisan los límites en que se concreta la posibilidad de reconocerla, cuyo resumen sería el siguiente:

a) El carácter antijurídico del daño, la lex artis y el estado de la ciencia y la técnica. Según la concepción doctrinal y jurisprudencial, para determinar la posible existencia de causalidad entre la actuación médica y el daño alegado por los reclamantes resulta esencial adentrarse en las exigencias que la denominada lex artis impone en cada caso a los profesionales sanitarios. En este sentido, pues, debe concluirse en que sólo si se produce una infracción de la *lex artis* responde la Administración de los daños causados que puedan imputarse a dicha actuación infractora, pues en caso contrario dichos perjuicios no son imputables a la atención sanitaria pública y no tendrían la consideración de antijurídicos, por lo que deberían ser soportados, en términos jurídicos, por el paciente. Por lo tanto, analizar la praxis médica durante la intervención sanitaria permite determinar si se trata de un supuesto que da lugar a responsabilidad, no ya porque exista un daño, sino porque se produce una infracción del citado criterio de normalidad de los profesionales médicos; prescindir de tal criterio conllevaría una excesiva objetivación de la responsabilidad administrativa, que habría de declararse en todos los supuestos de actuaciones médicas en centros sanitarios públicos que, por ejemplo, no pudieron evitar la muerte de un paciente, o la producción de lesiones derivadas de una complicación de una intervención quirúrgica, cuando la correspondiente actuación sanitaria fue realizada conforme a la "lex artis"; responsabilidad que, por lo dicho, no puede admitirse en estos casos (Dictámenes 250 y 324/2013, entre otros).

Por otra parte, en el Dictamen 157/2013 se consideró acertado que la propuesta desestimatoria se centrara en el requisito de la antijuridicidad del daño, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 141.1 LPAC (*"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, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos"*). Conforme a dicho precepto, el daño ocasionado no constituirá una lesión resarcible en sentido jurídico cuando el estado de la ciencia y de la técnica sobre una determinada materia no permita garantizar al ciudadano un determinado resultado, pues no es exigible una actuación administrativa de tal naturaleza. El precepto en cuestión viene en cierta medida a positivizar la denominada doctrina del desarrollo técnico o riesgos de progreso, de forma tal que únicamente proyectarán influencia en el ámbito de la responsabilidad administrativa aquellas actuaciones o resultados que son posibles obtener de acuerdo con el progreso técnico, resultando por

contra irrelevantes aquellos otros que sean imposibles de lograr ante las limitaciones del desarrollo técnico.

b) La prestación sanitaria es una “obligación de medios”. La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, aunque es objetiva, se limita cuando se pone a disposición del paciente los medios adecuados, siendo éstos el estándar de los disponibles aplicado a las circunstancias del caso concreto, Esta obligación de medios que incumbe a la Administración, dice el Dictamen 245/2013, no supone que, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, se hayan de agotar todas las posibilidades y técnicas diagnósticas y terapéuticas, hasta las más avanzadas y complejas, sino que esta exigencia también aparece limitada por la *lex artis* del caso concreto, y que exigirá valorar la prestación sanitaria en atención a las circunstancias en que se desarrolla, sin poder exigir en todos los casos que el criterio de la normopraxis venga definido por la avanzadilla del progreso de la ciencia médica, o por el agotamiento de todos los recursos conocidos por la medicina para efectuar el juicio clínico que es el diagnóstico (por todas, STS, Sala 1ª, de 24 de mayo de 1999) o para el tratamiento de las dolencias del paciente.

c) La Administración sanitaria no es una aseguradora universal de todos los riesgos. Prescindir de los criterios anteriores conllevaría una excesiva objetivación de la responsabilidad administrativa que, en el caso, podría declararse en todos los supuestos en los que, con ocasión de cualquier intervención de los servicios sanitarios públicos, no se pudieran evitar los daños a la salud de las personas que se producen por la misma naturaleza de la condición humana; tal resultado, obviamente, no respondería a la configuración constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial de que se trata (Dictamen 58/2013).

B) Entre las consideraciones de los dictámenes destacan, además, otros aspectos que han de tenerse en cuenta:

a) Prescripción del derecho a reclamar (Dictamen 18/2013). La siempre comprometida cuestión de declarar la prescripción de la pretensión indemnizatoria ha de abordarse desde parámetros de máxima prudencia, ya que es doctrina reiterada que la institución de la prescripción viene sometida a una interpretación y un tratamiento restrictivo. La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1994 señala, conforme a una reiterada jurisprudencia, que el instituto de la prescripción, al no estar fundado en razones de justicia sino de seguridad jurídica, que deben ceder ante las anteriores, no debe ser objeto de una aplicación rigorista, sino que ha de ser entendido con talante restrictivo y cauteloso, y en el cual han de valorarse significativamente la actitud del perjudicado de reclamar por exteriorizar un ánimo de hacer efectivo su derecho y no de abandono del mismo.

En los supuestos en los que exista duda para pronunciarse sobre la admisibilidad temporal de la acción ejercida, es fácil observar una clara tendencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina del Consejo de Estado y de este Órgano Consultivo favorable a interpretar de manera flexible el requisito de orden temporal exigible para que prospere una reclamación de daños y perjuicios dirigida contra la Administración, interpretación antiformalista que se inspira en el principio in dubio pro actione (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1993 y 24 de febrero de 1994; Dictámenes del Consejo de Estado de 12 de mayo de 1994 y 17 de octubre de 1996; y Dictámenes del Consejo Jurídico 8/2004, 78/2012 y 18/2013).

b) Riesgos atípicos y consentimiento informado (Dictamen 157/2013). Cuando se origina un resultado dañoso por un riesgo atípico, imprevisible o fuerza mayor, la jurisprudencia entiende que se rompe el nexo causal entre la prestación del servicio y el resultado dañoso (STS de 4 de diciembre de 2009). Desde esa premisa cabe concluir que no es exigible que el documento de consentimiento informado abarque hipótesis que se alejan del acto médico, dado que debe desenvolverse bajo estándares de razonabilidad. Así la STS de 17 de abril de 2007, señala lo siguiente:

“El consentimiento informado, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, presenta grados distintos de exigencia según se trate de actos médicos realizados con carácter curativo o se trate de la llamada medicina satisfactiva. En relación con los primeros puede afirmarse con carácter general que no es menester informar detalladamente acerca de aquellos riesgos que no tienen un carácter típico por no producirse con frecuencia ni ser específicos del tratamiento aplicado, siempre que tengan carácter excepcional o no revistan una gravedad extraordinaria. El art. 10.1 de la Ley 41/2002 incluye hoy como información básica los riesgos o consecuencias seguras y relevantes, los riesgos personalizados, los riesgos típicos, los riesgos probables y las contra-indicaciones”.

c) La prueba del daño. Conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, corresponde al demandante *“la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda”*, y corresponde al demandado *“la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enervan la eficacia jurídica de los hechos a que se refiere el apartado anterior”*. Las precitadas reglas generales se matizan en el apartado 7 del precepto citado, en el sentido de que se *“deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes del litigio”*. La jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de septiembre y 18 de octubre de 2005, de 9 de diciembre de 2008, de 30 de

septiembre, 22 de octubre, 24 de noviembre, y 18 y 23 de diciembre de 2009, y las que en ellas se citan) ha precisado el alcance de las anteriores normas sobre la carga probatoria en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria a la luz del principio de facilidad probatoria, en el sentido de que compete al recurrente la prueba del daño antijurídico y del nexo o relación de causalidad entre éste y el acto de asistencia médica, de forma que, no habiéndose producido esa prueba, no existe responsabilidad administrativa, si bien tales exigencias deben moderarse tomando en consideración las dificultades que en cada caso concreto haya encontrado el recurrente para cumplir con la carga probatoria que le incumbe debido a que la Administración es la parte que dispone del expediente administrativo (Dictamen 157/2013).

Otro tema en este ámbito es la repercusión de la teoría del daño desproporcionado en el *onus probandi* respecto a la relación de causalidad, al constituir una inicial presunción de anormalidad en el funcionamiento del servicio, de extralimitación muy visible de la *lex artis* que puede permitir la inversión de la carga de la prueba. De este modo, corresponderá destruir dicha presunción a la Administración sanitaria a la que se imputa el daño médico, quien habrá de acreditar las circunstancias en que el daño se produjo y que se actuó conforme a la *lex artis ad hoc*, y, en su caso, si se produjo una ruptura en el nexo causal procedente de fuerza mayor, de la conducta del paciente o por la intervención de un tercero.

Es decir, para que se aplique la teoría o el criterio del daño desproporcionado no basta con la desproporción evidente entre la patología inicial y el resultado finalmente producido, sino que sería necesario que no exista prueba de otra causa de producción de dicho daño desproporcionado. Si bien el efecto básico que se pretende con la aplicación del criterio del daño desproporcionado sería producir una inversión de la carga de la prueba (que recae sobre la Administración), la STS, Sala 1ª, de 5 de enero de 2007 matiza lo siguiente:

"En ocasiones la jurisprudencia ha hablado de responsabilidad cuasi objetiva, o de inversión de la carga de la prueba. Se trata de aquellos casos en que la producción de un daño desproporcionado o inexplicable constituye en determinadas circunstancias, como puede ocurrir en el ámbito de la sanidad, una evidencia o demostración de la existencia de negligencia por parte de los responsables del servicio en tanto por éstos no se prueba haber actuado con diligencia y haber adoptado las medidas de prevención y de precaución adecuadas (...) No se trata, tampoco, propiamente, de una inversión de la carga de la prueba, puesto que la exigencia de responsabilidad no comporta imputar las consecuencias desfavorables de la falta de prueba a una de las partes, sino admitir que existen hechos cuya evidencia queda demostrada por sí mismos (res ipsa loquitur, la cosa habla por sí misma) en tanto no son refutados (facta refutanda o hechos necesitados de refutación según la retórica

clásica), de tal suerte que la ponderación de los resultados en su misma existencia, habida cuenta de las circunstancias de todo tipo concurrentes, lleva a la conclusión de que se han omitido los medios necesarios para evitarlos si no se demuestra lo contrario por quien está en condiciones de hacerlo".

Por tanto, sería aplicable la doctrina del daño desproporcionado cuando la prueba aportada fuera insuficiente y del análisis y valoración de ésta no pueda extraerse una conclusión clara ni sea posible, con dicha valoración, fijar o rechazar la responsabilidad por la que se reclama.

En tal sentido los Dictámenes 47 y 214/2013.

4.2. Responsabilidad en el ámbito de la educación no universitaria.

A lo largo de los 37 Dictámenes de 2013 se mantiene como punto de partida negar que la Administración deba asumir el riesgo de los daños sufridos por escolares ya que, por regla general, se producen por causas ajenas al funcionamiento del servicio público, aunque se hayan producido con ocasión de dicho servicio.

El criterio de imputación del riesgo es un factor a tener en cuenta en los daños sufridos durante la clase de educación física, aunque se debe combinar con el criterio de la diligencia de los docentes.

Así se recoge en los Dictámenes 31 y 222/2013:

En las ocasiones en las que el Consejo Jurídico ha afrontado el examen de expedientes de responsabilidad patrimonial por accidentes escolares producidos durante la clase de educación física, ha indicado que se ha de tener en cuenta que no todos los accidentes sufridos en el marco de tales clases han de tener el mismo tratamiento (Dictámenes 49/2002, 188/2003, entre otros). En efecto, en el desarrollo de una actividad deportiva usual u ordinaria pueden no existir elementos de peligrosidad, de tal modo que los accidentes producidos durante su ejecución deben considerarse como hechos casuales surgidos con ocasión de la prestación del servicio público educativo, pero no como consecuencia de su funcionamiento. Sin embargo, en otras ocasiones, la propia naturaleza del ejercicio a desarrollar puede generar un riesgo susceptible de producir un daño y, si así ocurriese, corresponderá indemnizarlo al que ha puesto en marcha el mecanismo de riesgo que excede de los patrones socialmente aceptables, según tiene declarado el Tribunal Supremo (entre otras, sentencia de 28 de octubre de 1998). Así pues, cabe concluir en una resolución estimatoria si se ha materializado un riesgo especial del ejercicio (Dictámenes del Consejo de Estado 3597/2001 y 2164/2003), pero no cuando dicho ejercicio es adecuado y razonable a las condiciones físicas de los alumnos, en el transcurso de los cuales existen riesgos consustanciales a la asignatura obligatoria de Educación Física. Se insiste en que la Administración

ha de cuidar de que el ejercicio sea adecuado a los alumnos y se practique, bajo la vigilancia del profesor, dentro de los cauces normales.

Desde el punto de vista de la diligencia de los docentes un supuesto delicado es el de las agresiones entre escolares, que obligan a distinguir cuándo es voluntaria o cuándo es un mero accidente carente de voluntariedad. En el primer caso el criterio tradicional del Consejo de Estado es que generan responsabilidad siempre al suponer una quiebra del deber de vigilancia, aunque en el ordenamiento regional se llega a la misma conclusión desde el parámetro de la antijuridicidad.

En esa línea se expuso en el Dictamen 156/2013 que, como ha señalado la doctrina, la limitación de ese carácter objetivo hay que buscarla también en el discernimiento de los títulos y modalidades de imputación objetiva que permitan atribuir a la Administración las consecuencias de un hecho dañoso, siendo uno de ellos la antijuridicidad del daño, recogida en el artículo 141. 1 LPAC: *“sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. Con ello, en suma, el legislador ha acogido el concepto de antijuridicidad tradicional y usualmente admitido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, que se expresa señalando que el daño es antijurídico o ilícito en todos los casos en que la Administración carezca de título legítimo que justifique en Derecho la carga impuesta al administrado, es decir, cuando la norma no obliga al perjudicado a soportar dicho daño.

Y tal puede ser el caso de Dictamen en el que, a pesar de la escasa instrucción, se aprecia que el alumno sufrió daño en su persona como consecuencia de la agresión de un compañero ya que el Director del Centro califica así la conducta del causante del daño. Esta actuación, independientemente de si la vigilancia fue o no la oportuna, hace recordar la inexistencia de norma que obligue al perjudicado a soportar los efectos dañosos, sino que, en sentido contrario, el Decreto 115/2005, de 21 octubre, que establece las normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares, señala en su artículo 17 que todos los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad y dignidad personal, así como a la protección contra toda agresión física o moral, derecho que constituye a la institución educativa en garante del mismo, formando así un criterio legal de imputación de responsabilidad a dicha Administración. Este criterio se sostuvo por este Consejo Jurídico en los Dictámenes 69/2008 y en el 178/2010, en los que se señalaba que la agresión no puede ser considerada un “riesgo general de la vida” -que excluiría la imputación- porque peleas y agresiones voluntarias no son hechos ligados al natural acontecer de la vida diaria de los alumnos, afirmación que puede admitirse con carácter general, pero muy especialmente a la vista del artículo 17 del Decreto 115/2005, antes citado.

4.3. Responsabilidad en el ámbito de la circulación viaria.

A veces se ponen de manifiesto en la tramitación de estos expedientes serias irregularidades que difícilmente pueden encajar en el rigor jurídico que cabe esperar (Dictamen 337/2013). Así, en el plano formal es reiteradísima ya la observación acerca de la incorrecta práctica consistente en requerir al interesado para que "subsane y mejore" la solicitud, con indicación de los documentos e informaciones o precisiones que ha de aportar al procedimiento, pero sin particularizar cuál de ellos se recaba como preceptivo y cuál con otro carácter, lo que adquiere relevancia dados los diferentes efectos que el ordenamiento jurídico anuda a la desatención de uno y otro requerimiento. En el Dictamen 216/2013 se advierte una aplicación desproporcionada del artículo 71 LPAC en lo relativo al posible desistimiento presunto de la promotora del procedimiento por no subsanar las carencias del escrito inicial con la documentación solicitada por la instrucción. Cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y se han cumplido los requisitos establecidos por los artículos 70 LPAC y 6.1 RRP, 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, significando la omisión del requerimiento sólo la consiguiente pérdida del trámite, distinción que debe quedar reflejada en la comunicación del artículo 42.4 LPAC. Tal comunicación, además, debe ir precedida del acuerdo de admisión a trámite de la reclamación, adoptado por el titular del órgano competente para resolver, en el que también se debe designar al funcionario instructor del procedimiento, a los efectos de los artículos 28, 29 y 35,b) LPAC.

Siguiendo en lo procedimental, a la vista de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro ("el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderían al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización"), la entidad aseguradora carece de legitimación, por subrogación de su asegurado, para reclamar a la Administración una parte de la hipotética indemnización que le correspondería a aquél, pues, siendo requisito necesario la acreditación por dicha aseguradora de haber abonado efectivamente a terceros, por cuenta de su asegurado, la correspondiente cantidad, tal circunstancia no se acredita en la documentación presentada, ya que sólo obra en el expediente la correspondiente factura, expedida por lo que parece ser un taller de reparación, pero no su abono al mismo por su aseguradora (Dictamen 74/2013).

A su vez, el trámite de audiencia a los interesados para formular alegaciones sólo procede cuando se haya instruido el procedimiento e inmediatamente antes de formular la propuesta de resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 RRP, apreciándose en el Dictamen 103/2013 un uso inadecuado y excesivo del citado trámite (en cuatro ocasiones), ya que en

las primeras ocasiones quedaban actuaciones pendientes por realizar, orientándose su utilización más, quizás, a reactivar el procedimiento cuando éste quedaba paralizado, que a la propia defensa del interesado. Debe emplearse el citado trámite en el momento procedimental previsto en la normativa.

Por lo que respecta a los temas de fondo, se ha venido manteniendo en el año 2013, siguiendo la doctrina ya formada en años anteriores, que la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión por parte de la Administración competente de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos, en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir (artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). No obstante, el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento no puede exceder de lo razonablemente exigible, lo que lógicamente no puede ser una vigilancia intensa y puntual que sin mediar lapso de tiempo cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito en todo momento (Dictamen 291/2012).

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración, es decir, si la norma la compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento o estándar prestacional exigible a aquélla en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera, de 7 de octubre de 1997 (Dictamen 165/2013).

4.4. Otras responsabilidades patrimoniales.

El Dictamen 174/2013, al tratar una reclamación por anulación judicial de acto administrativo, se enfrentaba al criterio del "margen de discrecionalidad" en la actuación de una Comisión de Selección de un concurso de méritos. Se expuso que, aun insistiendo en que la responsabilidad por anulación de actos administrativos tiene igualmente carácter objetivo, la jurisprudencia no deja de indicar que la concurrencia de los requisitos determinantes de su nacimiento, ha de ser examinada, si se quiere, "con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que éstos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquellos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo" (entre estas sentencias del TS pueden citarse las de 16 de septiembre de 1999, 13 de enero de 2000, 18 de diciembre de 2000 y 12 de julio de 2001). Por ello, no es posible establecer soluciones apriorísticas, ni tampoco debe perderse de vista la naturaleza del acto anulado, pues la jurisprudencia, tras superar la doctrina del denominado "margen de tolerancia", no ha dejado de apelar al denominado margen de apreciación, que en cada caso será mayor o menor dependiendo de los conceptos jurídicos aplicados.

También se cita la doctrina del Tribunal Supremo, según la cual para declarar la responsabilidad patrimonial es necesario distinguir aquellos supuestos en que la anulación de la resolución de la Administración se debe a una diferente interpretación de una norma jurídica en un asunto complejo, de aquellos otros en que habría habido un error o deficiente valoración de datos objetivos, de forma que sólo en este último supuesto habría obligación de indemnizar, siempre que concudiesen todos los requisitos exigibles (STS de 12 de septiembre de 2008, con cita de otra de 21 de abril de 2005). Dicha doctrina es también asumida y citada por el Consejo de Estado en su Dictamen 522/2010.

La Administración ejerce su función de control de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección que, conforme a lo establecido por la Jurisprudencia, ha de extenderse, entre otros extremos, a la adecuación de la decisión discrecional al fin perseguido y a garantizar la efectividad de los principios generales del derecho, entre los cuales se encuentran los de mérito y capacidad del artículo 103 CE (STS de 1 de abril de 2009), y que, conforme recuerda la STSJ Murcia, núm. 748/1998, de 23 de diciembre, constituyen *"conceptos jurídicos indeterminados, y ello comporta la consecuencia de carecer la Administración -los Tribunales calificadores en este caso- de libertad*

alguna para la elección de una solución entre las varias posibles (y legalmente indiferentes) porque sólo hay una legal. El concepto jurídico indeterminado se desenvuelve en un plano cognoscitivo, no volitivo, pues se concreta mediante operaciones interpretativas, análisis racional de conceptos, examen empírico de hechos, etc..., no mediando, por ello, elemento volitivo alguno que escape al control judicial. Y como en esas operaciones interpretativas o de análisis de hechos pueden incurrir en error los tribunales calificadores, a éstos no puede admitírseles una «soberanía» que les permita eludir la posibilidad de contrarrestar el acierto o desacierto de sus decisiones, pues los principios de mérito y capacidad imponen que sean seleccionados sólo aquellos candidatos que acrediten en las pruebas practicadas mayor mérito y capacidad y no otros. (...) Consecuencia de lo anteriormente expuesto es la de entender que si la resolución de los concursos y oposiciones está condicionada por un importante componente técnico, éste es siempre reconducible a criterios de legalidad merced a la concepción de los principios de mérito y capacidad, no como discrecionales, sino como conceptos jurídicos indeterminados. Es cierto que, como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 50/1986), tanto el legislador como la Administración gozan de libertad (discrecionalidad) «para dotar de contenido a dichos conceptos indeterminados», pero esa discrecionalidad en su configuración no se corresponde con discrecionalidad alguna en su apreciación en cada caso concreto. Y esto permite a la Sala entender que las decisiones de los Tribunales calificadores pueden ser objeto de control judicial pleno siempre y cuando se aporten a la litis los elementos de juicio suficientes para determinar si dichos Tribunales incurrieron en error en su actuación».

5. SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS CORPORACIONES LOCALES

De los 25 Dictámenes emitidos a solicitud de las Corporaciones Locales, 12 son sobre contratos, cifra que se desglosa en 8 relativos a resoluciones, 3 a modificaciones y 1 a interpretación. Hay también 4 relativos a revisión de oficio, otros 5 a responsabilidades patrimoniales y 4 son consultas facultativas. Es de relevancia para la Administración local el Dictamen 267/2013, sobre la segregación parcial del municipio de Lorca para la constitución de un nuevo municipio con la denominación de Almendricos.

5.1. De los expedientes de responsabilidad patrimonial cabe extraer las siguientes observaciones:

A) Responsabilidad por caídas en la vía pública. Con carácter general cabe afirmar, como recuerda la Comisión Jurídica Asesora de E uskadi (Dictamen 76/2005), que *"en ese ámbito de la actividad municipal respecto de las aceras y calzadas, cuya finalidad es precisamente facilitar el tránsito de personas y vehículos, cabe distinguir, como viene haciendo la jurisprudencia, las caídas ocasionadas por traspies con elementos consustanciales a las vías urbanas, como semáforos, señales de tráfico, bordillos y demás mobiliario urbano, en las que, con carácter general, no se aprecia la concurrencia del requisito del nexo causal con el funcionamiento del servicio público, de aquellas otras caídas provocadas por otra clase de elementos, tales como baldosas o losetas en estado deficiente de conservación, agujeros y socavones producidos por esa misma deficiencia o por la realización de obras públicas no señalizadas adecuadamente, las cuales pueden, siempre atendiendo a las circunstancias del caso, comportar el reconocimiento de una actuación omisiva de la Administración determinante de responsabilidad"* (Dictamen 49/2013).

En tal sentido, teniendo en cuenta que el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas que pesa sobre la Administración no puede llevarse al extremo de exigir una perfección absoluta, se debe admitir que existen desperfectos menores que no empecen el buen estado general de conservación y, por tanto, deben ser soportados por los ciudadanos como una carga general de la vida en sociedad. Tal como señala el TSJRM, la responsabilidad apunta las pautas de calidad en la prestación de los servicios que pueden ser exigidas a la Administración. De ahí que un sistema muy amplio de responsabilidad presuponga un estándar alto de calidad de los servicios. En nuestro caso hay que tener en cuenta un estándar intermedio, esto es, el que puede darse con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, con el fin de establecer un equilibrio entre el sistema de responsabilidad, la posibilidad de gestión, sus pautas de calidad y el propio sistema económico financiero, para no convertir el régimen de responsabilidad pública en planteamientos cercanos a una asistencia social universal (STSJRM, nº 144/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de

febrero de 2005), es decir, a un sistema providencialista no pensado por la CE (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999) (Dictamen 190/2013).

B) Daños causados por obras públicas. Las molestias y dificultades de acceso a los establecimientos por causa de obras públicas que se lleven a cabo de manera legítima, son conceptuadas por el Consejo de Estado y por la jurisprudencia como cargas que los particulares están obligados a soportar. Así, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de octubre de 2001, afirma que no resultan indemnizables los perjuicios que se irroguen por los desvíos que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas, al no estar en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 de la Ley 30/1992, redactado por la Ley 4/1999, de 13 de enero), con lo que desaparece uno de los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, doctrina también recogida en las Sentencias de 18 de abril de 1995, 14 de abril de 1998 y 19 de abril de 2000, de esa misma Sala, que declaran igualmente que el derecho a ser indemnizado, en concepto de responsabilidad patrimonial, por la pérdida de los accesos a un establecimiento desde la carretera sólo procede cuando se ha privado totalmente de aquéllos, pero no cuando se produce una reordenación de dichos accesos con la finalidad de mejorar el trazado de la propia carretera. En ese mismo sentido la STSJRM, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 783/2005, de 22 noviembre (también citada en la propuesta), y, por completar el recorrido, el Dictamen del Consejo de Estado 448/2012, de 31 de mayo, según el cual la eventual pérdida de ventas causada por obras en la vía pública no constituye lesión antijurídica en sentido técnico, esto es, privación de derechos patrimoniales evaluables, por cuanto la situación de un inmueble respecto a una vía pública no es constitutiva de ningún derecho subjetivo sino de un simple interés.

Ahora bien, afinando esa línea doctrinal, también desde antiguo ha venido manteniendo el TS que la extensión general de las molestias en caso de obras públicas es compatible con una posible individualización del daño en reclamantes que se hayan visto singularmente perjudicados en su negocio (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de enero de 1998). La cuestión consiste, pues, en "indagar si el perjuicio sufrido por la compañía recurrente supera el objetivamente admisible en función de los estándares sociales [sentencia de 16 de diciembre de 1997 (casación 4853/93, FJ 6º)] o, en otros términos, si las limitaciones y las restricciones que la ejecución de la obra impuso a la actividad que constituye su objeto empresarial exceden de las que afectaron por la realización de la misma al conjunto de los ciudadanos y a otros negocios emplazados en la zona, perdiendo esa nota de generalidad que, en aras del interés público, las legitimaría desde la perspectiva que ahora

examinamos, singularizándose en el patrimonio de la actora [véanse en este extremo las sentencias de 14 de febrero de 2006 (casación 256/02, FJ 3º) y 16 de noviembre de 2008 (casación 453/06, FJ 3º), que, aunque referidas a supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, contienen reflexiones en torno a la antijuridicidad de la lesión pertinentes para el actual supuesto] (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de marzo de 2009). En esa misma línea, la STS, también Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 34/2013, de 15 de enero de 2013, admite la indemnizabilidad cuando no se han bloqueado totalmente los accesos a un establecimiento pero la magnitud de la obra produce una dificultad "in extremis" en dicho acceso.

Por su parte, el Consejo de Estado recuerda en el Dictamen 1475/1996, de 16 de mayo de 1996 que, como decía en el Dictamen de 13 de julio de 1972 (número 38.228), "la modificación de las condiciones de utilización de una vía pública no determina por sí y en principio una obligación de indemnizar por razón de la mayor onerosidad o menor comodidad que suponga para los usuarios; pero, cuando se produce un efecto lesivo singularizado que excede de lo que puede ser considerado como cargas generales que los administrados tienen el deber jurídico de soportar -y tal acontece cuando se priva a un inmueble del uso a que venía siendo destinado-, surge una típica lesión indemnizable que obliga a la Administración, por aplicación de los principios reguladores de su responsabilidad, a resarcir la particular incidencia dañosa de la acción administrativa sobre el patrimonio del perjudicado".

Por consiguiente, no debe ser suficiente invocar la doctrina y jurisprudencia de manera uniforme y generalizada, ya que el efecto de las obras públicas sobre los comercios y servicios puede no ser el mismo, debiendo ponerse en relación la naturaleza de la actividad o negocio con la clase de perturbación, matizando la doctrina en función de las circunstancias de cada caso, y del planteamiento del proyecto y la regularidad en la ejecución de las obras.

5.2. En el Dictamen 267/20º13 se trató sobre la segregación parcial del municipio de Lorca para la constitución de un nuevo municipio con la denominación de Almendricos a iniciativa de los vecinos residentes. El expediente había sido examinado con anterioridad por el Consejo Jurídico que aprobó el Acuerdo 4/2011 para que se completara, dado que carecía de propuesta y del informe preceptivo del Consejo de Cooperación Local. Mediante el Dictamen 50/2013 se concluyó en la necesidad de subsanar algunas carencias procedimentales, muy destacadamente la falta de trámite de audiencia a los interesados, concretamente a los vecinos promotores y al Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, dado que esta Corporación presta determinados servicios a la diputación de Almendricos. También se señaló la conveniencia de otorgar otro trámite de audiencia al Ayuntamiento de Lorca, tras el terremoto sufrido. Sólo presentaron alegaciones los vecinos promotores, pero no los Ayuntamientos citados.

La propuesta de Decreto desestimatoria de la segregación del nuevo municipio es dictaminada favorablemente, aunque se dice que debe ser completada analizando todos los requisitos. Las consideraciones del Dictamen en relación con los requisitos exigibles, son, en síntesis, las siguientes:

A) Sobre la legitimación para promover el expediente (Consideración Tercera).

Según el artículo 14.3 de la Ley regional 6/1988, los supuestos de segregación parcial podrán ser promovidos por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes del territorio que hayan de segregarse.

Se cumple el requisito de la mayoría vecinal, puesto que la iniciativa aparece suscrita por 897 vecinos mayores de edad de un total de población en la diputación y en su diseminado de 1.694 habitantes, tomando como referencia los datos del Padrón de 2005, que eran los oficiales cuando se presentó la iniciativa. Respecto a la población total representaría el 52,95% y respecto a los electores inscritos el 67,95% según el porcentaje aportado por los vecinos, si bien, aunque puede ser verosímil este último relacionando los datos, no se puede concretar con las cifras contenidas en el certificado del Instituto Nacional de Estadística de 2005 (no se desgaja la población entre 15-20 años), aunque se corroboraría (un 63%) en el certificado correspondiente al 2006 expedido por el mismo Organismo, en el que se contiene la separación por edades.

Como no es suficiente que concorra la mayoría en un solo núcleo cuando se trata de la segregación de polinucleares, sino en todos los existentes en la diputación (sobre este aspecto nada dice la propuesta), se han examinado los núcleos más significativos en la diputación de Almendricos que se recogen en el Nomenclátor del INE (criterio adoptado por el Consejo de Estado) y, además de los citados por los vecinos promotores (Redón-Venta Ceferino y Pelile y El Jurado), también se recoge en dicho nomenclátor Rincón y Las Ramblicas, con una población de 133 habitantes. Al no expresarse nada a este respecto, se señala que la Consejería habrá de valorar si es susceptible de cómputo independiente o, por el contrario, por la proximidad o por sus características de continuidad ha de entenderse incorporado al núcleo de Almendricos.

B) Sobre los motivos de interés público alegados para la segregación (Consideración Quinta).

El artículo 8 de la Ley regional expresa que las alteraciones de términos municipales podrán acordarse cuando existan notorios motivos de necesidad, conveniencia económica o administrativa, tales como la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, la atención a los servicios mínimos establecidos por la Ley y las exigencias urbanísticas.

En el Dictamen se motiva que, para que prospere la segregación, no son suficientes el apoyo vecinal (requisito necesario pero no suficiente) y el alegato a la autonomía local de dicha diputación, dado que la citada autonomía que se

contiene en los textos legales viene referida a los municipios y no a las porciones de los mismos.

También se alcanza la conclusión de que no resultan acreditados en la documentación presentada los notorios motivos de necesidad de la segregación (no se alegan carencias en la prestación de los servicios), y tampoco se acredita el argumento reiteradamente esgrimido de que la distancia existente a la ciudad de Lorca (25 kilómetros aproximadamente) incida en la prestación de tales servicios, teniendo en cuenta que la diputación dispone de Centro Social, Centro de Salud, Polideportivo, Centro para la Tercera Edad, Colegio Público, Guardería Infantil, etc. y los servicios que presta actualmente Puerto Lumbreras (especialidades ambulatorias) y Lorca ciudad (Hospital Rafael Méndez de referencia) se mantendrían en dichos lugares. Tampoco se justifica por exigencias urbanísticas.

C) Sobre el elemento poblacional y el territorio propuesto para la creación del nuevo municipio (Consideraciones Sexta y Séptima).

El Dictamen entra a considerar la suficiencia de la base poblacional, ínsita en el requisito legal de que se trate de núcleos de población territorialmente diferenciados (artículo 11.1,a de la Ley 6/1988).

El municipio que se pretende crear (1.694 habitantes en el momento de su petición) es exiguo conforme a la doctrina del Consejo de Estado, que toma como un baremo orientativo los 5.000 habitantes, considerando como exiguos los inferiores a 2.000 habitantes.

Pero también puede calificarse de exiguo en atención a las singularidades de la Región, que se detallan pormenorizadamente en la Consideración Cuarta, con la existencia de municipios de tamaño medio-grande, de amplia superficie. En el caso de constituirse, Almendricos se situaría muy alejado de la media poblacional y de extensión de la Región, y se encontraría entre los más pequeños.

A mayor abundamiento, se cita en el Dictamen el Anteproyecto de Ley de reforma de régimen local, que propone una cifra de, al menos, 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios, prescripción que se ha materializado en iguales términos en la definitiva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que, a tal efecto, ha modificado el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, lo que supone no sólo incrementar las barreras de acceso a la creación de nuevos municipios, sino inaugurar una tendencia de sentido contrario al regular por primera vez medidas para fomentar su fusión voluntaria, de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que -según se dice en la Exposición de Motivos- contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal.

En cuanto a la delimitación territorial, el Dictamen expresa que la planimetría es insuficiente respecto al límite este, colindante con otras diputaciones de Lorca.

D) La suficiencia económica y la no disminución de la calidad de los servicios (Consideración Octava).

Dichos requisitos están previstos en el artículo 11.1,b) y c) de la Ley regional.

Los promotores vecinales aportaron un informe económico de tres profesores universitarios que sostienen la viabilidad financiera del nuevo municipio en el caso de constituirse, sin que el órgano instructor recabara otro informe económico que permitiera contrastar tal planteamiento. No obstante, conforme a las alegaciones del Ayuntamiento de Lorca, falta un estudio de costes por servicios tanto de medios materiales, como de personales, así como de la suficiente cobertura de los ingresos previstos. De otra parte, al no describirse en la documentación los estándares a los que se ajustaba la prestación de servicios, el requisito de la no disminución de la calidad es de difícil apreciación.

E) La mejora objetiva en la prestación de servicios (Consideración Novena).

El cumplimiento de este requisito, previsto en el artículo 11.2 de la Ley 6/1988, no se documenta en el expediente por los vecinos promotores, puesto que no se expresan los déficits existentes, ni la mejora que se pretende realizar, sea de tipo organizativo u económico.

Por último, el Dictamen expresa que esta iniciativa vecinal debe ser motivo para que el Ayuntamiento de Lorca, que dispone de pedanías y diputación de cierta población, adopte fórmulas que intensifiquen la participación y los mecanismos de descentralización administrativa.

5.3. Como colofón sobre estas últimas observaciones ha de recordarse la publicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, uno de cuyos objetivos es garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, para lo cual se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales. Al mismo tiempo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las Entidades Locales, corresponde al Estado la selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves, de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, lo cual constituye una medida de reforzamiento de las funciones de control, fiscalización interna, contabilidad, tesorería y recaudación, pero también de las relativas a Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

En esa línea de pensamiento el Consejo Jurídico expresó en la Memoria del año 2012, y ahora reitera, la necesidad de que se preste mayor atención a la asistencia jurídica a las entidades locales, dada su importancia, y que la misma es susceptible de mejora en la mayoría de los casos, para lo cual sería adecuado que la Comunidad Autónoma arbitrara medidas de cooperación

jurídica tendentes a reforzar esa función, especialmente en los Ayuntamientos de menor capacidad económica y de gestión.

