

# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2012



# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

MEMORIA DEL AÑO 2012



# CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

## **Memoria del año 2012**

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  
Depósito Legal: MU 515-2007

# ÍNDICE

Págs.

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ASPECTOS GENERALES</b>	
1. Composición del Consejo Jurídico .....	5
2. Dotación funcional en el año 2012 y acciones formativas.....	6
3. Prevención de riesgos laborales .....	7
4. Sede del Consejo Jurídico .....	8
5. Informática y comunicaciones .....	8
6. Archivo y Biblioteca .....	9
7. Gestión Presupuestaria .....	11
8. Actividad y relaciones institucionales .....	12
9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2011 .....	13
10. Publicación de Dictámenes del año 2011 .....	20
<b>III. ACTIVIDAD CONSULTIVA</b>	
1. Número de consultas y de Dictámenes .....	21
2. Procedencia de las consultas .....	22
3. Expedientes de consulta pendientes de despacho a 31 de diciembre .....	23
4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas .....	23
5. Clasificación de los dictámenes .....	24
6. Decisiones recaídas en expedientes consultados .....	27
7. Índice numérico de dictámenes .....	28
8. Acuerdos de suspensión de trámite .....	60
<b>IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS</b>	
Actividad legislativa autonómica .....	61
Actividad contractual de las Administraciones Públicas .....	63
Sobre la revisión de oficio .....	79
Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración .....	87
Sobre la actividad de las corporaciones locales .....	106

## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente Memoria, correspondiente al año 2012, 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 2012; 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**

### **1.1. Composición del Consejo Jurídico.**

La composición del Consejo Jurídico durante 2012 queda integrada por:

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

### **1.2. Fallecimiento**

El día 8 de julio de 2012 falleció a los 84 años D. Juan Megías Molina, expresidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Reunido el Consejo en sesión de 9 de julio, lamentó la pérdida y transmitió a la familia su condolencia, dedicando el Presidente unas palabras de reconocimiento a la labor del fallecido y de agradecimiento por la puesta en marcha de la Institución, creando sus bases normativas, organizativas y funcionariales.

## **2. Dotación funcional en el año 2012 y acciones formativas.**

En fecha 16 de septiembre causó baja D.<sup>a</sup> Sara Villaescusa Hervás por incorporación a un nuevo destino, siendo sustituida en fecha 17 del mismo por D.<sup>a</sup> María José Rizo Alarcón. La dotación del personal funcionario del Consejo Jurídico, a 31 de diciembre de 2012, es la que sigue:

Letrado-Secretario General: D. Manuel M. <sup>a</sup> Contreras Ortiz.

Letrada: D.<sup>a</sup> Concepción Cobacho Gómez.

Letrado: D. Tomás Baño Riquelme.

Letrada: D.<sup>a</sup> Carmen Caturla Carratalá.

Letrado: D. Rafael Morales Illán.

Documentalista: D.<sup>a</sup> Ascensión Soler Madrid.

Jefa de Sección de Coord. Administrativa: D.<sup>a</sup> Pilar Ortiz López.

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

Secretaria del Presidente: D.<sup>a</sup> Josefa Encarna Catalán Espasa.

Auxiliar de Secretaría del Presidente: D.<sup>a</sup> Josefa Muñoz Valverde.

Auxiliar Especialista: D.<sup>a</sup> Juana María Martínez Arias.

Auxiliar Administrativo: D.<sup>a</sup> María José Rizo Alarcón.

Ordenanza: D.<sup>a</sup> Ana Ruiz Franco.

Ordenanza: D. Jesús Garrido Marín.

Dentro del Plan de Formación de la Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia el personal del Consejo ha asistido al curso de actualización a Word 2010.

### 3. Prevención de riesgos laborales.

Continúa en fase de estudio y redacción el documento *Plan de Emergencia y Evacuación* del edificio que alberga la sede del Consejo Jurídico por parte de la Dirección General de Patrimonio, tal y como preceptúa 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).

Tal y como establece el *Código Técnico de la Edificación Sección HS 1 Protección frente a la humedad*, en cuanto a la limitación del riesgo previsible de presencia inadecuada de agua o humedad en el interior de los edificios se ha adecuado en la planta sótano la zona de Archivo, instalando palés para colocar sobre su superficie material y equipamiento de uso administrativo. También se han impermeabilizado conducciones provenientes de una trampilla de acometida urbana situada en la acera de la calle que linda con el edificio, así como la sustitución de algunas piedras desprendidas en el zócalo de la fachada.

Siguiendo las recomendaciones del Servicio de Prevención Coordinador, dentro de la Campaña de Vacunación de la Gripe Estacional 2012-2013, el personal del centro fue citado para la vacunación el 22 de noviembre de 2012.

Se mantiene la difusión a través de la Intranet “Plaza Pública” de normativa, novedades, recomendaciones, así como congresos, jornadas y actos sobre Salud Laboral que se realizan en todo el ámbito de la geografía nacional. Se continúa actualizando la documentación existente en dicha intranet, cumpliendo de esta forma con la promoción de la prevención de riesgos laborales en la empresa.

Continúa 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 vigila el cumplimiento de las medidas de prevención establecidas, haciendo personalmente aquellas actividades de control que se tienen asignadas y colaborando con 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 o, en su caso, minimizando los posibles riesgos.

#### **4. Sede del Consejo Jurídico.**

Durante el año 2012 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.**

Durante el año 2012 se han consolidado los cambios llevados a cabo durante el año anterior, consiguiendo la estabilidad en los sistemas informáticos y una disponibilidad del 100% de los servidores, sin ninguna interrupción de los servicios que prestan.

Mediante el sistema de envío de incidencias implantado en la Intranet del Consejo se han registrado y resuelto un total de 192.

En cuanto a mejoras, se ha implementado un sistema de control y vigilancia en el C.P.D. del Consejo, donde se realizan informes diarios sobre el estado de los servidores, control de temperatura de la sala y vigilancia de accesos.

También se han mejorado las bases de datos pública e interna de los Dictámenes del Consejo, brindando la posibilidad a los usuarios de exportar los listados de las búsquedas a Excel para que puedan trabajar con ellas.

Este año se ha probado la fiabilidad de nuestros sistemas informáticos ante un corte eléctrico, dando unos resultados de respuesta del 100% durante la caída. Tanto el SAI como los sistemas de alerta funcionaron correctamente.

## **6. Archivo y Biblioteca.**

La organización y conservación de los expedientes generados por la actividad propia de este Consejo es llevada a cabo por la Unidad de Archivo-Biblioteca. Dichos expedientes se conservan tanto en formato papel como digitalizados, facilitando de esta manera la inmediatez en la consulta de los mismos.

Referente al fondo bibliográfico con que cuenta la Biblioteca, éste apenas se ha visto incrementado debido a las restricciones presupuestarias que venimos padeciendo en los últimos ejercicios. No obstante, se han mantenido las suscripciones a las revistas jurídicas con el objeto de continuar las colecciones.

El recuento de registros bibliográficos correspondientes a documentos catalogados hasta la fecha asciende a un total de 2.940, de los cuales 1.125 registros se corresponden a asientos analíticos pertenecientes a artículos de revistas u obras colectivas. Destacamos la incorporación a nuestro catálogo de la cada vez mayor abundante bibliografía publicada en acceso abierto, mediante la búsqueda y recuperación de fuentes a tal efecto.

Todas las novedades se recogen y distribuyen periódicamente en un boletín en la Intranet del Consejo. También se realiza un dossier con las noticias más destacadas publicadas en Internet relativas a la Función Consultiva, que es distribuido por correo electrónico.

Con el fin de facilitar la consulta de legislación y jurisprudencia, disponemos de acceso a las bases de datos Westlaw y El Derecho.

Desde la Biblioteca se gestionan las peticiones de información y búsqueda bibliográfica, alerta sobre novedades legislativas, así como la obtención de artículos de revistas a través de otros servicios externos.

También se llevan a cabo las tareas de mantenimiento de las bases de datos de dictámenes, tanto la interna como la externa de acceso público, así como las destinadas a la edición de la Memoria anual.

En el último semestre se han recibido un total de 1.513 visitas a la base de datos pública, de las cuales 806 han sido realizadas por usuarios únicos (entendiendo por tal aquellos que acceden por vez primera). El número de páginas visitadas ha ascendido a 7.263.

Desde esta Unidad se viene colaborando en el "Seminario de Documentación y Gestión de la Información", grupo de trabajo creado al amparo de la Escuela de Administración Pública y coordinado en este caso por el CEDI.

## 7. Gestión Presupuestaria.

Por la Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2012, se aprobó el estado de gastos para el Consejo Jurídico, resultando de ello los siguientes créditos definitivos por capítulos:

Capítulo I. Gastos de Personal .....	.....726.730 euros
Capítulo II. Gastos corrientes .....	.....410.176 euros
TOTAL .....	..1.136.906 euros

El total consignado supuso una reducción de un 5,91 % respecto al ejercicio 2011.

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 2013, el presupuesto del Consejo Jurídico, aprobado por Ley 5/2012, de 26 de diciembre, asciende a un total de 947.865 euros, con esta distribución:

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

Respecto al ejercicio 2012 se ha reducido el Capítulo I en 57.075 euros, y el II en 131.966.

## 8. Actividad y relaciones institucionales.

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 3 de febrero.
- Debate sobre la Actuación Política del Consejo de Gobierno, celebrado en la Asamblea Regional de Murcia el 7 de junio.
- Acto Institucional celebrado en Jumilla con motivo del Día de la Región, 9 de junio.
- Apertura de Curso de la Escuela de Práctica Jurídica de la Región de Murcia, el 9 de noviembre.
- Congreso Nacional sobre 30 años del Estatuto de Autonomía en la Región de Murcia, organizado por la Universidad Católica de Murcia los días 22 y 23 de noviembre.

El Consejero Sr. Martínez Ripoll representó al Consejo en los actos siguientes:

- Apertura de Tribunales en la Región de Murcia, celebrado en el Palacio de Justicia de Murcia el 10 de octubre.
- Entrega de la Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort al Excmo. Sr. Juan Martínez Moya, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, el 22 de noviembre.

El Presidente, el Consejero Sr. Gálvez y el Letrado-Secretario General asistieron a las XIV Jornadas de la Función Consultiva, organizadas en Badajoz por el Consejo Consultivo de Extremadura los días 9 y 10 de octubre de 2012. Las sesiones de trabajo se refirieron a la crisis económica y sus consecuencias sobre el modelo de Estado.

## 9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2011.

Siguiendo el mandato del artículo 15 de su Ley, el Consejo celebró sesión extraordinaria el día 27 de marzo de 2012 para la aprobación de la Memoria de Actividades correspondiente al año anterior. El acto fue presidido por el Excmo. Sr. 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:

*“Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades*

*La Memoria del año 2011, cuyos rasgos generales se han expuesto hace unos instantes, es reveladora de dos aspectos importantes de nuestras Administraciones Públicas: uno, que, a pesar de las adversas circunstancias reinantes, la actividad administrativa sigue su curso con vitalidad en las distintas ramas de la Administración y, otro, que se reacciona con los instrumentos adecuados para atender a las vicisitudes que los acontecimientos demandan, con el objetivo, siempre, de atender al interés general.*

*Que la actividad administrativa se desarrolla con dinamismo lo demuestra el número de dictámenes emitidos en 2011, que se eleva a 285, es decir, 10 más que el año anterior y 60 más que en 2010, lo que significa que en dos años el número total se ha incrementado en un 24 por ciento, cifra que habla de la exigente actividad desarrollada por el Consejo, sus letrados y funcionarios. Prueba de que se reacciona con instrumentos adecuados para atender a las situaciones generadas por los nuevos sucesos es que, a diferencia de lo que ocurría en los años de normalidad económica, en la actualidad crece el número de procedimientos de resolución contractual y el de revisiones de oficio por*

*nulidad, sin perjuicio, como no podía ser menos, de que las reclamaciones por responsabilidades patrimoniales de la Administración autonómica también se incrementen, lo que no es un dato sorprendente. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es hoy una institución jurídica unida de manera indisociable al mismo Estado democrático y, al margen de posturas sobre su fundamento último, se conecta con dos valores superiores de nuestro ordenamiento, como son los de igualdad y justicia. Esta idea, expresada por el Consejo de Estado, está relacionada con el carácter equilibrador que la responsabilidad tiene entre el interés general y los legítimos derechos de los particulares, carácter que se manifiesta en el hecho de que la Constitución no admite una Administración irresponsable, pero tampoco una Administración responsable de todo. Atentos a la doctrina y jurisprudencia, nuestra labor exige un equilibrio constante, siempre sometido al Derecho y a las circunstancias de cada caso.*

*Otro rasgo que debe destacarse de la Memoria de Actividades del Consejo Jurídico y de su repertorio de Doctrina Legal es que, esta última, aclimatándose a las circunstancias económicas y técnicas, ha dejado de editarse en papel y pasa a serlo en disco compacto, además de poderse consultar a través de Internet. Siendo documentos que deben ser objeto de difusión, tanto por mandato legal como porque son importantes materiales de trabajo en el quehacer de las Administraciones de la Región de Murcia, ese objetivo se consigue satisfactoriamente a través de los actuales medios electrónicos. Estos documentos son una contribución más económica del Consejo Jurídico a las Instituciones autonómicas, a la comunidad jurídica y a la sociedad, a través del ejercicio de las competencias concedidas por la Ley de la Asamblea Regional 2/1997, de 19 de mayo.*

\*\*\*

*El apartado último de la Memoria, destinado a recoger las observaciones que, sobre el funcionamiento de la Administración y las Instituciones autonómicas, resulten de los asuntos sometidos a consulta -según reza el artículo 16 de la mencionada Ley 2/1997-, contiene una extensa referencia a las consecuencias jurídicas de un hecho que el Consejo contempla con notable y creciente preocupación, cual es la excesiva dilación de algunos procedimientos administrativos. Partiendo de que una aspiración de todo sistema jurídico-administrativo es aplicar*

*el ordenamiento dentro de los plazos (que forman parte integrante de las normas), a lo que el Consejo se refiere como fenómeno que es necesario combatir es el de las dilaciones excesivas, irrazonables e injustificadas, que, además de ser intrínsecamente patológicas, dan lugar a efectos jurídicos negativos para el interés general, que es también el de los administrados, como se dice en la Memoria. Se trata de evitar lapsos de tiempo en la tramitación que aparecen claramente excesivos, como los ya recogidos por el Consejo en su Memoria del año 2008 y que se vuelven a encontrar en ésta del año 2011, especialmente, en la dinámica de los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la asistencia sanitaria, en los que se retrasa en exceso, que frecuentemente llega a años, el informe de la Inspección Médica, o en los de responsabilidad patrimonial por accidentes de tráfico, que sufren retrasos en la emisión del informe de la Dirección General de Carreteras. Todos estos informes son necesarios para la emisión del preceptivo Dictamen. Ha de recordarse que la finalidad del procedimiento, como dice la mejor doctrina, es garantizar los derechos de los interesados y la eficacia de la actuación administrativa, y ello es un tema de la suficiente relevancia como para ser aquí destacado; tanto más si es recordado y exigido, cada vez, en las observaciones que, sobre el funcionamiento de la Administración regional y las Instituciones autonómicas, resultan evidenciadas en estas Memorias y, antes, en los Dictámenes de este Consejo. Y ello porque los plazos son parte intrínseca de las exigencias normativas y en la aplicación del Derecho, y pueden dar lugar a responsabilidades frente a los administrados ya que, resultando tales deficiencias excesivas, no tienen éstos el deber jurídico de soportar. Por todo ello, recabamos una acción eficaz de los órganos directivos, que deben prestar especial atención a estas observaciones.*

\*\*\*

*En momentos como los actuales se debe destacar también que existe una notable contribución de la Función Consultiva a la formación del ordenamiento jurídico regional, y a mejorar su calidad, su integridad y su armonía como aproximación al principio constitucional de seguridad jurídica.*

*La Función Consultiva en el derecho público actual, bajo las premisas indicadas, desarrolla un papel armonizador de los diversos aspectos e intereses que se entrecruzan a la hora de que la Administración adopte decisiones, fin que se persigue mediante la*

*emisión de opiniones dirigidas a que los titulares de los órganos activos puedan decidir teniendo en cuenta tales aspectos e intereses. De esta manera, la decisión, legitimada primero en la propia institucionalización democrática de los poderes públicos, adquiere un nuevo nivel de legitimación social al asegurarse, en primer lugar, que el análisis técnico en general ha sido exhaustivo, y, después, que está exenta de influencias no deseadas, por estar por encima de las partes y fuera de la contienda política.*

*Así, se puede traer a colación que la Función Consultiva desarrollada por la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia de los más Altos Tribunales, sirvió de forma decisiva a la construcción del Estado de Derecho desde la etapa preconstitucional, con las leyes racionalizadoras de la Administración española aprobadas en las décadas de los años 50 y 60 del pasado siglo y, hoy, a través del Consejo de Estado y de los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas, que, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 204/92 de 26 de noviembre, es pieza relevante en la comprensión de un Estado autonómico en el que el Ordenamiento Jurídico, muy rico en matices dada la interconexión de una pluralidad de entes con diferentes posiciones jurídicas que deben estar relacionadas.*

*Es fácil, pues, establecer esa directa relación entre Consejo Jurídico y Derecho, relación que está en la génesis de nuestra Institución, como se refleja claramente en la Ley 2/1997, reguladora de la misma, cuando señala en su Exposición de Motivos que sus fundamentos se resumen de un modo sencillo partiendo de los propios preceptos constitucionales: coadyuvar con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho. Si tenemos en cuenta, además, que no es raro afirmar que el Estado sólo existe en la medida y en la forma en que se expresa en el Derecho, se puede entender con facilidad la estrecha interrelación entre la Función Consultiva y el Estado mismo.*

*Significa esto que los órganos que, como el Consejo Jurídico, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ejercen la superior Función Consultiva, se ubican en la esencia de la arquitectura institucional del sistema político, y no sólo a partir de la decisión del constituyente español de 1978, sino ya desde que el Consejo de Estado fuera creado*

*por Carlos I a comienzos de la década de 1520: desde aquella aparición hasta hoy se puede seguir la sucesión de las diversas instituciones que ejercen la Función Consultiva superior para afirmar que son una constante de nuestra historia de la que nos sentimos herederos, y, muy en especial, de la historia constitucional. Se ha llegado incluso a hablar del carácter consultivo del constitucionalismo gaditano, afirmación expresiva de que en la ya bicentenaria Constitución de Cádiz, que hemos conmemorado estos últimos días, lo consultivo informó la actividad de la mayor parte de los poderes y potestades que regula su parte orgánica.*

\*\*\*

*Ya, para concluir, deseo expresar en mi nombre y en el de mis compañeros, la firme voluntad de seguir prestando nuestra máxima dedicación a las tareas encomendadas, haciendo patentes los principios de neutralidad e independencia, y, finalmente, expresar nuestro agradecimiento más sincero a todos cuantos nos han honrado con su presencia en este acto.”*

A continuación, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

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

*La Exposición de Motivos de la Ley 2/1997, por la que se creó esta institución y se reguló su funcionamiento, que ya ha sido citada por don Mariano García Canales en su docta intervención, fundamenta su existencia en “la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad”.*

*Además, para que el ejercicio de ese estricto y necesario control resulte eficaz, se establece que este órgano debe “basar su organización y funcionamiento en la autonomía, la independencia, la objetividad y la calidad técnica, características predicables de todos y cada uno de sus miembros, que son inamovibles, y del conjunto como órgano colegiado”.*

*Cuando se van a cumplir 15 años de la aprobación y puesta en vigor de la citada Ley y, en consecuencia, del propio Consejo Jurídico,*

*creo que a nadie se le oculta la eficiencia acreditada por éste órgano en su tarea, como tampoco la autonomía con la que tal labor se ha desarrollado, que ha sido y ha de ser siempre piedra angular de su funcionamiento y justificación última de su existencia misma.*

*Si no bastaran tales rasgos para acreditar al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, lo harían la cantidad y calidad de los dictámenes emitidos, prueba inequívoca de una carga de trabajo relevante, la mayor, en esta última anualidad, de sus 15 años de vida; así como del rigor, la cualificación y la independencia con que vienen actuando consejeros y letrados.*

*Son, pues, absolutamente dignos de consideración y reconocimiento los valores que encarna éste órgano que, como se ha dicho en alguna ocasión, y quiero subrayar ahora, no ejerce poder alguno, pero auxilia a quienes hemos de ejercerlo; y ese auxilio ofrece a quienes hemos de adoptar decisiones la oportunidad de contrastar nuestro criterio con otro que no se forma en el ámbito del ejercicio de la política, sino de la independencia y el análisis desapasionado del ordenamiento jurídico.*

*Tenemos ante nosotros una trayectoria marcada por la prudencia, el rigor y la independencia en la defensa del principio de legalidad y del interés general. Y éste es un punto que debemos, en justicia, remarcar, porque el interés general es el del conjunto de la ciudadanía y el derivado del sistema democrático que los españoles quisimos darnos con la Constitución Española de 1978, en primer término, y con el Estatuto de Autonomía por el que nos regimos desde el año 1982, y que el próximo mes de junio cumplirá 30 de contrastada vigencia.*

*La Memoria que hoy se presenta invita a varias reflexiones y consideraciones, que ya ha anticipado, en gran parte, el Presidente del Consejo, pero me atreveré a añadir a las antedichas una más que viene a reafirmar la solidez y solvencia de los dictámenes emitidos.*

*El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 137 decisiones administrativas relacionadas con expedientes consultados, y en 134 de ellas, esas decisiones han sido adoptadas de acuerdo con el dictamen emitido, lo que indudablemente acredita la alta consideración que éstos*

*merecen para las administraciones consultantes que, en la inmensa mayoría de los casos, no es otra que la autonómica.*

*Entiendo que tal circunstancia resulta particularmente significativa, porque la administración autonómica es absolutamente consciente de que, por encima del carácter no vinculante de los dictámenes emitidos, está la indiscutible autoridad moral del órgano que los emite, sustentada en una trayectoria irreprochable, lo que otorga a los Consejos una fuerza de obligar que va más allá de los márgenes determinados jurídicamente.*

*Nada descubro a personas tan versadas en el mundo del Derecho si añado a todo lo anterior que estamos hablando de aquella ‘auctoritas’ que con tanta precisión definieron los romanos, distinguiéndola de la ‘potestas’. Se ha dicho, con toda razón, que el término no encuentra adecuado equivalente en nuestro idioma, pues la palabra castellana “autoridad” apenas es una sombra del profundo significado que encierra la palabra latina.*

*Como ustedes saben, mejor que yo, en Derecho romano se entiende por ‘auctoritas’ una cierta legitimación socialmente reconocida, que procede de un saber y que ostenta aquella personalidad o institución que tiene capacidad moral para emitir una opinión cualificada sobre una decisión. Si bien dicha decisión no es vinculante legalmente, ni puede ser impuesta, tiene un valor de índole moral muy fuerte.*

*Y ese valor es el que le atribuye la Administración regional a los dictámenes del Consejo Jurídico, porque emanan, ciertamente, de un saber absolutamente cualificado y contrastado, y porque las actuaciones de este órgano, como ha manifestado su Presidente, aportan el necesario equilibrio entre el interés general y los legítimos derechos de los particulares.*

*Señor Presidente, Señores Consejeros, Señoras y Señores Letrados: decía Lope de Vega, que “no hay cosa más fácil que dar consejos ni más difícil que tomarlos”. Pero no es éste el caso. Me constan el trabajo, la minuciosidad, el cuidado y el rigor que se aplican a cada uno de esos dictámenes o consejos. Como me consta que se asumen, en la práctica totalidad de los casos, no ya de buen grado, sino con la*

*convicción y la confianza de que su procedencia no es, en absoluto, dudosa.*

*Porque su preparación, profesionalidad e innata vocación de servicio merece el reconocimiento de las instituciones y de la sociedad, a quienes, como ustedes, prestan un servicio decisivo y determinante para el cabal funcionamiento del sistema.*

*Por tanto, no cabe sino animarles a redoblar los esfuerzos en el empeño por mejorar día a día el rendimiento y la eficacia de la función consultiva que desempeñan, al servicio siempre de una Región de Murcia moderna, dinámica y cohesionada; todo lo cual ha de redundar en beneficio del conjunto de sus ciudadanos.*

*Muchas gracias por su atención.*

*Se levanta la sesión.”*

## **10. Publicación de Dictámenes del año 2011**

El Consejo editó en disco compacto los dictámenes emitidos durante el año 2011, cumpliendo así lo prevenido en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Han sido omitidos aquellos que planteaban cuestiones jurídicas idénticas a otros ya publicados, situación que se advierte con la correspondiente nota. Se ha suprimido la hasta ahora tradicional edición en formato libro.

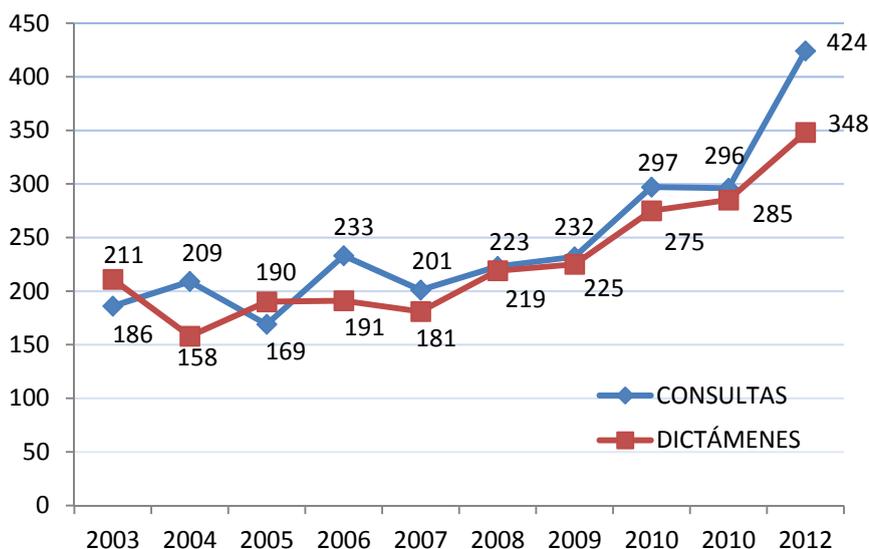
La reproducción de dichos dictámenes se realizó con omisión de los datos concretos de procedencia y características de las consultas, acompañada de los correspondientes índices, para facilitar un uso completo y rápido.

### III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

#### 1. Número de consultas y de Dictámenes.

Durante el año 2012 tuvieron entrada en el Consejo 424 expedientes con solicitud de dictamen, 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 número de consultas se ha incrementado en un 43 por ciento respecto al año 2011, siendo el incremento en los últimos 3 años del 82 por ciento, al pasar de 232 consultas en el año 2009 a las citadas 424. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración han generado 331 consultas, continuando el crecimiento ya apreciado en los últimos años.

Fueron emitidos 348 dictámenes, 63 más que el año anterior, siendo la cantidad más alta de dictámenes aprobados en un año, como queda reflejado en las sucesivas Memorias, lo que representa un incremento del 22 por ciento respecto al año anterior (285 dictámenes) y de un 54 por ciento respecto al año 2009 (225 dictámenes). De ellos, 252 se corresponden con responsabilidades patrimoniales de la Administración.



Gráf.1. Evolución número de consultas recibidas y dictámenes emitidos en los últimos diez años

## 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 393; 31 proceden de Corporaciones Locales.

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

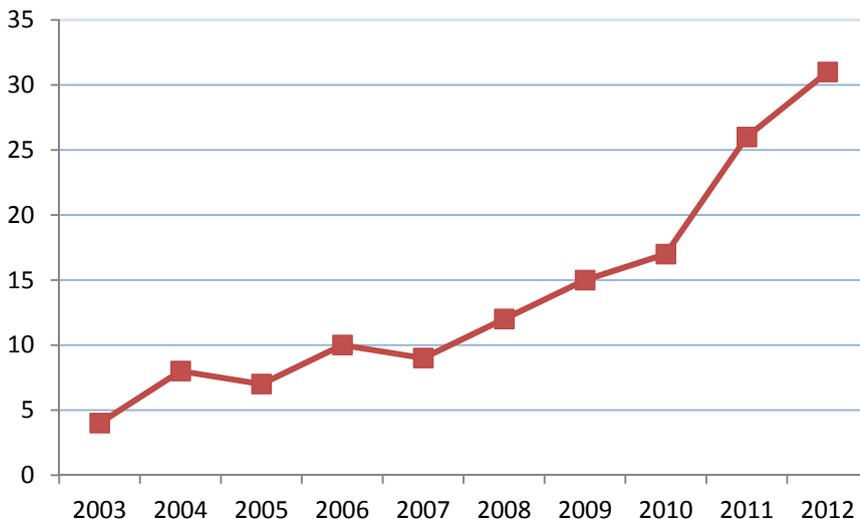
### Gobierno y Administración Regional:

Consejería de Presidencia	4
Consejería de Economía y Hacienda	13
Consejería de Agricultura y Agua	13
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	106
Consejería de Cultura y Turismo	1
Consejería de Sanidad y Política Social	165
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación	6
Consejería de Educación, Formación y Empleo	81

### Corporaciones Locales:

Ayuntamiento de Blanca	2
Ayuntamiento de Cartagena (Consorcio Palacio de Deportes)	1
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Fuente Álamo	5
Ayuntamiento de Lorca	1
Ayuntamiento de Lorquí	1
Ayuntamiento de Mazarrón	2
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Moratalla	1
Ayuntamiento de Mula	1
Ayuntamiento de Murcia	7
Ayuntamiento de San Javier	4
Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar	1
Ayuntamiento de Santomera	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	3
Ayuntamiento de Totana	3

El número de consultas recibidas procedentes de las distintas Corporaciones Locales de la Región se ha visto incrementado notablemente en los últimos años tal y como se muestra en el siguiente gráfico.



Gráf.2. Evolución número de consultas recibidas procedentes de las Corporaciones Locales en los últimos diez años

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

De los expedientes que quedaban pendientes de ser despachados a 31 de diciembre, 21 se encontraban a la espera de que los órganos consultantes completasen los requisitos de formulación de consulta. Es destacable, primero, que se trata del año con mayor número de consultas desde la puesta en funcionamiento del Consejo en el año 1998 y, segundo, el elevado número de consultas ingresadas en la última fase del año.

### **4. Dictámenes emitidos, votos particulares, audiencias solicitadas**

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

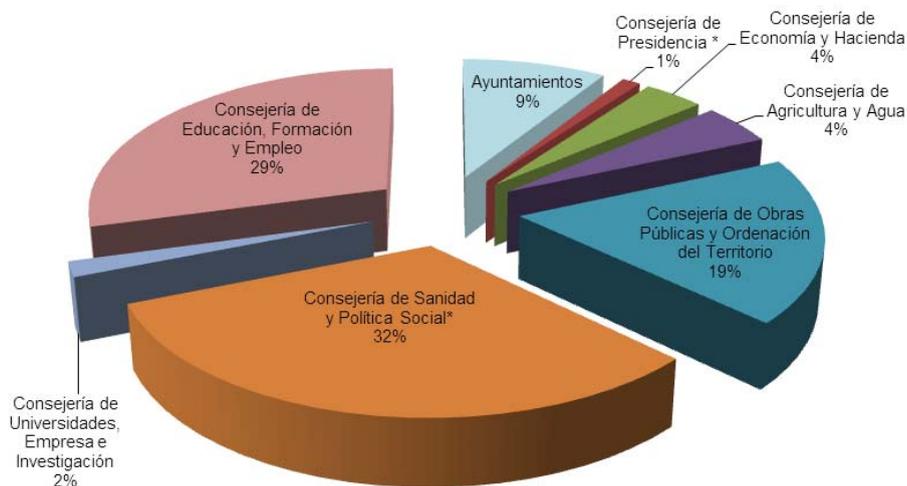
Se solicitó audiencia en 4 expedientes, siendo concedida en todos los casos.

## 5. Clasificación de los Dictámenes

Los Dictámenes emitidos se clasifican así:

### 5.1. Por la procedencia de la consulta:

Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (2008)	1
Consejería de Presidencia	3
Consejería de Economía y Hacienda	13
Consejería de Agricultura y Agua	16
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio	65
Consejería de Sanidad y Consumo (2008)	14
Consejería de Sanidad y Política Social	97
Consejería de Universidades, Empresa e Investigación	6
Consejería de Educación, Formación y Empleo	102
Ayuntamiento de Blanca	2
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Cartagena. (Consortio Palacio de Deportes)	1
Ayuntamiento de Fortuna	2
Ayuntamiento de Fuente Álamo	3
Ayuntamiento de Lorca	1
Ayuntamiento de Mazarrón	2
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Moratalla	1
Ayuntamiento de Mula	1
Ayuntamiento de Murcia	7
Ayuntamiento de San Javier	1
Ayuntamiento de Santomera	1
Ayuntamiento de Torre Pacheco	3
Ayuntamiento de Totana	4
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>



Gráf.3. Porcentajes dictámenes emitidos según la procedencia de las consultas.

\*Para presentar los datos referentes a la Consejería de Presidencia y a la de Sanidad y Política Social, se han sumado los dictámenes de las consultas realizadas por las anteriores Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas, y de Sanidad y Consumo.

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

### 5.2.1. Preceptivos:

Anteпроекtos de reforma del Estatuto de Autonomía	0
Anteпроекtos de Ley	5
Proyectos de Decretos Legislativos.	0
Anteпроекtos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico.	0
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.	38
Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes	13

Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista	27
Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al veinte por ciento del precio inicial, siendo éste igual o superior a cien millones de pesetas	2
Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	252
Anteproyectos de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito	0
Propuestas de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre los bienes y derechos de la Hacienda Regional	0
Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de la misma	6
Propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno	0
Propuestas de resolución de expedientes administrativos de responsabilidad contable que corresponda decidir al Consejo de Gobierno	0
Pliegos generales para contratación y para concesiones	1
Alteración, creación y supresión de municipios	0
Cualquier otro asunto que por decisión expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo	0
<b>Subtotal</b>	<b>344</b>
5.2.2. <u>Facultativos</u>	4
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>

El total de dictámenes se han fundamentado en un solo título competencial.

## 6. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia de 191 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.....	182
- Oído el Consejo Jurídico .....	6
- Con omisión de la preceptiva fórmula.....	3
<b>TOTAL .....</b>	<b>191</b>

## 7. Índice numérico de dictámenes

Nº	ASUNTO
01-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
02-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
03-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
04-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
05-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
06-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en aceites de oliva y vinos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
07-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en gestión administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
08-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
09-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
10-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Diseño en Fabricación Mecánica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

11-12	Proyecto de Orden por el que se establece precios públicos por la prestación de servicios académicos correspondientes a las enseñanzas de régimen especial de arte dramático, danza, música, deportivas y diseño, se aprueban las cuantías para el curso 2011-12, así como se regula el ejercicio del derecho de matrícula, formas de pago, tarifas especiales de los mismos y su actualización.
12-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
13-12	Responsabilidad patrimonial incoada de oficio, como consecuencia de los daños sufridos por x, por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
14-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de otros, debida a accidente escolar.
15-12	Responsabilidad patrimonial instada por x., como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
16-12	Responsabilidad patrimonial incoada de oficio, como consecuencia de los daños sufridos por x, por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
17-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, en nombre y representación de su hija menor de edad, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
18-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por su incorporación tardía a su puesto de funcionaria en prácticas tras la superación del proceso selectivo.
19-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios

20-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
21-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
22-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en producción agropecuaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
23-12	Pliego de Condiciones Generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
24-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
25-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
26-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
27-12	Consulta facultativa relativa a la concesión de uso privativo de cubiertas de edificios municipales en Fortuna (Murcia) para la instalación de plantas de producción de energía solar fotovoltaica.
28-12	Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de los órganos de participación ciudadana del sistema sanitario público de la Región de Murcia.
29-12	Resolución de contrato formalizado con la entidad mercantil --, para la construcción de un centro educativo en Dolores de Pacheco (Ayuntamiento de Torre Pacheco).

30-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
31-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
32-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
33-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
34-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
35-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
36-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
37-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
38-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
39-12	Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Asesor Regional del Trabajo Autónomo de la Región de Murcia y regula su funcionamiento, y modifica el Decreto nº 158/2009, de 29 de mayo, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se regula su funcionamiento.
40-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
41-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.

42-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
43-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
44-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
45-12	Resolución de contrato formalizado con la mercantil --, para la prestación de los servicios públicos de ayuda a domicilio y estancias diurnas (Ayuntamiento de San Javier).
46-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
47-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
48-12	Interpretación del contrato de gestión de servicios públicos de abastecimiento de agua potable a domicilio y del alcantarillado, con la mercantil --. (Ayuntamiento de Totana).
49-12	Resolución de Contrato de prestación del servicio de la "Piscina municipal climatizada y actividades deportivas de la piscina del polideportivo municipal Mariano Rojas" suscrito con la mercantil --, por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales por causas imputables a la contratista (Ayuntamiento de Cieza).
50-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
51-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

52-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
53-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
54-12	Proyecto de Orden por la que se regula la rendición de cuentas de las entidades, empresas, fundaciones y consorcios del sector público regional.
55-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
56-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
57-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
58-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
59-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
60-12	Revisión de oficio de actos nulos sobre el reconocimiento de tiempo de servicios a efectos de cómputo de trienios reconocidos a x.
61-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
62-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

63-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
64-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente en el parking de la puerta principal de la Facultad de Educación.
65-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, z por los perjuicios causados por la anulación del canal de desagüe de la zona.
66-12	Resolución de contrato de ejecución del programa de estancias diurnas en centros de día de personas mayores (Abarán, Cieza, Jumilla y Yecla).
67-12	Resolución de contrato formalizado con la empresa --, para la ejecución de la obra de cimentación y estructura del centro accesible para jóvenes perteneciente a la Escuela Taller Municipal del Servicio de Empleo (Ayuntamiento de Murcia).
68-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por no haber sido contratada como documentalista.
69-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
70-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
71-12	Responsabilidad patrimonial instada por x en representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos debido a accidente escolar.
72-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
73-12	Responsabilidad patrimonial instada por x en representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por accidente escolar.

74-12	Responsabilidad patrimonial instada por x en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
75-12	Proyecto de Orden por el que se aprueban los modelos de autoliquidación correspondientes al impuesto sobre instalaciones que incidan en el Medio Ambiente de la Región de Murcia, y se determina el lugar, forma y plazos para su pago y presentación.
76-12	Consulta facultativa sobre "situación laboral de los trabajadores del servicio de limpieza viaria y recogida de basuras (Ayuntamiento de Mula)".
77-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios dependientes de la Agencia Regional de Recaudación.
78-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
79-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
80-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo.
81-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
82-12	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia.
83-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
84-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

85-12	Revisión de oficio por infracción de la Ley Orgánica de Protección de Datos en procedimiento de responsabilidad patrimonial.
86-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
87-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
88-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
89-12	Resolución del contrato de obras de construcción de centro municipal multiusos en Cabezo de Torres, adjudicadas a la empresa --. (Ayuntamiento de Murcia).
90-12	Proyecto de Decreto por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia.
91-12	Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento de autorización como centros integrados, de centros de formación profesional privados y públicos no dependientes de la Administración Regional.
93-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación.
94-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
95-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
96-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.

97-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
98-12	Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en el cobro de ayudas al sector de la carne de vacuno.
99-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
100-12	Consulta facultativa sobre la aplicación del artículo 106.d,1 TRLSRM en relación con determinados Planes Parciales del PGMO de la ciudad de Murcia.
101-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
102-12	Consulta facultativa relativa a la posibilidad de modificar determinadas resoluciones sancionadoras de ciertas infracciones urbanísticas (Ayuntamiento de Fortuna).
103-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
104-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en recinto de centro hospitalario.
105-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
106-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente en acera.
107-12	Revisión de oficio solicitada por x, contra la concesión de explotación de la Cantera x. para pórfido y caliza en el término municipal de Alhama de Murcia.

108-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
109-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
110-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de caída en servicios sanitarios.
111-12	Resolución del contrato de obras de construcción de la Escuela Municipal de Música, Artes Plásticas y sede de la banda de música de Lorca.
112-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
113-12	Proyecto de Orden por la que se aprueba el baremo para la valoración de méritos aplicables a los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia.
114-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
115-12	Resolución de contrato de servicios de asesoría jurídica suscrito con x. (Ayuntamiento de Mazarrón).
116-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
117-12	Revisión de oficio instada por x, en nombre de -- por el expediente sancionador de pesca marítima.
118-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

119-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
120-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
121-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
122-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
123-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
124-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
125-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
126-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
127-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
128-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
129-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
130-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
131-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

132-12	Proyecto de Decreto por el que se regula la autorización y el registro de los establecimientos de empresas de piensos en la Región de Murcia.
133-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
134-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
135-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
136-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
137-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
138-12	Resolución de contrato de gestión de la residencia de personas mayores "San Agustín de Fuente Álamo".
139-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
140-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en la Estación de autobuses de Cartagena.
141-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
142-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
143-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

144-12	Proyecto de Orden por el que se aprueba el modelo 142 de autoliquidación de la tasa fiscal sobre el juego en la modalidad de apuestas y se determina el procedimiento para su ingreso y presentación, y Proyecto de Orden por el que se aprueba el modelo T399 de autoliquidación para la tasa fiscal sobre Rifas, Tómbolas y Combinaciones Aleatorias.
145-12	Resolución del contrato de construcción de un centro de interpretación de la Muralla Árabe y Archivo Histórico Municipal de Molina de Segura.
146-12	Resolución de contrato de concesión del dominio público de una parcela propiedad del Ayuntamiento de Torre Pacheco, para la construcción de una residencia para personas mayores, suscrito con la mercantil --.
147-12	Resolución de contrato de concesión del dominio público de una parcela propiedad del Ayuntamiento sita en el Plan Parcial Residencial nº 2 de Dolores de Pacheco, a la mercantil --.
148-12	Anteproyecto de Ley de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas.
149-12	Anteproyecto de ley de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública.
150-12	Anteproyecto de Ley de Autoridad Docente de la Región de Murcia.
151-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
152-12	Revisión de oficio de la Resolución del expediente disciplinario de x.
153-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

154-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
155-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por una agresión en centro educativo.
156-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
157-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, derivada de anulación judicial de autorización de apertura de oficina de farmacia.
158-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
159-12	Reconocimiento de obligaciones o gastos con omisión de fiscalización previa de la contratación de Gestión de servicios públicos para la reserva y ocupación de 25 plazas residenciales para la atención de personas con trastornos generalizados del desarrollo de espectro autista y afines, en el municipio de Murcia.
160-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
161-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
162-12	Resolución del contrato de mantenimiento de zonas ajardinadas del Municipio de Fuente Álamo de Murcia.
163-12	Declaración de nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación del contrato de prestación de servicios de "Mantenimiento de Extintores" en todas las instalaciones del Ayuntamiento de Moratalla con x.
164-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la caída de un árbol en una parcela de su propiedad.

165-12	Proyecto de Decreto por el que se establece un procedimiento complementario propio para el seguimiento de los títulos universitarios oficiales en las Universidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, previo a su acreditación o renovación de la misma.
166-12	Modificación del contrato de Gestión de los servicios públicos de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos y de limpieza viaria del término municipal de Fuente Álamo de Murcia.
167-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar
168-12	Nulidad de pleno derecho de todos los actos que integran la tramitación del expediente de contratación "Suministro e instalación de equipamiento necesario para la titulación de Odontología en la Clínica Odontológica de la Universidad de Murcia".
169-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
170-12	Revisión de oficio para declarar la nulidad del Anexo contenido en la Adenda del Contrato de Gestión del Servicio Público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Totana.
171-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
172-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
173-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
174-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

175-12	Resolución del contrato de gestión de servicio de agua potable y alcantarillado, formalizado con la mercantil --. (Ayuntamiento de Totana).
176-12	Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de la Región de Murcia.
177-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
178-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
179-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
180-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la cooperativa agraria --, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios dependientes de la Consejería de Agricultura y Agua.
181-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
182-12	Revisión de oficio de la cesión de crédito de los que sea titular el Ayuntamiento de Totana a favor de --, adoptado el 2 de Diciembre de 2010, y ratificado en la Junta de 18 de julio de 2011.
183-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.
184-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
185-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en instalaciones de centro hospitalario.

186-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta.
187-12	Resolución del contrato de obras de "Ampliación del Instituto de Educación Secundaria de Blanca", adjudicadas a la empresa --.
188-12	Proyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto 154/2009, de 29 de mayo, por el que se desarrollan los requisitos básicos para la inscripción y funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Región de Murcia.
189-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
190-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
191-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
192-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en relación con la resolución por la Universidad Politécnica de Cartagena del concurso público convocado para la constitución de la bolsa de personal docente de sustitución.
193-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
194-12	Proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente el Decreto 286/2007, de 7 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
195-12	Proyecto de Decreto, por el que se aprueba el esquema de certificación de la calidad "Explotaciones de vacuno de leche certificadas de la Región de Murcia".

196-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la desestimación de la petición de idoneidad del terreno ubicado en Lebor, del término municipal de Totana.
197-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
198-12	Resolución de contrato para la ejecución de la obra de cimentación y estructura del centro accesible para jóvenes perteneciente a la Escuela Taller Municipal del Servicio de Empleo (Ayuntamiento de Murcia).
199-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
200-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
201-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalaciones Frigoríficas y de Climatización en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
202-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalaciones de Producción de calor en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
203-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Electromecánica de Vehículos automóbiles en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
204-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

205-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en vehículo de su propiedad.
206-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública.
207-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Elaboración de Productos alimenticios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
208-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
209-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
210-12	Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se modifican el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia.
211-12	Revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía-Presidencia de 26 de febrero de 2.008, resolutorio del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la mercantil --, en relación del expediente disciplinario urbanístico nº 3/2.004 (Ayuntamiento de Santomera).
212-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
213-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

214-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
215-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
216-12	Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el registro de explotaciones agrarias prioritarias y de titularidad compartida de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
217-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
218-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
219-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
220-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños producidos en sus pertenencias como consecuencia del funcionamiento del servicio público.
221-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
222-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
223-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
224-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.

225-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en centro hospitalario.
226-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
227-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
228-12	Resolución de contrato de servicios de asesoría jurídica suscrito con x. (Ayuntamiento de Mazarrón).
229-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo por accidente circulación.
230-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
231-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
232-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
233-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
234-12	Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se homologa el modelo básico de contrato de intermediación para la adopción internacional.
235-12	Proyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto 17/2001, de 16 de febrero, por el que se regulan los procedimientos de apertura, traslado, modificación, cierre y transmisión de las oficinas de farmacia y aprueba el nuevo baremo para la valoración de méritos aplicable a las convocatorias de adjudicación de oficinas de farmacia.

236-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Desarrollo de Páginas Web en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
237-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
238-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
239-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
240-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Dirección de Servicios de Restauración en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
241-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y de la compañía de seguros --, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
242-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, debida a accidente de circulación.
243-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
244-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
245-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
246-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la ejecución de la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de Abril de 2009.

247-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
248-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos en un accidente de circulación.
249-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
250-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación.
251-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
252-12	Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y de Reordenación del Sector Público Regional.
253-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Dirección de Cocina en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
254-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Sistemas Electrónicos y Automatizados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
255-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Procesos y Calidad en la Industria Alimentaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

256-12	Interpretación 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.
257-12	Revisión de oficio de la liquidación de una sanción a la mercantil --, dictada por el Director General de Salud Pública.
258-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
259-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Producción Agroecológica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
260-12	Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
261-12	Resolución del contrato de obras de construcción de centro municipal multiusos en Cabezo de Torres, adjudicadas a la empresa --. (Ayuntamiento de Murcia).
262-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
263-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
264-12	Proyecto de Decreto por el que se regula el desembarque y comercialización de productos pesqueros en la Región de Murcia.

265-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por las liquidaciones practicadas a la mercantil por la Dirección General de Tributos.
266-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
267-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
268-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
269-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
270-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
271-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
272-12	Resolución de contrato formalizado con la empresa --, para la ejecución de la obra de cimentación y estructura del centro accesible para jóvenes perteneciente a la Escuela Taller Municipal del Servicio de Empleo (Ayuntamiento de Murcia).
273-12	Resolución de contrato relativo a la concesión para la redacción de proyecto de obras y construcción de complejo deportivo (piscina cubierta en Beniaján, Murcia) y posterior gestión del servicio, adjudicadas a la empresa --.
274-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
275-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

276-12	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.
277-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, como consecuencia de los daños sufridos por sustracción de bicicleta en centro de educación secundaria.
278-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo.
279-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
280-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
281-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
282-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
283-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
284-12	Revisión de oficio de la Resoluciones del Director Gerente de la Gerencia de Atención Primaria de Cartagena, de nombramiento de personal temporal de x.
285-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

286-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
287-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación.
288-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
289-12	Revisión de oficio instada por x de la Resolución del Director General de Ganadería y Pesca de fecha 15 de junio de 2007, recaída en el expediente sancionador 003/07.
290-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
291-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
292-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
293-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
294-12	Responsabilidad patrimonial instada por la empresa --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo.
295-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
296-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a incidente escolar.
297-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
298-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.

299-12	Responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos por rotura de tubería del Centro de Salud de Cehegín.
300-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
301-12	Revisión de oficio para declarar la nulidad del acto administrativo resultante del procedimiento seguido por x, en nombre de --.
302-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
303-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
304-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
305-12	Responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
306-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
307-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar.
308-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
309-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
310-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una vivienda de su propiedad.

311-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
312-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos realizando su desempeño laboral en centro hospitalario.
313-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la rotura de la conducción general de agua potable que abastece a Los Camachos, durante las obras de mejora y ensanche de la carretera F 40.
314-12	Borrador de Propuesta del Consejero de Agricultura y Agua al Consejo de Gobierno del expediente relativo a reconocimiento de obligaciones fundamentadas en la omisión de la intervención previa en relación a encomienda de ejecución a la empresa -- para la realización de trabajos de laboratorio.
315-12	Borrador de 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 encomienda de gestión relativa a la realización en 2012 de trabajos de identificación y control de organismos nocivos para vegetales (plagas).
316-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de y, como consecuencia de los daños sufridos por privación temporal del acceso a su vivienda.
317-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
318-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
319-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.

320-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por determinadas actuaciones de la Administración tributaria regional.
321-12	Responsabilidad Patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
322-12	Interpretación del contrato de obras para la construcción de un Palacio de Deportes en Cartagena.
323-12	Revisión de oficio solicitada por x, contra Resolución recaída en expediente sancionador de espectáculos públicos nº 69/2011.
324-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en una obra.
325-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
326-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
327-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación
328-12	Propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno para que se autorice al Consejero de Economía y Hacienda que inicie y disponga el expediente de reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativa al pago de obligaciones a la Agencia Tributaria.
329-12	Responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

330-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
331-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
332-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
333-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
334-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
335-12	Resolución de contrato relativo a la ejecución de la obra “Policía y Juzgado de Paz”, por incumplimiento imputable al contratista --. (Ayuntamiento de Blanca).
336-12	Responsabilidad Patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
337-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar.
338-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
339-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
340-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.

341-12	Propuesta del Consejo de Gobierno por omisión de fiscalización previa en relación a la encomienda de ejecución a la empresa -- para la realización de trabajos de verificación de ayudas directas en el nuevo marco de la Política Agraria Común, así como control de campo de la tasa suplementaria de la cuota láctea y de la ordenación del sector lácteo en la Región de Murcia durante el año 2012.
342-12	Modificación de contrato de las obras de reforma y ampliación del Hospital Materno-Infantil, adecuación de la central térmica e instalaciones complementarias del Hospital Virgen de la Arrixaca.
343-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar.
344-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad.
345-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
346-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
347-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.
348-12	Responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios.

## 8. Acuerdos de suspensión de trámite.

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 21 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

### ACTIVIDAD LEGISLATIVA AUTONÓMICA.

A través de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario (de iniciativa parlamentaria), ha sido modificada la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en sus artículos 10. 5, y 12.2.

El primero queda redactado de la siguiente forma:

“Con carácter general, los dictámenes del Consejo Jurídico han de ser emitidos en un plazo máximo de un mes a contar desde la recepción del expediente. Siempre que se solicite consulta sobre proyectos de decretos legislativos y sobre anteproyectos de ley, el dictamen se despachará en el plazo de dos meses. No obstante lo anterior, cuando en el escrito de remisión de los expedientes por parte del Consejo de Gobierno se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su emisión será de diez días naturales. Transcurrido dicho plazo sin que el dictamen se haya emitido, éste se entenderá evacuado”.

Su resultado principal, pues, es la modificación de la competencia para apreciar la urgencia, que antes era del Presidente del Consejo Jurídico a solicitud del consultante y ahora es del Consejo de Gobierno y, también, la modificación de ese plazo, que de 15 días pasa a ser de 10 días naturales, con la consecuencia de que se entenderá evacuado de no resultar emitido el Dictamen en el mismo.

El artículo 12 LCJ ha sido modificado en su apartado 2, cuya redacción original sometía a dictamen los “Anteproyectos de Ley”, quedando la nueva redacción de esta manera: “Anteproyectos de ley, excepto los de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”. El efecto consiste, por tanto, en excluir de Dictamen a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma o, con más precisión, al texto articulado de la misma.

Las modificaciones entraron en vigor el 25 de mayo de 2012.

Se emitieron dos dictámenes bajo la vigencia de la nueva regulación de la urgencia, los números 149/2012, de 18 de junio, y 252/2012, de 26 de octubre, relativos, el primero al Anteproyecto de ley de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública (después, Ley 5/2012, de 29 de junio), y el segundo al Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y de Reordenación del Sector Público Regional (Ley 14/2012, de 27 de diciembre). El carácter urgente del Dictamen dio lugar en ambos casos a que la exposición de sus consideraciones se concentrara en las principales cuestiones, lamentando el Consejo no haber podido hacer más aportaciones para enriquecer el contenido de las Leyes finalmente aprobadas, dada la escasez del plazo.

Desde un punto de vista instrumental, de la nueva redacción del citado artículo 10.5 LCJ puede inferirse que, para desencadenar su excepcional aplicación, debe concurrir el oportuno acuerdo del Consejo de Gobierno que así lo manifieste de manera expresa, del cual debe dar noticia el consultante en su comunicación al Consejo a la hora de remitir el expediente, debiendo hacer mención expresa del precepto que habilita el plazo extraordinario.

Desde un punto de vista sustantivo, la urgencia, en cuanto concepto jurídico, es independiente de la autoridad que tenga la atribución de apreciarla, y la idea del Consejo Jurídico sobre la misma había sido ya tratada con anterioridad, particularmente en la Memoria del año 2007, a la que ahora es adecuado remitirse.

En cuanto a la modificación del artículo 12.5 LCJ, la reciente Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2013, es la primera ley de presupuestos desde la del año 1999 que no cuenta con el Dictamen del Consejo Jurídico. Es buena esta ocasión para recordar que una de las aportaciones del Consejo al acervo jurídico autonómico es la aplicación de la doctrina constitucional sobre la Ley de Presupuestos, contenida en los Dictámenes 38/1998, 70/1999, 62/2000, 92/2001, 191/2002, 167/2003, 131/2004, 145/2005, 161/2006, 144/2007, 169/2008, 189/2009, 114/2010, 219/2010 y 235/2011.

## ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

### 1. *Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos.*

En el año 2011 fueron emitidos 13 dictámenes sobre nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos (art. 12.7 LCJ), mientras que en el año 2012 han sido 27, de los cuales 23 corresponden a consultas de las Corporaciones Locales.

La tendencia creciente del número de procedimientos de resolución de contratos administrativos incoados de oficio por incumplimientos imputables al contratista viene siendo detectada y destacada por el Consejo Jurídico desde el año 2009, observando que una de las causas que subyacen en esa evolución es la dificultad especial por la que atraviesa la economía, en general y en la Región de Murcia, particularmente el sector de la construcción, ambiente que propicia que los contratos de obras, a veces, se vean fuertemente afectados en su normal ejecución, desencadenando que el órgano de contratación, en defensa del interés público, deba ejercitar la potestad de resolución unilateral que le corresponde, todo ello dentro del marco del tradicional del principio del riesgo y ventura del contratista, básico de nuestra legislación de contratos administrativos, aunque moderado por la aplicación de la teoría del equilibrio financiero del contrato y por el límite de la fuerza mayor.

En general, y por los que se refiere principalmente a la resolución de contratos, el Consejo Jurídico ha incidido en aspectos ya tratados en anteriores ocasiones pero que, de cualquier manera, ha sido necesario recordar:

A) Reconocimiento de la potestad de resolver (D. 49/2012). Tal como viene afirmando este Órgano Consultivo en numerosos Dictámenes (por todo, el 104/2008), la potestad resolutoria conferida a la Administración en relación a los contratos sometidos al Derecho Administrativo se enmarca dentro del ámbito de las denominadas prerrogativas, previstas en el artículo 210 TRLCSP y concebidas por la doctrina como facultades exorbitantes, cuyo ejercicio no se produce, con carácter general, de una manera automática, sino cuando lo exija el interés público implícito en cada relación contractual, fundándose así en el servicio objetivo a los

intereses generales que el artículo 103 de la Constitución proclama de la actuación administrativa.

B) Momento procedimental de efectuar la consulta (D48/2012). La consulta debe formularse antes de que se haya adoptado por el órgano de contratación el acuerdo consiguiente, que pone fin al procedimiento y resulta inmediatamente ejecutivo. Si el acuerdo se adopta con omisión de un trámite esencial, como es el Dictamen de este Consejo Jurídico, está incurso en causa de nulidad y procede dejarlo sin efecto. Dicha nulidad resulta del artículo 62.1, letra e), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y determina la imposibilidad de convalidación (art. 67 LPAC).

C) Caducidad del procedimiento. En el Dictamen 45, entre otros, se dijo, igual que en ocasiones anteriores (Dictámenes 213/2009 y 161/2011) que los procedimientos de resolución de contratos administrativos por culpa imputable al contratista caducan si, en el plazo establecido al efecto (el de tres meses previsto en el artículo 42.3 LPAC, atendida la remisión expresa que a esta Ley efectúa la Disposición final octava LCSP), la Administración no ha notificado la resolución expresa a los interesados, en aplicación de lo establecido en su artículo 44.2.

D) Suspensión del plazo para resolver (Dictámenes 45 y 49/2012). Esta posibilidad ha sido admitida por el Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (por todos, el 90/2009). No obstante, también se ha advertido (D 181/2009) que, aun considerando que el Dictamen de este Consejo Jurídico, por provenir de un órgano consultivo al que la ley ha dotado de una especial cualificación e independencia, fuera de los calificados por dicho precepto como “preceptivos y determinantes” para la resolución de estos procedimientos (entendiendo tal expresión como referida a informes que el órgano competente debe recabar y tener necesariamente a la vista para resolver, aun cuando no sean estrictamente vinculantes, como viene a entender el Consejo de Estado en su Dictamen 2.072/1999, de 8 de julio), la efectividad de la suspensión del citado plazo de caducidad parece razonable referirla al momento en que la solicitud del Dictamen adquiere una trascendencia externa al propio órgano solicitante, pues ello otorga unas mayores garantías de control, pudiendo fijarse tal momento en la fecha en que la solicitud de Dictamen es registrada de salida en el

correspondiente registro público (Dictamen 51/07 de este Consejo Jurídico). Será preciso, pues, acreditar que la petición de Dictamen y consiguiente suspensión del plazo son comunicadas al interesado, a fines informativos del hecho de la solicitud y posterior recepción del Dictamen, como exige el artículo 42.5,c) LPAC.

E) Concurrencia de causas de resolución (Dictamen 273/2012). De existir concurrencia de causas de resolución, obligaría a aplicar, en principio, la que primero se produzca en el tiempo, aunque lo relevante es que la satisfacción del interés público quede suficientemente salvaguardada. En este sentido, debe recordarse lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 2230/2004, de 14 de octubre de 2004.

F) La declaración de concurso del contratista como causa de resolución (Dictamen 273/2012). Como tiene reiterado el Consejo de Estado, la causa de resolución contractual fundada en una situación concursal del contratista sólo existe desde el momento en que el órgano judicial emite el correspondiente Auto declaratorio de dicho estado concursal (Dictamen nº 1656/1992, de 27 de enero de 1993, entre otros), fundado ello, entre otras razones, en que si se anticiparan sobre tal momento los efectos resolutorios de la situación concursal, ésta podría instrumentarse abusivamente para desligarse de relaciones contractuales cuando se ha perdido interés en ellas o simplemente han devenido de cumplimiento difícil.

Cuestionada por la contratista la aplicación de las prerrogativas previstas en legislación de contratos (artículo 111 RCAP) frente a la especificidad de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (LC) particularmente en relación con la incautación de la fianza, el Consejo Jurídico consideró que el artículo 67.1 LC establece claramente que “los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones Públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial”, es decir, el TRLCAP y su Reglamento. Precepto que explica que la Disposición final 13ª LC modifique tal legislación de contratos para que acoja la nueva configuración concursal, pero respetando las potestades administrativas y, en general, el régimen jurídico establecido en dicha legislación; además, la Disposición adicional primera de la LC, establezca que todas las referencias a la quiebra o al concurso de acreedores contenidas en

preceptos legales que no hayan sido modificados expresamente por dicha Ley se entenderán realizadas al concurso en el que se haya producido la apertura de la fase de liquidación.

G) Incumplimientos del contratista que pueden dar lugar a la resolución del contrato. En el Dictamen 175/2012 se insiste en la necesidad de delimitar con precisión los incumplimientos que sirven de base a la pretensión resolutoria. En su determinación deben ponderarse las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias, valorando, conforme a la buena fe y la equidad, el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención de la contratista (SSTS, Sala 3ª, de 6 de abril de 1987 y 14 de noviembre de 2000). A este respecto, y entre otros supuestos posibles, no justifica la resolución contractual el incumplimiento de prestaciones accesorias o complementarias a lo que constituye propiamente la obligación principal del contrato (STS, Sala 3ª, de 17 de mayo de 1997). A los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución contractual, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación (STS, Sala 3ª, de 1 de octubre de 1999).

H) Incautación de la fianza (Dictamen 175/2012). De conformidad con lo establecido en el artículo 114.5 LCAP, el acuerdo de resolución del contrato contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía constituida, extremo éste sobre el que, como ya se puso de manifiesto en una Consideración anterior, la propuesta de resolución sometida a consulta guarda silencio.

En cualquier caso, la pérdida de la garantía se prevé por el apartado 4 del mismo precepto legal para los supuestos en que el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista.

Sin embargo, es doctrina de este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 151/2010) que el principio pacíficamente admitido en Derecho privado de que no puede admitirse que el daño sufrido por una persona corra a cargo exclusivamente del agente cuando aquélla ha contribuido también a su producción, es plenamente aplicable al ámbito de la contratación administrativa, en donde al incumplimiento culpable del

contratista puede sumarse, sin duda, el de la propia Administración contratante, dando así lugar a una concurrencia de culpas.

Las normas sobre contratación administrativa no contemplan de modo expreso estos supuestos de concurrencia de incumplimientos ni, por lo tanto, regulan las consecuencias que pudieran tener sobre los efectos propios de la resolución. Sin embargo, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo han venido pronunciándose sobre concretos supuestos de concurrencia dando lugar a un cuerpo doctrinal y jurisprudencial que vienen a reconocer la procedencia de moderar los efectos de dicha resolución.

En este sentido el Tribunal Supremo ha mantenido siempre la necesidad de ponderar las consecuencias de la resolución de los contratos cuando su incumplimiento no es solo imputable al contratista, aunque en su jurisprudencia parecen coexistir dos corrientes distintas. Una primera que, ante la concurrencia de incumplimientos, niega que el contrato pueda resolverse por causa imputable al contratista porque, para que ello sea posible, es necesario un incumplimiento de las obligaciones contractuales exclusivamente debidas a la empresa y un correlativo cumplimiento de las suyas por parte de la Administración (Sentencia de 22 de julio de 1987); postura defendida también en Sentencia de 14 de diciembre de 2001, en la que se considera acreditado que el contratista ha incumplido el plazo estipulado para la ejecución de las obras, pero se advierte “una grave demora por parte del Ayuntamiento en el pago de las certificaciones de obra, reiteradamente reclamado por aquel y a cuyas reclamaciones hizo oídos sordos el Ayuntamiento, como explica la Sentencia de instancia, que dejó de cumplir su recíproca obligación de pago”. En estas circunstancias, “obvia resulta la improcedencia de declarar la resolución del contrato” que no puede considerarse un efecto “automáticamente procedente ante el incumplimiento o retraso en la ejecución de las obras”. Y una segunda corriente que, por el contrario, estima que el incumplimiento de la Administración no impide la resolución del contrato por culpa del contratista, si bien “no debe dar lugar ni a la pérdida de la fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, cuando la culpa de la empresa contratista queda compensada por la propia culpa de la Administración contratante” (Sentencia de 14 de junio de 2002).

Por su parte el Consejo de Estado afirma en su Dictamen 42716/1979 “la procedencia de que no se lleve a cabo la pérdida de la fianza, ya que al configurar la misma como una cláusula penal que no sustituye a la indemnización de daños y perjuicios (art. 53, 1º LCE), no puede enmarcarse en la línea de solución procedente en este, dado además que tal pérdida está prevista para los supuestos en que no concurra culpa relevante por parte de la Administración, según reiterada doctrina de este Consejo”. O, en el Dictamen de 22 de febrero de 1979 (expediente 42000) en el que al considerar que, al haberse producido un incumplimiento del contrato imputable sustancialmente a ambas partes, la resolución no debe dar lugar ni a pérdida de la fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, ya que la culpa del contratista queda sobradamente compensada por la de la Administración, que, a su vez, debería indemnizar al contratista. En sentido similar en un Dictamen más reciente, concretamente el 3204/2001, de 14 de febrero, en el que declara procedente la propuesta de resolución de un contrato ante el hecho acreditado del incumplimiento del contratista, si bien estima que “dado que en este caso la culpabilidad en la demora está muy compartida lo razonable y equitativo, a juicio de este Consejo, es que acuerde la resolución del contrato sin pérdida de la fianza”.

I) Desistimiento unilateral de la Administración. Los requisitos son examinados en el Dictamen 228/2012, según el cual doctrinal y jurisprudencialmente se exige para resolver un contrato administrativo por el solo juego de la voluntad de la Administración, por un lado, que al acordarse tal desistimiento debe salvaguardarse en todo caso el interés público y, por otro lado, también deben quedar a salvo los derechos económicos que en tales casos corresponden al contratista. Los requisitos son expresados, entre otros, por el Dictamen núm. 3895/1996 del Consejo de Estado, que sintetiza su doctrina al respecto:

a) En primer lugar, debe verificarse el requisito de que concurran razones de interés público que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato. El Consejo de Estado ha venido elaborando una doctrina en este ámbito oponiéndose a la viabilidad de resoluciones en las que no exista una justificación objetiva suficiente para proceder a la resolución; así, en su Memoria de 1986, recordó que la convicción positiva de la Administración contratante acerca de que el mantenimiento del vínculo contractual resulta innecesario o inconveniente ha de asentarse en

una rigurosa valoración del interés público o de las circunstancias excepcionales que puedan concurrir.

b) El segundo de los requisitos apuntados hace referencia a la necesaria protección y cobertura que debe ser objeto los derechos económicos del contratista, estableciendo el artículo 285.3 LCSP que tendrá derecho, como indemnización por lucro cesante, al 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener.

También el Consejo de Estado en el Dictamen 1208/2008 ha expresado en que “el desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional ante una situación que, en la medida de lo posible, deberá evitarse que se produzca. Y, en todo caso, la Administración sólo podrá desistir del contrato cuando razones de interés público así lo aconsejen. No se configura como una opción de libre utilización por la misma, sino como una solución a la que únicamente podrá acudir cuando la prosecución de las actuaciones o de la ejecución del contrato perjudique el interés público o sea incompatible con él. De ahí que la justificación de la decisión de la Administración de resolver el contrato haya de constar en el expediente administrativo y de ella deberá tener oportuno conocimiento el contratista a los efectos pertinentes, incluida la posibilidad de alegar contra la decisión de desistir y de impugnar la realidad misma de sus fundamentos en relación con las exigencias del interés público (dictamen del Consejo de Estado núm. 1.336/2005, de 17 de noviembre)”.

J) Interpretación del contrato: debe existir cuestión interpretativa. La interpretación de los contratos, resolviendo las dudas y discrepancias que suscite su cumplimiento, es, junto a su modificación y resolución, una de las prerrogativas que el artículo 59.1 TRLCAP atribuye al órgano de contratación, que habrá de ejercer “dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos” establecidos en la propia Ley (en idéntico sentido se expresa el art. 210 TRLCSP) y conforme al procedimiento formalizado y contradictorio que dibuja el artículo 97 RCAP.

El precepto legal citado establece ya ciertas normas rituales, destacando la exigencia de audiencia al contratista y, en caso de oposición de éste a la interpretación propuesta por la Administración, la consulta al

superior órgano consultivo competente, en el caso, este Consejo Jurídico (art. 59.1 y 3 TRLCAP y 211 TRLCSP).

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.

Bajo tales premisas, en el Dictamen 322/2012 el Consejo Jurídico consideró que, en los términos en que se plantea la consulta, no existe, en rigor, una cuestión de interpretación del contrato, toda vez que aquélla versa sobre la superación de las vicisitudes del mismo, no tanto mediante una determinada interpretación de sus cláusulas respecto de la que la contratista haya mostrado una divergencia hermenéutica, sino mediante la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Al respecto se advertía que la única oposición que muestra la contratista se refiere a la aplicación de las penalidades, al estimar que no procede su imposición por concurrir fuerza mayor, lo que remite la labor interpretativa no a una cláusula del PCAP, sino al artículo 144 TRLCAP.

*2. La finalidad de posibilitar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria como causa de interés público que habilita la modificación del contrato.*

Se han producido sobre modificación contractual dos dictámenes, el 166/2012 y el 342/2012.

El segundo de ellos reitera doctrina ya expresada en anteriores dictámenes (91 y 148, ambos de 2008, por ejemplo) y recogida también en otras Memorias referida a la normativa del TRLCAP; a tal efecto recuerda

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

El Dictamen 166/2012, referido a la modificación del contrato de gestión de residuos urbanos y de limpieza viaria de un Ayuntamiento, a ese recordatorio de doctrina añade que el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, permite un ejercicio de la potestad de *ius variandi* en los contratos de gestión de servicios públicos más intenso que en el resto de los contratos administrativos, como nos recuerda también el Consejo de Estado (por todos, Dictamen núm. 4709/1998), llegando a afirmar que, en tales casos, la potestad de la Administración de modificar es consustancial. Pero lo que más llama la atención del mismo es que la única razón que el Ayuntamiento consultante esgrimía para la modificación era la crisis financiera y económica internacional y su incidencia en la economía española, particularmente en las entidades locales. La realidad de esta situación -dice el Dictamen- no merece análisis alguno sobre su existencia, pero sí sobre las repercusiones de orden presupuestario que ha desencadenado. 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, por lo tanto también la local, adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

Con amparo en este mandato constitucional se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en cuyo artículo 11.4 se dice que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

En el capítulo VI de dicho texto legal, relativo a la gestión presupuestaria, se refuerza la planificación presupuestaria y extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales (art. 30). Además, en cuanto a la Entidades locales, la regulación financiera específica para este ámbito se contiene en el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a dichas entidades, adaptándola a las particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras del sector local (no derogado por la LOEPSF), así como a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por mor de estos preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, las Corporaciones Locales vienen obligadas a cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria de tal modo que, en caso de no adoptarse los acuerdos necesarios para ello, podrían entrar en juego medidas correctoras de cumplimiento forzoso o, en su caso, de disolución de la Corporación Local (art. 26.3 LOEPSF).

El Dictamen finaliza este argumento citando 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 el precepto se ciñe al sector público regional, cabe invocarlo como criterio orientativo de la plasmación que el objetivo de estabilidad presupuestaria pueda tener en la normativa contractual.

Ello se justifica también en que la actividad contractual de la Administración, como cualquier otra acción de ella emanada, no puede permanecer ajena al desenvolvimiento del Estado en sus vertientes social y económica, lo que obliga, en muchos casos, a afrontar tales circunstancias de tal modo que la actividad prestacional objeto del contrato no se interrumpa, y, para conseguir este objetivo, el ejercicio del *ius variandi* puede constituir un instrumento para garantizar la continuidad de la actividad pública.

### *3. Límites a la contratación de servicios.*

En el Dictamen 228/2012 se advertía que el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Mazarrón para la resolución del contrato de servicios de asesoría jurídica se ha caracterizado por la falta de un órgano instructor que impulsara y realizara de oficio aquellos actos de instrucción necesarios para la determinación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, entre ellos el examen y valoración de todas las alegaciones formuladas por el contratista, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que resulta de aplicación supletoria a los procedimientos regulados en la LCSP (Disposición final octava.1).

No cabe duda de que a dichas carencias en la instrucción ha contribuido el hecho de que el contrato que se pretende resolver es precisamente el que tiene por objeto la prestación de los servicios de asesoría jurídica por el contratista, en cuya oferta en su día seleccionada se destacaba precisamente su experiencia en asesoría jurídica integral en

materia de contratación, con especial incidencia de la entrada en vigor de la LCSP, por lo que difícilmente puede asesorar al Ayuntamiento en la resolución de este contrato, que abarca la emisión de informes relativos a la extinción de los contratos -según se prevé en el apartado 4.6 de la Memoria de Prestación del Servicio presentada por el contratista-, quien ostenta la condición de parte directamente afectada por dicha resolución contractual, lo que suscita la conveniencia de reiterar una observación contenida en nuestro Dictamen núm. 115/2012, acerca de que debería valorarse por el órgano de contratación, de cara al futuro, la forma más adecuada para la prestación de los servicios de asesoría jurídica interna.

#### 4. *Pliegos generales para contratación y para concesiones.*

A) El Dictamen 23/2012, único sobre la materia, tenía por objeto una propuesta para que el Consejo de Gobierno apruebe un pliego de condiciones generales (PCG) que rijan en las concesiones a otorgar por la Administración en el dominio público portuario regional. Esta clase de pliegos, con naturaleza de actos administrativos de contenido general, tienen como finalidad establecer un clausulado común que se incorpore al contenido de las concesiones demaniales que la Administración regional otorgue para la explotación de varios puertos regionales, previa su licitación. Según se dice en el expediente, son varias las concesiones portuarias que se prevé otorgar, en relación con 7 puertos regionales.

B) Del expediente remitido se desprende que la verdadera finalidad de dicho PCG es incluir entre sus condiciones generales dos de especial relevancia económica: a) que pueda preverse en el clausulado particular de las futuras concesiones que el canon o contraprestación económica que debe percibir la Administración regional por el derecho que se otorga a cada concesionario a ocupar y explotar privativamente determinadas zonas de dichos puertos, haya de ser abonado de una sola vez y al principio de la concesión, frente a la práctica usual de exigir el canon en plazos anuales a lo largo de todo el plazo de la concesión; y b) que en los pliegos de condiciones particulares de cada prevista concesión se valoren con mayor puntuación las ofertas de los licitadores dirigidas a todos los puertos, para que no quede desierta la licitación sobre alguna de dichas concesiones.

C) Con carácter previo al análisis del proyecto de pliego, vista la esencial finalidad de conseguir recursos económicos para la Comunidad

Autónoma que anima la intención de aprobar un PCG como el tramitado y, posteriormente, de licitar y adjudicar concesiones demaniales sobre varios puertos regionales, el Dictamen plantea en la Consideración Tercera la conveniencia de modificar en algún punto el régimen jurídico establecido en la ley regional de puertos para calcular la cuantía de los cánones a percibir por la Administración por el otorgamiento de dichas concesiones, para que dicha valoración se adecúe mejor a la cotización de los puntos de amarre portuarios, que es uno de los principales elementos económicos de las concesiones y que influye en la determinación del canon a percibir por la Administración.

D) En el estudio encargado por la Comunidad a una consultora externa para que le asesorase sobre los rendimientos económicos de las previstas concesiones y sobre el cauce jurídico adecuado para encomendar a terceros la prestación al público de diversos servicios públicos portuarios, la ejecución de diversas obras públicas de mejora de las instalaciones de varios puertos regionales, y la explotación económica por dichos terceros de determinadas instalaciones portuarias, se viene a concluir, no sin dudas, que el instrumento jurídico adecuado para todo ello es la figura de la concesión de dominio público. El Dictamen, advirtiendo que uno de los objetos pretendidos por la Administración es la prestación por terceros al público de servicios que en la ley regional de puertos tienen la consideración de auténticos servicios públicos portuarios, y que también se pretende adjudicar la ejecución de obras necesarias para dar soporte a dichos servicios públicos, expone en la Consideración Cuarta que ello debe realizarse a través del correspondiente contrato administrativo de gestión de servicios públicos, en concreto, el contrato de concesión de servicios públicos con ejecución de obra pública, instrumento jurídico que tiene un régimen distinto al de la figura de la concesión de dominio público, pues aquél se regula en la normativa de contratos del sector público, y ésta en la ley de patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y en la ley regional de puertos. A tal efecto, el Dictamen pone de manifiesto la diferencia existente entre el régimen jurídico de los servicios portuarios en el ámbito estatal y en nuestra Comunidad, pues en el Estado dichos servicios no tienen, desde la ley 48/2003, el carácter de servicios públicos reservados a la Administración, como, sin embargo, lo siguen teniendo en el ámbito de nuestra Comunidad, según la ley regional de puertos.

Ahora bien, ello no significa que para dar cauce a lo pretendido por la Administración regional haya de excluirse la utilización de la concesión demanial, sino que ésta, en cuanto es un título administrativo habilitante para que un particular ocupe el dominio público, debe acompañar al contrato administrativo, tramitándose su otorgamiento conjuntamente con el del contrato administrativo, teniendo un carácter accesorio a éste, es decir, estando jurídicamente subordinada al mismo, según el artículo 91.4 LPAP.

Sin perjuicio de lo anterior, además de la prestación de servicios públicos portuarios y la ejecución de obras vinculadas a éstos, la Administración regional pretende que los adjudicatarios de las “concesiones” ejecuten otras obras, no vinculadas directamente a la prestación de los antedichos servicios públicos, pero que recaen sobre instalaciones portuarias que no son susceptibles de aprovechamiento económico. Considerando que la figura de la concesión demanial tiene como objeto otorgar el derecho a la ocupación de porciones de dominio público para que las mismas sean explotadas económicamente por el concesionario, la conclusión es que también tales obras han de ser adjudicadas mediante un formal contrato administrativo (de obras).

E) Junto a dichos objetivos de la Administración, en el expediente se señala que la Administración regional también pretende que los adjudicatarios de las “concesiones” realicen otras actividades que no tienen la consideración legal de servicios públicos portuarios. Se trata de actividades de explotación comercial de determinados locales existentes o a construir en los puertos, así como de la explotación comercial de los puntos de amarre de las embarcaciones, pues el concesionario, titular inicial del derecho a ocupar la superficie de agua y punto fijo de amarre de cada embarcación, cederá el uso individualizado de cada uno de estos puntos de amarre a los titulares de las correspondientes embarcaciones, a cambio de un precio, y en esto consiste esencialmente su beneficio económico. El borrador de Dictamen razona que estas actividades sí pueden ser objeto directo de la correspondiente concesión demanial, pues su objeto no es un servicio público, ni una obra vinculada a éstos. En rigor, y frente a los servicios y obras sujetas a contrato administrativo, que son de titularidad pública, estas otras actividades y obras cuya realización se habilita a un particular vía concesión demanial, son de carácter privado

hasta el término del plazo concesional, sin perjuicio de que su ejecución y prestación esté sujeta a una intensa tutela administrativa, pues tienen un innegable interés público y se desarrollan sobre terrenos de dominio público. Ello significa, en fin, que en estos casos se otorgará la correspondiente concesión demanial, regida por su legislación específica, y no habrá contrato administrativo.

Además, se destaca que el otorgamiento de esta concesión demanial operará como modo de retribución de la Administración al contratista por las obras sujetas al contrato administrativo, es decir, que el precio del contrato de prestación de servicios y de ejecución de obras públicas portuarias no consistirá en dinero, sino que se retribuirá “en especie”, mediante el otorgamiento de la concesión demanial que tenga por objeto la explotación de los locales comerciales y los puntos de amarre portuarios, actividad de la que el concesionario obtendrá ingresos económicos. Es decir, que el precio del contrato será el beneficio que el contratista-concesionario demanial obtenga de la explotación del dominio público portuario, a su riesgo y ventura, aunque, como razona el borrador de Dictamen, la Administración podrá establecer tarifas o precios máximos para las cesiones de uso de puntos de amarre, a fin de evitar la especulación por el concesionario de estos puntos, dada su escasez.

F) El hecho de que deban coexistir tanto el contrato administrativo como la concesión demanial y que esta última deba estar jurídicamente subordinada al primero, implica unos problemas de coordinación entre el clausulado de uno y otro instrumento jurídico cuya mejor sede para resolverlos es en los correspondientes pliegos particulares de aquéllos o, al margen de ellos, cuando haya de realizarse una aplicación –coordinada- de la normativa reguladora de los contratos y la reguladora de las concesiones demaniales, aquí portuarias. En este contexto, la aprobación de un pliego de condiciones generales para las concesiones demaniales como el que se pretende aprobar puede resultar inconveniente. Por eso se sugiere a la Consejería que se plantee si es conveniente aprobar el que ha remitido para Dictamen, sobre todo porque las determinaciones incluidas en el mismo que más le interesan, es decir, las dos de índole económica ya apuntadas, pueden ser incluidas directamente en los pliegos de cláusulas particulares de los concretos contratos y concesiones que se prevé licitar próximamente.

G) No obstante, y para el caso de que se decidiera aprobar el PCG, en la última Consideración del Dictamen se aborda el análisis de las cláusulas generales de la propuesta que se consideran más relevantes, con observaciones para la mejora del texto, especialmente sobre la cláusula relativa al abono inicial de la totalidad del canon concesional de ocupación y la cláusula relativa a las cesiones del uso de la concesión, aplicada especialmente a las cesiones del uso privativo de los puntos de amarre de embarcaciones. Si no se aprobase el PCG, las Consideraciones del Dictamen serán útiles, en todo caso, para la elaboración de los pliegos de cláusulas y condiciones particulares de los contratos y concesiones demaniales que se prevé licitar.

## SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO.

Se han emitido 13 Dictámenes sobre revisión de oficio, igual que en el año anterior, destacando que dos de ellos tenían por objeto actos que dieron origen a contratos, y otro un acto presunto.

Los Dictámenes 170 y 182 fueron solicitados por el mismo Ayuntamiento y versaron, respectivamente, sobre la nulidad del Anexo contenido en la Adenda del Contrato de Gestión del Servicio Público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, y sobre cesión de créditos del Ayuntamiento a favor de un grupo mercantil.

A) Sobre la utilización de esta vía para conseguir la declaración de invalidez de contratos se dijo en el Dictamen 170/2012 que, de conformidad con el artículo 31 LCSP, la invalidez de los contratos puede derivar de la ilegalidad de su clausulado. Ahora bien, ello no supone que por la vía revisoria pueda atacarse directamente una determinada cláusula contractual, pues tanto la revisión de oficio como la declaración de lesividad son instituciones del Derecho Administrativo que tienen por objeto actos administrativos. De ahí que el artículo 34.1 LCSP únicamente contemple la revisión de oficio “de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación provisional o definitiva de los contratos” y no del contrato en sí mismo considerado. Así, el Consejo de Estado recuerda que “la revisión de oficio supone el ejercicio de una potestad administrativa para la revocación de actos administrativos, no de contratos. Cabe pretender la nulidad del acto administrativo de adjudicación del contrato, lo que podrá tener efectos sobre dicho contrato, pero no es posible instar en vía administrativa directamente y como tal la nulidad del contrato. En efecto, puede apreciarse la concurrencia de causas de Derecho Administrativo que vicien de nulidad la actuación previa a la formalización del contrato. Siendo así vendrán referidas a un acto concreto, y no al contrato. Tales podrían ser las de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, o la ausencia de consignación presupuestaria en el expediente de contratación. Es necesario identificar, por lo tanto, correctamente y con precisión cuál sea el acto a anular” (Dictámenes 1914/2010 y 2148/2010, entre otros).

Ahora bien, ello no impide declarar la nulidad del contrato por invalidez de sus cláusulas, sino que únicamente obliga a atacar alguno de

los actos que dan soporte al contrato o, como ocurre en el supuesto sometido a consulta, a su modificación. Así pues, si bien el único cauce procesal para anular un contrato es a través de los actos que le dan soporte, el objeto material de la invalidez y las causas que pueden provocarla es doble, pues a las propias de la invalidez de los actos se suman ahora las del propio clausulado del contrato, invalidez que derivará de su ilegalidad, entendida como contravención del ordenamiento jurídico aplicable.

B) Continúa el Dictamen 170/2012 indicando que, como recuerda el artículo 33 LCSP y proclama de forma general el artículo 63 LPAC, las infracciones del ordenamiento jurídico son causas de anulabilidad, salvo que dicha infracción sea de las establecidas con carácter tasado como causa de nulidad en el artículo 62.1 LPAC, al que remite el artículo 32, letra a) LCSP.

Entre dichas causas, la señalada con la letra f) determina la nulidad de los actos administrativos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren derechos y facultades, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Al tratarse la revisión de oficio de los actos administrativos de un cauce de utilización excepcional frente a la regla general de la anulabilidad, exige una interpretación estricta de las causas de nulidad de pleno derecho, máxime en el caso concreto del vicio establecido en el artículo 62.1,f) LPAC.

Esta causa de nulidad tiene su centro de gravedad en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que sólo puede resolverse caso por caso, como ha manifestado este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (por todos, Dictamen núm. 118/11).

Profundizando en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales de los que debe carecer el afectado para la aplicación de tal supuesto, la doctrina del Consejo de Estado ha señalado que “para que el vicio se produzca no resulta suficiente una vulneración objetiva del ordenamiento, con independencia de la gravedad que revista, sino que es preciso que esta vulneración consista precisamente en la carencia en la persona que adquiere una facultad o un derecho de un requisito esencial de carácter subjetivo” (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1530/2002).

Siguiendo la línea doctrinal del Consejo de Estado, en el Dictamen 200/2002 de este Consejo Jurídico expresamos que aquel Alto Órgano Consultivo entiende que, a estos efectos, esencialidad es “lo que verdaderamente es inherente, estructural del acto” (Dictamen de 25 de marzo de 1999). Y, ahondando en su exégesis, afirma que “la noción de requisitos esenciales para la adquisición de derechos o facultades a que se refiere el precepto legal incluye, de una parte, los presupuestos de los actos y, de otra los requisitos de los actos. Presupuestos son las circunstancias de orden fáctico o jurídico que, siendo independientes, anteriores y externos al acto mismo, deben concurrir para que también sea posible y eficaz. Sin los presupuestos legales, el acto carece de sustento y fundamento de razón de ser, precisamente por faltar aquéllos” (Dictamen de 4 de noviembre de 1999).

Quiere decirse, pues, que lo decisivo en la interpretación del artículo 62.1.f) LPAC es la trascendencia del presupuesto o requisito, fáctico o jurídico, exigido por la norma sectorial aplicable, lo que exigirá realizar un “juicio de relevancia” del mismo, tomando como elementos de dicho juicio el contexto jurídico en que el acto se enmarca y atendiendo a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí. Ello requerirá poner en relación la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia.

C) En el Dictamen 182 la consulta trataba sobre la revisión de oficio de la cesión de créditos de titularidad municipal por cualquier concepto frente a la Comunidad Autónoma, a favor de un determinado grupo mercantil. El acto que se somete a revisión es el acuerdo municipal por el que se acordó la cesión de créditos a favor de la interesada, revisión que tiene por finalidad dejar sin efecto el contrato mismo formalizado ese día, ya que la anulación del acto municipal se trasladaría a tal contrato (artículos 31 y 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, LCSP). El Ayuntamiento se pretende desvincular de un contrato de cesión de créditos cuya naturaleza jurídica, visto que el contrato es de garantía de otro acto que tiene por finalidad la liquidación de un contrato resuelto, sin incidencia directa en la prestación del servicio, no se aprecian circunstancias que permitan sostener que el contrato suscrito por el Ayuntamiento está vinculado directa e inmediatamente a una finalidad pública de la específica competencia del mismo, por lo que es calificable como contrato privado, sin perjuicio del régimen jurídico-

administrativo de sus actos de preparación y adjudicación, separables del fondo.

Concluyendo, pues, que el celebrado y que se pretende por esta vía desactivar, es un contrato privado cuyos efectos entre las partes son evidentes, no pasa desapercibido que la posterior intervención de la Comunidad Autónoma a través de la toma de razón es un acto distinto, aunque accesorio o complementario a la cesión de créditos, cuya regulación y significado conviene diferenciar. Si la validez del negocio de cesión no exige el consentimiento del deudor, tampoco la eficacia del referido negocio frente al deudor precisa el consentimiento de éste, que no se exige ni en los artículos 1526 a 1536 del CC, referentes, como se ha dicho, a la transmisión de créditos y demás derechos incorporales, ni en los artículos 1203 a 1213 de dicho texto legal, relativos a la novación de las obligaciones, una de cuyas modalidades es la subrogación de un tercero en los derechos del acreedor. Por tanto, hay que mantener presente la distinción entre el contrato por el que se ceden los créditos (cuya revisión por causa de nulidad de pleno derecho se somete a este Dictamen) y la efectividad de la cesión ante la Comunidad Autónoma, regulada por su normativa propia, es decir, por el TRLHRM y por la Orden de 12 de febrero de 1999, que, en principio, no es objeto de esta consulta, aunque se trate de un acto íntimamente ligado.

Tras recordar que 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 Dictamen afronta el examen de las causas de nulidad alegadas, que son las siguientes:

- artículo 62.1,f) de la LPAC. Partiendo de la ya conocida distinción entre los requisitos esenciales del acto con los necesarios, cuyo incumplimiento motivaría la anulabilidad del mismo (Dictamen 90/1999), y de que para la apreciación de esta causa de nulidad se exige no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, el Consejo no aprecia la concurrencia de la misma, dado que la interesada ostenta la cualidad “esencial” de ser acreedora del Ayuntamiento, y tal es el

presupuesto básico que le permite ser beneficiaria de la cesión de créditos.

- artículo 62.1,c) LPAC. También se alude en el expediente a que al tratarse de una cesión global de derechos de crédito todavía inexistentes se estaría ante un acto de contenido imposible, con lo cual se está trayendo esta causa de nulidad. No obstante, tomando por referencia también la doctrina legal del Consejo de Estado, según la cual la imposibilidad apunta más al aspecto material que al legal (Dictamen 651/2000), es decir, a estos efectos es imposible lo que materialmente no se puede realizar, bien porque sea contrario a las leyes físicas o bien porque forme parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente, no se podría acoger tal conclusión, dado que la cesión sí ha producido efectos desde su constitución.

D) El Dictamen 301/2012, tiene por objeto un acto administrativo producido por silencio administrativo a virtud de un escrito en el que la interesada solicitó la adjudicación de fincas de reemplazo en procedimiento de concentración parcelaria. Inicialmente hay que destacar las incidencias que tuvo la consulta en cuanto a la necesidad apreciada por el Consejo de completar el expediente, para lo cual emitió el Acuerdo nº 5/2012, de 13 de febrero, solicitando la documentación que allí se indicaba, así como para que procediera a otorgar trámite de audiencia a los demás interesados en el procedimiento de revisión de oficio sometido a Dictamen, trámite no cumplimentado por la Consejería, sin duda por una apreciación errónea de sus servicios administrativos a la que no se le ha dado la trascendencia que para el procedimiento implica. No obstante, no fue ello objeto de tratamiento en el Dictamen dado que, a la vista de las actuaciones realizadas, debe señalarse que el procedimiento revisorio objeto de Dictamen está incurso en caducidad, conforme con lo establecido en el artículo 102.5 en relación con el 42.5, c) LPAC.

Una vez solventado el objeto principal de la consulta, el Dictamen penetra en el verdadero fondo del asunto, que no es otro sino la inexistencia de efecto estimatorio, por silencio administrativo, de la “solicitud” presentada por la interesada. Después de un análisis pormenorizado del procedimiento se concluye que no fue adecuada la calificación jurídica de diversos escritos presentados por la interesada en relación con la adjudicación a terceros de determinadas fincas de reemplazo en el PCP de referencia y de su correspondiente toma de posesión, pudiendo considerarse que tal escrito, dada su inserción en el

curso del procedimiento, no puede calificarse como una solicitud cuya falta de resolución en plazo da lugar inicialmente a su desestimación presunta y que, recurrida ésta en alzada, la falta de resolución en plazo de dicha clase de recurso da lugar “ex lege” a la estimación presunta de la solicitud y, por tanto, a un auténtico acto administrativo producido por silencio administrativo. Como ya se ha dicho, según el citado artículo 43.2, 2º párrafo LPAC, ha de estarse ante una solicitud cuya desestimación presunta sea susceptible precisamente de este recurso, pues su falta de resolución en plazo es lo que da lugar a la estimación por silencio administrativo de la solicitud inicial.

A tal conclusión conducen los Antecedentes que el Dictamen expone, los cuales revelan que, desde fechas anteriores a la presentación del referido escrito, la interesada estaba impugnando, unas veces expresa y otras tácitamente, lo establecido por la Administración agraria en el Acuerdo de Concentración Parcelaria de 14 de noviembre de 1995 (Antecedente 5º) en relación con la adjudicación de determinadas fincas de reemplazo a terceras personas, adjudicatarias de unas fincas que, a virtud del citado Acuerdo, “se superponían” jurídicamente (en los términos del artículo 230 y concordantes LRYDA) sobre determinadas fincas registrales originarias que la interesada alegaba que eran de su propiedad, pretendiendo en sus escritos que le fueran adjudicadas las fincas de reemplazo correspondientes a aquéllas; e incluso, subsidiariamente a lo anterior, impugnaba la concentración parcelaria “en su totalidad”.

A partir de lo anterior, el hecho de que el referido escrito pudiera ser formulado como una “solicitud” aparentemente desvinculada de la impugnación de un concreto acto administrativo, no permitía calificarlo como tal mera solicitud, pues ello no era legalmente posible. No puede desconocerse la existencia del Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995 y su contenido en cuanto a la adjudicación de las citadas fincas de reemplazo a unas personas distintas a la interesada; adjudicación que se fundó en una previa declaración administrativa, a los solos efectos del PCP, del dominio de dichas personas sobre las fincas originarias.

Todo lo anterior determina, en consecuencia, que dicho escrito de 2010 no debió haber sido calificado por la Consejería como una solicitud susceptible de estimación por silencio positivo al amparo del artículo 43.2, segundo párrafo, LPAC, pues, según establece dicho precepto en su

párrafo primero “in fine”, el silencio administrativo en los “procedimientos de impugnación de actos y disposiciones” (a instancia de parte, se entiende), que era, en definitiva, de lo que se trataba, tiene un “efecto desestimatorio” de la correspondiente impugnación.

Así, en definitiva, la pretensión de la interesada en el citado escrito en el sentido de que se le adjudicasen fincas de reemplazo por una determinada superficie, implicaba la impugnación del referido Acuerdo en cuanto a las adjudicaciones de las fincas de reemplazo, para que se le adjudicasen a ella, fundada siempre en que la Administración había desconocido improcedentemente sus derechos dominicales sobre determinadas fincas afectadas por el PCP.

Quiere decirse, en fin, que en el caso planteado no puede considerarse producido un acto administrativo por silencio administrativo positivo y, por tanto, sólo cabe hablar de un silencio administrativo de carácter negativo, situación jurídica que, como se sabe, no genera un auténtico acto administrativo, sino sólo la apuntada posibilidad de que el interesado acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.3 LPAC).

De lo anteriormente expresado se extraen dos consecuencias jurídicas relevantes en orden a resolver las cuestiones planteadas en el expediente:

a) En primer lugar que, al no existir acto administrativo producido por silencio administrativo, no puede procederse a declarar la nulidad de pleno Derecho de un acto inexistente. No se está aquí ante un acto administrativo que se hubiera dictado efectivamente, ya expresa o presuntamente, y que pudiera estar incurso en una causa de nulidad radical, sino ante la pura inexistencia de acto administrativo.

b) En segundo lugar, ha de tramitarse la impugnación que la interesada ha venido realizando, en la práctica, del Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995, pues el silencio de la Administración en orden a resolver expresamente tal impugnación no le exime de su deber en este sentido. A partir de todo lo expuesto en el Dictamen, singularmente a la vista de los escritos presentados por la interesada para que, en definitiva, se declarase la nulidad de las adjudicaciones realizadas por el referido Acuerdo y que se le adjudicasen fincas de reemplazo, se extrae la consecuencia de que supone que tales pretensiones han de encauzarse

jurídicamente en el seno de la acción de nulidad de pleno Derecho a que se refiere el artículo 102 LPAC, debiendo considerarse que la interesada, en sus previos escritos, ha invocado, expresa o implícitamente, las causas de nulidad previstas en el artículo 62.1, a), f) y g) de la LPAC, referidas al citado Acuerdo, debiendo incoarse formalmente el correspondiente procedimiento revisorio con tal objeto. Dicho procedimiento debería acumularse al que debe iniciarse de oficio para declarar la nulidad de la certificación de acto presunto objeto de Dictamen, ex artículo 73 LPAC.

## **SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Han sido 252 los Dictámenes emitidos sobre la materia, frente a los 228 del año anterior. De entre ellos destacan por su número los que atienden a consultas formuladas por las Consejerías de Sanidad y Política Social (98), Educación, Formación y Empleo (78), y Obras Públicas y Ordenación del Territorio (63).

### *1. Responsabilidades procedentes de la Consejería de Sanidad y Política Social.*

A) En varias ocasiones el Consejo Jurídico ha destacado la importancia del informe de la Inspección Médica en esta clase de procedimientos, no sólo porque su omisión suele ser un obstáculo para que pueda resolverse con acierto (Dictamen 147/2008), sino porque el retraso en su emisión provoca un efecto dilatorio inevitable, por su carácter determinante, que no debe traspasar límites razonables. Es un informe que difícilmente puede suplirse, por lo que el órgano instructor no podrá en la mayor parte de las ocasiones continuar la tramitación si no se ha emitido. Por ello resulta esencial disponer lo necesario para que su emisión no se demore más allá de lo que la prudencia y buena administración reclaman, además de lo que exigen los derechos de los interesados (Memoria del año 2008). Semejante recordatorio es apropiado al observar la instrucción en algunos expedientes, como el examinado en el Dictamen 249/2012.

Dirigido a evitar el excesivo retraso en la tramitación de los expedientes se aprobó el Protocolo de Agilización del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial (Acuerdo del Consejo de Administración del Servicio Murciano de Salud, en su sesión de 27 de mayo de 2011), que determina en su apartado 4, respecto al informe de la Inspección Médica, que “el plazo máximo para emitir este informe será de 3 meses”, y “pasado este periodo sin haberlo emitido, se continuarán las actuaciones”.

Tal decisión no es más que una postura ante la cuestión interpretativa del artículo 83.1 LPAC, el cual establece la regla de que, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. De no evacuarse en los plazos legales, añaden los apartados 2 y 3 de ese mismo precepto, el procedimiento proseguirá y el informe extemporáneo

podrá o no ser tomado en cuenta a la hora de adoptar la resolución. La excepción a esta regla son los informes preceptivos que sean determinantes para la resolución, que puede interrumpir los trámites sucesivos. En igual sentido, el artículo 42.5, c) LPAC dice que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución. Es decir, que para poder continuar el procedimiento sin el informe citado es preciso que éste no sea ni preceptivo ni determinante.

Respecto a lo primero se manifestó en primer lugar el Dictamen 193/2012 y, aunque las opiniones doctrinales son diversas, el Dictamen 304/2012 expresó que el informe podría calificarse de preceptivo en virtud del artículo 14.6, letra a), del Decreto 15/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuya virtud la Inspección ha de “elaborar los informes técnico-sanitarios en los expedientes de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se instruyan por el Servicio Murciano de Salud, u otros departamentos de la Administración regional que así lo soliciten”.

En cuanto a lo segundo, también el Dictamen 193/2012, y después el 302/2012, incidieron en la cuestión siguiendo lo ya expresado por el Consejo en la Memoria del año 2007, para considerar que cabe extender la consideración de determinante a los informes de la Inspección Médica. En abundantes ocasiones ha destacado el Consejo Jurídico la importancia y trascendencia que cabe dar a esta actuación para la adecuada resolución de las reclamaciones, indicando que “la determinación de si la asistencia sanitaria se ajusta o no a “normopraxis” descansa, de forma necesaria, en la apreciación efectuada por profesionales de la Medicina, pues sólo ellos poseen los conocimientos especializados precisos para una adecuada valoración de los actos médicos en el contexto concreto que presenta cada supuesto” (Dictamen 50/2007) y, en consecuencia, para la Administración el mejor asesoramiento es el que procede de la Inspección Médica, no sólo por ser de carácter administrativo, sino porque se encuentra obligada a efectuar un análisis objetivo e imparcial de las actuaciones efectuadas por los facultativos de la Sanidad Pública, lo que le otorga un especial valor a efectos de prueba.

En consecuencia, se advierte sin dificultad el carácter necesario del informe de la Inspección Médica en el seno de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, con carácter general, siendo tales características las que han llevado a este Consejo Jurídico a dotar a este informe de un singular valor de prueba, especialmente frente a las periciales aportadas al procedimiento por los interesados. Por ello, continuaba el Dictamen 193/2012, es evidente que la decisión de continuar el procedimiento hasta su resolución sin contar con este informe ha de ser adoptada con extrema precaución, pues su omisión podría dejar huérfana de apoyo técnico la decisión del procedimiento, la cual ha de adoptarse necesariamente atendiendo a los parámetros técnicos que constituyen la denominada “lex artis ad hoc”, cuyo análisis deviene esencial para establecer la existencia de relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, así como la antijuridicidad del mismo.

En esa línea de pensamiento el Consejo quiere dejar especial constancia de que la cuestión interpretativa del artículo 83 LPAC, así suscitada y enmarcada en los parámetros expresados, lejos de poder tener una conclusión abstracta, es de carácter concreto, se manifiesta en las circunstancias de cada asunto según se reflejen en los respectivos expedientes, por lo que más que llevar a una instrucción que maquinalemente aplique los criterios del Protocolo de Agilización del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial antes citado, ha de vigilar que la información médica del expediente ofrezca garantías, lo que no ocurrirá si se dispone de opiniones dispares por parte de los médicos actuantes y de los peritos de la compañía aseguradora, o existe contradicción entre la pericial de los promotores de la reclamación y la de la compañía aseguradora, entre otros casos.

Así pues, el carácter determinante del informe de la Inspección Médica respecto a la resolución que ha de adoptarse vendrá dado por el particular estudio de cada reclamación y, a virtud del principio de oficialidad que rige en el procedimiento administrativo (artículos 78.1 LPAC y 7 RRP), corresponde al instructor valorar el carácter determinante de un informe, advertirlo así al solicitarlo y actuar en consecuencia. Y la decisión de continuar el procedimiento hasta su resolución sin contar con este informe -recalca el Consejo Jurídico- ha de ser adoptada con extrema precaución, pues su omisión podría dejar huérfana de apoyo técnico la

decisión del procedimiento, la cual ha de adoptarse necesariamente atendiendo a los parámetros técnicos que constituyen la denominada “lex artis ad hoc”, cuyo análisis deviene esencial para establecer la existencia de relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, así como la antijuridicidad del mismo.

A esta conclusión hay que añadir dos observaciones de importancia que acompañan al posible carácter determinante. La primera de ellas se refiere a que no ha de olvidarse que, en la medida en que la reclamación se basará, en la mayoría de las ocasiones, en una imputación de actuación incorrecta, la visión que de ésta ofrezca el facultativo a quien se imputa el daño no puede considerarse siempre imparcial y objetiva, toda vez que, de ordinario, la acción resarcitoria pondrá en duda su buen hacer profesional.

La segunda observación es sobre el informe de los peritos de la compañía de seguros, respecto al cual se debe decir que, desde el punto de vista administrativo y probatorio, carece de las características de imparcialidad y objetividad propias del informe de la Inspección Médica, por lo cual dicho informe pericial de un interesado no puede suplir con plenitud de garantías la visión técnica de la asistencia prestada al paciente que ofrece la Inspección, máxime -como ya se ha anticipado- en aquellos procedimientos en los que los reclamantes traigan a su vez una pericia médica pues, en tales casos, se condenaría al órgano decisor, lego en Medicina, a dirimir entre dos pericias de partes interesadas sin el apoyo del informe de la Inspección.

En definitiva, al margen de su consideración como preceptivo y determinante de la resolución, el informe de la Inspección Médica es un elemento de prueba muy importante para la Administración, que puede ser imprescindible, y no deben dejarse sin respuesta motivada aquellos casos en los que el escrito de reclamación contiene la proposición de prueba formulada por los actores y en ella se menciona de forma expresa el informe de la Inspección Médica (solo se puede rechazar la práctica de tal prueba si es manifiestamente improcedente o innecesaria, dice el artículo 80.3 LPAC), y ello no sólo por la repercusión que puede tener para la prosperabilidad de la acción, sino porque, dadas las características expresadas, contribuye decisivamente a que la resolución administrativa se produzca con las garantías que al interesado corresponden y con el carácter de objetividad que la Constitución demanda (art. 103.3), a la par

que permite dar contenido a la presunción de legitimidad del acto (art. 53.1 LPAC).

B) La doctrina del daño desproporcionado se invoca por los reclamantes cada vez con mayor frecuencia y, por tanto, aparece referenciada en numerosos Dictámenes (así, por ejemplo, el 95, 118 y 247/2012), razón por la cual resulta apropiado dedicarle unas breves consideraciones. Debe enmarcarse su contemplación bajo el prisma general de que la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria se basa en una construcción que tiene por eje delimitador de la antijuridicidad el concepto de *lex artis adhoc*, es decir, de la técnica, el procedimiento o el saber propio de la profesión médica: el criterio de normalidad en la actuación de los profesionales sanitarios que permite valorar la corrección de los actos médicos. Como puede advertirse, los criterios bajo los que puede ser enjuiciada la actuación médica, que se concretan habitualmente en lo que la terminología médica denomina "protocolos" de actuación, son de índole marcadamente técnica. Por tanto, la *lex artis* es la respuesta a la necesidad de fijar un parámetro que permita determinar el grado de corrección de la actividad de la administración sanitaria a la que se imputa el daño; es decir, que permita diferenciar aquellos supuestos en los que el resultado dañoso se puede imputar a la actividad administrativa y aquellos otros casos en los que el resultado se ha debido a la evolución natural de la enfermedad y al hecho de la imposibilidad de garantizar la salud en todos los casos, y ello porque, como ha manifestado el Tribunal Supremo (sentencias de 19 de febrero de 1998 y 24 de mayo de 1999, entre otras muchas), la obligación de los profesionales sanitarios es de medios y no de resultados (Dictamen 26/2004).

La existencia del daño que se dice desproporcionado, considerada bajo la perspectiva objetiva de la responsabilidad patrimonial y el estándar que supone la *lex artis*, es, sin embargo, de origen ajeno, ya que su aparición se produce en la jurisprudencia de la Sala 1ª del TS, de dónde toma la contencioso-administrativa, considerando los siguientes requisitos para su inicial aplicación (STS, Sala 1ª, de 23 de mayo de 2008): a) que se produzca un evento dañoso de los que normalmente no se producen sino por razón de una conducta negligente; b) que dicho evento se origine por alguna conducta que entre en la esfera de la acción del demandado aunque no se conozca el detalle exacto; y c) que el mismo no sea causado por una conducta o una acción que corresponda a la esfera de la propia víctima.

Centrando la atención en los requisitos consignados como a) y b), podemos decir que, en cualquier caso, siempre ha de estar presente la relación de causalidad, de tal forma que, contemplando la teoría desde el punto de vista de la responsabilidad civil por culpa, no supone transformar la responsabilidad en objetiva, porque quien soporta la reclamación puede acreditar la prestación por su parte de todas las medidas de seguridad exigibles y la adecuación de su actuación a las reglas de la *lex artis*, porque no puede existir daño desproporcionado, por más que en la práctica lo parezca, cuando hay una causa que explica el resultado: no se puede atribuir al personal sanitario cualquier consecuencia, por nociva que sea, que caiga fuera de su campo de actuación. En este sentido se hace aplicación, por ejemplo, en el Dictamen 118/2012, al afirmar, ante la alegación de daño desproporcionado, que los informes médicos aportados razonan la desconexión entre la intervención quirúrgica y el daño sufrido.

Desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de base objetiva, la teoría del daño desproporcionado no implica una tendencia que propenda a configurar la institución con base culpabilística, como su procedencia civil supondría y su asimilación a otras figuras -como la “culpa virtual”- puede inducir, pues la aplicación del criterio del estándar en la prestación de servicios públicos tiene por consecuencia que, si no hay obligación de funcionamiento del servicio público conforme al parámetro o nivel de que en cada caso se trate (es decir, conforme al protocolo correspondiente), la cuestión no estribará en si la Administración tiene o no culpa, sino, desde el punto de vista de la relación de causalidad, en que la actividad o inactividad administrativa no ha sido causante del daño, en cuanto no podrá decirse que haya existido una acción u omisión pública indebida generadora del mismo. Y, visto desde la perspectiva del deber jurídico del ciudadano de soportar el daño (artículo 141.1 LPAC), cuando no hay tal acción u omisión indebida de la Administración, el ciudadano tiene el deber jurídico de soportar ese daño, como riesgo inherente a la vida.

Tampoco desde el punto de vista de la responsabilidad objetiva cabe considerar que la calificación del daño como desproporcionado implica la asunción en el sistema de un criterio de imputación automática, ya que, como se ha señalado por la doctrina y la jurisprudencia, a la hora de valorar la existencia de una relación de causalidad no debe influir la gravedad del daño cuyo resarcimiento se reclama. En otras palabras -

señala el Dictamen del Consejo de Estado 370/2002, de 23 de mayo- la existencia de un daño extremadamente grave, anormal o desproporcionado, por lamentable que éste sea, no puede conllevar indefectiblemente la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que sólo podrá declararse cuando exista un nexo de causalidad entre el daño sufrido y el servicio público sanitario.

Más allá de su concepción doctrinal, donde despliega su eficacia la invocación del daño desproporcionado es en la fase de prueba, siendo ello apreciable en varias situaciones. La importancia del informe de la Inspección Médica en esta clase de procedimientos necesita ser destacada, no sólo porque su omisión suele ser un obstáculo para que pueda resolverse con acierto dicho procedimiento (Dictamen 147/2008), sino porque si el profesional médico ajusta su actuación a los parámetros de la *lex artis ad hoc*, no se habrán infringido los estándares de funcionamiento (en términos de responsabilidad objetiva) y, por tanto, no resultará aplicable, en consecuencia, la teoría del daño desproporcionado.

Una segunda cuestión que ha de abordarse en la fase de prueba es la de la calificación de los daños como típicos, o no, de la intervención o del tratamiento, porque el daño desproporcionado a que se refiere esta teoría no debe equipararse a tal riesgo típico de la intervención, cuya consecuencia es no imputar el daño a la actividad sanitaria, al no estar causalmente conectado con las técnicas quirúrgicas utilizadas y ser consciente el paciente a través del consentimiento informado. Desde este punto de vista el daño desproporcionado más bien sería el daño atípico o impropio (un resultado anormal e inusualmente grave, pero, en todo caso, relacionado causalmente con la actividad sanitaria, dice la STS, Sala 3ª, de 10 de julio de 2007) y, por ello necesitado de la oportuna pericia. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha precisado que no cabe aplicar esta doctrina cuando el daño constituye la materialización de una complicación o riesgo típico de la intervención o asistencia sanitaria prestada (SAN de 5 de abril de 2006). En la misma línea, el Consejo de Estado (Dictamen 1743/1999) excluye la aplicación de esta doctrina cuando el daño responde a un riesgo típico de la intervención y la causa se sitúa fuera del ámbito o esfera de control del actuante (como ocurre, también, entre otros, en el Dictamen 229/2010 del Consejo Jurídico).

Una tercera cuestión sobre la que incide la teoría del daño desproporcionado es 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 permite 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.

En definitiva, la teoría del daño desproporcionado es una reacción ante la generalmente débil posición jurídica del perjudicado a la hora de disponer de las posibilidades no ya de probar la mala praxis, sino de aportar indicios suficientes que la puedan revelar. La obligación del actor de soportar la carga de la prueba, dice la STS, Sala Tercera, de 20 de septiembre de 2005, no empece a que esta exigencia haya de atemperarse a fin de tomar en consideración también las dificultades que normalmente encontrará el paciente para cumplirla dentro de las restricciones del ambiente hospitalario; por lo que, lógicamente, habrá de adoptarse una cierta flexibilidad de modo que no se exija al perjudicado una prueba imposible o “diabólica”. Añade esa misma sentencia que, cuando el mal resultado obtenido es desproporcionado a lo que comparativamente es usual, debe aplicarse una presunción desfavorable al buen hacer exigible y esperado y también propuesto desde su inicio, que ha de desvirtuar, en este caso, la Administración responsable del acto sanitario público, justificando su adecuada actividad, sin que tampoco caigamos en la exigencia de culpabilidad alguna sino que, como dice taxativamente la Ley 30/1992, ciñamos el análisis a los elementos del daño causalmente entroncado con el servicio sanitario público, individualizado, económicamente valorable y que el paciente no tenga deber jurídico de soportar.

No obstante, no podría considerarse que a través de la apreciación del daño como desproporcionado se produce una inversión plena de la carga de la prueba, ya que los reclamantes habrán de acreditar que se dan las circunstancias exigidas por la jurisprudencia para la aplicación de la doctrina descrita, singularmente, que al daño corresponde la calificación de desproporcionado, y la relación de causalidad (Dictamen 180/2011); será entonces cuando desde la defensa de la actuación sanitaria se habrá de

incidir en las circunstancias que manifiesten la falta de conexión entre los daños y el acto médico, es decir, en la ruptura de la relación de causalidad (STS, Sala 1ª, de 5 de enero de 2007).

En conclusión, la teoría del daño desproporcionado sería uno más de los instrumentos procesales a los que ha acudido la jurisprudencia para facilitar al perjudicado la prueba de la infracción de la *lex artis* y, en consecuencia, de la antijuridicidad del daño. Ni altera el sistema de responsabilidad objetiva que exige la relación de causalidad, ni invierte realmente la carga de la prueba, ya que cada parte habrá de soportar las consecuencias de no haber acreditado, respectivamente, los hechos en que funda su derecho resarcitorio y la inexistencia o ruptura de la relación de causalidad, pero, como ya se ha dicho por la doctrina, pone a disposición de los interesados una regla más minuciosa para medir la diligencia que se empleó, haciendo hincapié en la desproporción entre conducta-daño pero, en cualquier caso, requiere de una mínima negligencia probada, o de la prueba de la relación de causalidad. Por tanto, cuando se ha probado que el médico cumplió con las reglas de la *lex artis*, el resultado, por más desproporcionado que sea, no puede imputársele.

## *2. Responsabilidades procedentes de la Consejería de Educación, Formación y Empleo.*

Los Dictámenes generados a causa de los servicios de educación no universitaria tienen su origen, generalmente, en accidentes de los escolares producidos de diversas maneras, siendo destacable el número de los ocasionados durante la educación física y durante las actividades lúdicas en el recreo.

La afirmación desde la que parte la doctrina y jurisprudencia, reiterada por el Consejo Jurídico en sus Dictámenes, es que la objetivación alcanzada por el instituto de la responsabilidad patrimonial no permite una imputación automática de cuantos hechos lesivos suceden como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, de tal modo que la producción de un accidente dentro del centro escolar no es suficiente para atribuir sus consecuencias a la Administración educativa, ya que han de ser apreciables los requisitos establecidos en los artículos 139 y siguientes LPAC. Empíricamente se puede afirmar que, por regla general, tales

accidentes se producen por causas ajenas al funcionamiento del servicio público, aunque se hayan producido con ocasión del funcionamiento de dicho servicio público.

Así se destaca por este Consejo Jurídico en el Dictamen 308/2012 respecto a la concurrencia de los requisitos establecidos en los artículos 139 LPAC, complementados en este punto por el artículo 1903, quinto y sexto párrafo, del Código Civil, que exime de responsabilidad a los titulares de centros de enseñanza no superior cuando acrediten haber empleado toda la diligencia de un padre de familia para prevenir el daño causado por los alumnos. Este deber o diligencia es más intenso cuando se trata de prevenir daños a terceras personas, ajenas a la prestación del servicio educativo, según la jurisprudencia y doctrina del Consejo de Estado emanada al efecto (Dictamen 57/2005). Dentro de la conocida doctrina sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del servicio público docente no universitario, se ha destacado también por este Consejo Jurídico (Dictámenes 127/2006 y 14/2007) que, cuando las víctimas de los daños son ajenas a dicho servicio, se produce una acusada objetivación del régimen de la responsabilidad que es posible apreciar con facilidad tanto en la jurisprudencia como en la actividad de los diversos órganos consultivos, no constituyendo una excepción este Consejo Jurídico (Dictamen 226/2002).

En ese contexto los criterios de imputación deben ser analizados en cada caso con precisión, jugando un factor importante, cuando se trata de accidentes en clase de educación física, el del riesgo, aunque hay que combinarlo con el criterio de la diligencia de los docentes, por omisión de las medidas de seguridad debidas. Aquí es constante y reiterada la doctrina que excluye la responsabilidad de la Administración cuando el ejercicio se desarrolla dentro del riesgo que en sí misma entraña la práctica deportiva (Dictamen 171/2012, entre otros muchos).

Los daños sufridos por los profesores, aunque plantean situaciones normativas especiales, también han de analizarse en el mismo marco de la responsabilidad. En el Dictamen 278/2012, se expone la distinción entre los daños sufridos con ocasión del cumplimiento del servicio y los padecidos como consecuencia del funcionamiento del propio servicio, que podrán ser jurídicamente atribuidos a la Administración como persona jurídica, distinción plasmada, también, en el Dictamen 181/2007.

En los casos de los daños sufridos por los docentes por la acción de los alumnos, éstos no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público, pues se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento, ejercitándose sobre ellos facultades de vigilancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1903 del Código Civil. No obstante, y en aplicación del criterio general de ruptura del nexo causal, se ha de exigir siempre que no haya mediado culpa o negligencia de parte del trabajador público reclamante, dato que, además de romper el nexo, privaría al daño de la nota de antijuridicidad, como se aclara, entre otros, en el Dictamen 33/2012. Por ello, es necesario recalcar que el docente está obligado a una diligencia estricta que le lleve a adoptar las medidas preventivas oportunas para evitar el daño, porque, de apreciarse esta diligencia laxamente, se incurriría en un error de aplicación normativa de los que conducen al sistema hacia el régimen providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Puede concurrir también la particularidad de que los alumnos causantes del daño estén en ese momento a cargo del profesor dañado y, por tanto, la diligencia del docente se afronta por dos vías: la que le corresponde por la custodia del alumno y la que le es exigible respecto al cuidado de sus propios bienes para evitar el daño; y, en cualquier caso, en ese entorno hay daños que pueden considerarse riesgos generales de la vida que excluyen la antijuridicidad. Tal es el caso del Dictamen 33/2012, ya citado.

Aparecen también en este apartado los expedientes en los que se reclaman daños a consecuencia de agresiones entre alumnos, casos que el Consejo Jurídico tiende a calificar como infracción del deber de vigilancia si se producen en ausencia del profesor (Dictamen 126/2004), si se hacía previsible la situación de violencia (Dictamen 129/2005), si por las circunstancias la agresión debió ser prevenida y evitada (Dictamen del Consejo de Estado 913/2000) o cuando son una infracción al derecho de todo alumno a que se respete su integridad y dignidad personal, estándar éste que se ha incorporado al servicio público por 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, y cuya infracción implica el funcionamiento anómalo del servicio y la imputación del daño a la institución (Dictamen 69/2008 y Dictámenes 43, 155 y 296/2012).

Sin embargo, también existen pronunciamientos que aconsejan desestimar las pretensiones indemnizatorias cuando la agresión o pelea viene precedida de una discusión mutua y los escolares tienen edad suficiente para comprender las consecuencias de sus propios actos, ya que en tales casos se produce una ruptura de la relación de causalidad, considerándose que el daño es consecuencia de los propios actos del alumno afectado (Sentencia núm. 584/1999 de 16 septiembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ País Vasco, y Sentencia núm. 2581/2007 de 21 diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León). En el mismo sentido, nuestro Dictamen 30/2007.

### *3. Responsabilidades procedentes de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.*

Como viene siendo habitual, una parte sustancial de los supuestos de responsabilidad por el uso de las vías de circulación se producen a causa de obras en la calzada o de baches y elementos extraños en la misma, asociados en muchas ocasiones con una señalización inadecuada o insuficiente para que el conductor advierta las circunstancias a las que se ha de enfrentar. Las cuestiones de fondo de estas reclamaciones han de abordarse afirmando como premisa que la Administración regional tiene el deber de mantenimiento y conservación de sus carreteras en las adecuadas condiciones, que garanticen su uso seguro, deber que le incumbe en atención a lo dispuesto por la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia (artículo 20, apartado 2), y por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), que asigna al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. Consecuencia necesaria de lo anterior es la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio regional de carreteras y los daños generados en los vehículos y personas de los reclamantes, si ese deber de conservación se omite, como fue el caso contemplado en el Dictamen 334/2012.

Si la carretera se gestiona indirectamente a través de alguna fórmula contractual el derecho del perjudicado a ser indemnizado se mantiene intacto y ha de ser abordado bajo los mismos parámetros que en el caso de la explotación directa, aunque existe una importante variante procedimental, y es que, como se recuerda en los Dictámenes 327/2012 y 344/2012, la concesionaria de la explotación y mantenimiento de la autovía ha de ser emplazada en el procedimiento como interesada, no solo como una mera colaboradora de la Administración a la que se le solicita un informe, ya que, de no hacerlo así, se estaría desconociendo lo prevenido por el artículo 1.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y, en general, de lo establecido en el artículo 31.1,b) LPAC en relación con el régimen de responsabilidad de los contratistas de la Administración, en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) y de la doctrina que al respecto viene siendo sostenida por este Consejo Jurídico en diferentes Dictámenes (así en los números 49, 53 y 70/2010 y 186/2011, entre otros). También en este plano formal, no es infrecuente en estos expedientes reiterar advertencias ya efectuadas en anteriores dictámenes 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 (Dictamen 295/2012).

Retomando el lado material de la cuestión es necesario destacar que no es cierto, como en ocasiones pretenden los reclamantes, que la obligación de la Administración sea la de mantener las carreteras en "perfectas" condiciones, y ello por la sencilla razón de que la perfección en tal materia es imposible. Lo que se exige al servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras es que realice las actuaciones de conservación y señalización que sean consideradas como necesarias dentro de un determinado estándar o nivel de prestación del servicio público, no inmutable y dependiente de diversas circunstancias, sin que la mera titularidad pública de la vía implique que todo accidente acaecido en ella sea de su responsabilidad. En reiterados Dictámenes, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, el Consejo Jurídico ha sostenido que las obligaciones públicas en esta materia no

pueden ser tan rigurosas que impliquen un deber de eliminar de modo inmediato cualquier obstáculo que aparezca en la calzada.

Finalmente y en lo que se refiere a la irrupción de animales en la calzada, hecho por el que se reclama cada vez con más frecuencia, la doctrina del Consejo de Estado, asumida por este Consejo Jurídico (Dictamen 294/2012), viene a señalar, con carácter general, que la presencia incontrolada de los mismos en las carreteras no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público viario, sino como un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias, que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que su acceso a la vía puede resultar inevitable, atendiendo a las diferentes formas en que pueden irrumpir en la calzada (por todos, Dictámenes de 8 de febrero de 2001 y de 30 de octubre de 2003 del Consejo de Estado).

#### *4. Responsabilidades procedentes de otros sectores de la Administración autonómica. Contratación de trabajadores en el marco de un Programa de Fomento del Empleo Público.*

Hay expedientes reveladores de que la posición de la responsabilidad patrimonial en el seno de las instituciones del derecho público y los rasgos fundamentales de la Administración no están suficientemente interiorizados en la actividad de todos quienes instruyen los procedimientos. En esta línea hay que destacar que la calificación de la responsabilidad patrimonial como objetiva supone que no será necesario que el daño a indemnizar sea realizado con culpa o ilegalidad; únicamente será necesario que el perjudicado no esté obligado por norma alguna a soportar el daño.

Parece insuficiente la insistencia hasta ahora sostenida al manifestar que la consideración de la antijuridicidad es un eje fundamental del sistema, el cual no busca sancionar actividades culposas o ilegales, porque la culpa ya no es el fundamento del propio sistema de responsabilidad, sino que ha pasado a ser uno de los posibles criterios de imputación de daños a la Administración Pública. No se trata de hacer una valoración de la existencia de negligencia por parte de los servicios de la Administración, sino de determinar la real existencia de un daño que

pueda atribuirse, o no, al funcionamiento del servicio público. Y, bajo ese prisma, el funcionamiento normal de la Administración, totalmente ajustado a la legalidad y sin presencia de culpabilidad en el agente público o funcionario, ni en el conjunto de la organización, puede, sin embargo, provocar riesgos que desemboquen en daños antijurídicos, excluyendo de tal calificación sólo los casos de fuerza mayor, por mandato constitucional del art. 106.2 CE y del propio art. 139.1 LRJPAC.

Ésta es la perspectiva desde la que se debe afrontar, entre otros, el asunto del Dictamen 68/2012, consistente en una responsabilidad patrimonial instada por una particular como consecuencia de los daños sufridos por no haber sido contratada como documentalista en la Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia, al amparo de una subvención del Programa de Fomento del Empleo Público Local, Institucional y de Entidades sin ánimo de lucro, convocada por Resolución del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF), de 28 de diciembre de 2009. La Consejería consultante resolvió la reclamación el 18 de abril de 2012 separándose del criterio del Consejo Jurídico mediante la reiteración de los argumentos de la propuesta de resolución, desconectados de los hechos y desenfocados respecto a la función de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el sistema jurídico-administrativo. Desconectados de los hechos porque confunden el régimen de selección del personal con el del caso, que es el del fomento del empleo, y también por no afrontar que los defectos de la actuación administrativa (puestos de manifiesto por la Intervención) fueron la única razón de que se malograra la contratación de la reclamante, dato al cual no se debe anudar una ventaja para el que causa tal incumplimiento, conforme reconoce la jurisprudencia en aplicación del aforismo “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*” (SSTS, Sala de lo contencioso-administrativo, de 15 julio 1986, de 1 febrero 1982 y de 23 septiembre 1992, entre otras), inspirador del artículo 110.3 LPAC y de otros preceptos de nuestro ordenamiento. Desenfocados respecto a la función de la responsabilidad patrimonial porque, en su deseo de “exculpación”, dejan al margen la antijuridicidad que, como ya se ha dicho, es un eje fundamental del sistema.

Los antecedentes a tener en cuenta son los que a continuación se exponen.

a) La Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, a propuesta de la Dirección General de Calidad e Innovación de los Servicios Públicos, solicita una subvención para financiar el coste salarial derivado de la contratación de un Documentalista para la Escuela de Administración Pública, al amparo de la Orden de 11 de diciembre de 2009, del Presidente del SEF, por la que se aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el fomento del empleo estable y de calidad y del autoempleo, y de la convocatoria para la concesión de subvenciones del programa de Fomento de Empleo Público Local, Institucional y Entidades sin ánimo de lucro, aprobada mediante Resolución del Director General del SEF, de 28 de diciembre de 2009.

b) Concedida la subvención por Resolución del Director General del SEF de 26 de mayo de 2010, se procede a la selección del candidato, conforme a lo establecido en los artículos 25 y 26 de la indicada Orden de bases generales. En su virtud, el SEF realiza una preselección entre demandantes de empleo, quienes son valorados por una Comisión de Selección designada por la Administración regional. Este órgano selecciona a dos candidatos, ocupando la reclamante el primer lugar de los dos seleccionados.

c) De forma simultánea a la selección, se desarrolla el expediente de la contratación y con fecha 29 de septiembre de 2010, la Intervención Delegada de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, formula reparos al contrato propuesto. Planteada discrepancia por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, es estimada el 1 de diciembre de 2010 por la Intervención General, que, no obstante, informa desfavorablemente la contratación al formular nuevos reparos (haberse superado la fecha prevista de inicio de la actividad, insuficiente justificación de la calificación del contrato laboral como de obra o servicio, omisión de motivación del acto de selección, y no acreditar la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas de la suscripción del contrato).

d) Se formuló propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no consta la producción de un daño efectivo a la interesada, quien tan sólo tenía una mera expectativa de contratación, no un derecho a ser contratada por la Administración regional, todo ello previo informe de la Dirección General de Calidad e Innovación de los Servicios Públicos, según la cual “este centro directivo ha llevado a cabo las actuaciones oportunas, en tiempo y forma, tendentes a la contratación de la hoy reclamante, sin que se haya podido formalizar por circunstancias acontecidas en la tramitación, que han impedido la formalización del contrato y, por tanto, que este se encuentre vigente y despliegue sus efectos (STS 17 de noviembre de 1997), siendo por tanto hasta ese momento una mera expectativa de trabajo, que no ha llegado a realizarse”.

A la vista de tales antecedentes el Dictamen 68/2012 concluyó en dictaminar desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria, al considerar que sí concurren los elementos generadores de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, y ello, en primer lugar, porque el fomento del empleo es causa primordial del contrato de trabajo, situándose en la base de la relación contractual la participación de la Administración regional en un programa de fomento del empleo que subvenciona los costes laborales de la contratación de desempleados por parte de entidades y organismos públicos. Y esta participación condiciona aspectos tan sustanciales del contrato como la prestación de trabajo que constituye su objeto e, incluso, la selección de los futuros trabajadores; cuando la Administración regional propone la contratación de la reclamante lo hace con sometimiento a una acción de fomento del empleo, lo que implicaba ajustarse a un procedimiento ad hoc de selección de la persona a contratar, cuya justificación reside en que no se trata de seleccionar a un trabajador para el desempeño de un puesto de la estructura organizativa permanente del ente beneficiario de la subvención, sino uno creado también ad hoc en atención a los fines que con esa acción coyuntural de fomento se trataban de alcanzar, entre los que se encontraba el de suministrar colocación a determinados desempleados, fin éste que se convierte así en causa primordial de la contratación.

Y es precisamente esta estrechísima vinculación entre subvención y contrato la que permite efectuar una selección de personal laboral temporal de la Administración al margen de los procedimientos ordinarios

establecidos al efecto por Orden de 27 de julio de 2001, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula la selección de personal interino y laboral temporal de la Administración Pública Regional, norma a la que de modo necesario debería haber acudido la Consejería de Presidencia para contratar a un empleado público, de no ser por la excepción que la medida de fomento del empleo conllevaba. Adviértase, entonces que, de no venir la contratación pretendida por la Administración absolutamente mediatizada y condicionada por las bases de la subvención, la reclamante no habría sido seleccionada ni propuesta para el puesto, toda vez que no consta que participara en ninguna de las prueba selectivas de la Orden de 27 de julio de 2001, ya citada, norma a la que de modo necesario debería haber acudido la Consejería de Presidencia para contratar a un empleado público, de no ser por la excepción que la medida de fomento del empleo conllevaba.

Agotando su planteamiento, el Dictamen 68/2012 extrae las siguientes consecuencias jurídicas:

A) Se trata de un procedimiento especial de selección de personal laboral temporal, en el que la Administración no sólo efectúa una oferta de empleo ante el servicio público competente, sino que incluso recibe a los candidatos preseleccionados por el SEF y los evalúa para seleccionar a uno de ellos, al cual propone para su contratación. Existen, por tanto, actos propios de la Administración regional que, al contrario de lo expresado por la propuesta de resolución, la vinculan, y generan en la interesada unas expectativas de contratación que aquélla no puede desconocer sin más, pues se lo impide el principio de confianza legítima del artículo 3.1, LPAC, recogido por el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala 3ª, de 12 junio de 2006, entre otras.

No debemos olvidar que existe un concierto de voluntades en llevar a buen término la contratación laboral, cuya formalización se frustra sólo como consecuencia exclusiva del proceder administrativo, y pese a reunir la interesada todos los requisitos y haber acreditado su capacidad, superando el proceso selectivo y ajustando su conducta a los actos de la Administración; se ve privada de todo derecho por una inacción de la Administración regional, que no se ajusta a las exigencias derivadas del principio de la protección de la confianza legítima, por lo que, en el momento en que se frustra la contratación, no cabe considerar que la

interesada sólo es titular de una mera expectativa indigna de cualquier protección jurídica. Y es que la Administración, oferente de trabajo, no sólo admite la idoneidad inicial de la interesada, sino que la evalúa, selecciona y propone para su contratación, viéndose frustrada ésta únicamente por actuaciones imputables a la Administración regional.

En esa misma línea se precisa en el Dictamen también que no se trata de declarar el derecho de la interesada a percibir las retribuciones correspondientes al contrato, toda vez que éste no llegó a perfeccionarse, por lo que no resultan exigibles las obligaciones recíprocas derivadas del mismo (prestación de trabajo y retribución, respectivamente) y, en consecuencia, carecería del derecho consolidado a su percepción, aunque ello no impide que la no formalización del contrato genere un daño efectivo al particular, como lucro cesante, equivalente a las ganancias dejadas de percibir, las cuales, dado el momento en que se frustró la contratación y las circunstancias concurrentes, no cabe considerar como dudosas o meramente contingentes, sino antes bien dotadas de certidumbre, pues de haberse desarrollado el procedimiento de contratación con regularidad cabe considerar como segura la formalización del contrato.

B) Si de lo hasta aquí expuesto se deduce la existencia de un daño efectivo y de la necesaria causalidad entre aquél y el funcionamiento del servicio público de contratación laboral, la antijuridicidad de tal daño, entendida como la ausencia de obligación de la perjudicada de soportarlo, resulta de la medida de fomento del empleo que constituía la causa primordial, de modo que sin la correspondiente subvención, el contrato no habría llegado a existir. De hecho, el tácito desistimiento de la Administración está motivado en la pérdida de la subvención, lo que deja sin dotación presupuestaria al contrato ofrecido a partir de la fecha en que se supera el límite temporal de inicio de la actividad subvencionada. A partir de este momento ya no puede la Administración formalizar el contrato, que ha quedado privado de su causa primordial y cuyo perfeccionamiento sería contrario al principio de legalidad presupuestaria, por lo que la pérdida de la subvención sólo es imputable a la Administración. De ahí que la interesada no tenía el deber jurídico de soportar las consecuencias negativas que para ella se derivaban de tal situación.

**SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS CORPORACIONES LOCALES.**

En el año 2012 se han emitido 31 Dictámenes a solicitud de Corporaciones Locales, de los cuales 4 han sido producto de consultas facultativas, 3 se corresponden con procedimientos de revisión de oficio, 1 es sobre modificación de contrato y 22 sobre resoluciones de contrato. De las más destacadas cuestiones jurídicas que en ellos se plantean ya se ha dado cuenta en los apartados anteriores de estas observaciones, aunque, con carácter particular, el Consejo Jurídico cree conveniente referirse a la relación de la Función Consultiva con las Corporaciones Locales y a ciertas consecuencias que parecen deducirse de los expedientes consultados.

1. Municipios y órganos consultivos han sido sometidos en los últimos años en nuestro derecho a una alteración en sus posiciones jurídicas que ha propiciado el acercamiento de sus respectivos ámbitos funcionales, superando así unos orígenes históricos absolutamente divergentes. En el momento actual, sin embargo, la tendencia evolutiva debe permitir acercar aún más tales posiciones jurídicas.

Por una parte, como ha puesto de relieve la doctrina, la existencia de una administración consultiva es una necesidad sentida en todos los tiempos y en todos los pueblos, y hoy es, además, de relevancia constitucional, según resulta del artículo 107 CE y de la jurisprudencia que lo interpreta. Desde esa raíz, la CE supuso en el ordenamiento jurídico y en el diseño de las instituciones un cambio tan radical que las relaciones recíprocas entre Función Consultiva y Ayuntamientos hubieron de replantearse 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 cuanto a lo primero, el dato definidor de la posición jurídica de los municipios tras la CE es la autonomía proclamada en el artículo 137 de la misma, configurada como autogobierno de la colectividad en el artículo 140 CE; tal autonomía es una consecuencia del principio democrático y carece de un contenido constitucional apriorístico, quedando su concreción y alcance a lo dispuesto en las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, según sus respectivas competencias, técnica ésta de garantía

institucional recogida por el TC ya desde las SS de 2 de febrero y de 28 de julio de 1981. La protección de la autonomía local, en toda su extensión, se facilita a través del conflicto en defensa de la autonomía local, introducido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, lo que supone en cierto modo el reconocimiento expreso dentro del bloque de la constitucionalidad de que la autonomía local nace de la Constitución y no sólo de la Ley de bases de régimen local. Desde esta perspectiva la Función Consultiva tiene una doble participación en la defensa de la autonomía local, ya que lo hace tanto a través de los Dictámenes sobre los proyectos normativos autonómicos, cuidando que el legislador de este orden respete y delimite adecuadamente las competencias locales (art. 12.2 y 5, LCJ), como en la intervención que le corresponde en el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, tal como preceptúa el artículo 75 ter LOTIC.

También a efectos de su relación con la Función Consultiva es destacable de esa posición jurídica que los Ayuntamientos tienen la calificación legal de Administración pública y que, constatada la falta de conexión entre ellos y la LOCE, y que el régimen local es en su mayor parte de competencia autonómica, la Función Consultiva relativa a los Ayuntamientos descansa esencialmente en los órganos consultivos autonómicos, lo que es reflejo del paralelismo existente entre la descentralización del Estado y la de la Función Consultiva.

Desde la perspectiva del Ayuntamiento como administración debe destacarse 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 del filtro de la juridicidad a los asuntos que son consultados. Ese juicio se intensifica en el examen del procedimiento administrativo, cumpliendo una función garantista tanto del interés público como de los derechos e intereses de los particulares, habiéndose destacado también que tales derechos e intereses de los particulares son un componente del interés general, y su protección está en la base misma del sistema jurídico constitucional. Abundando en la idea se ha llegado a afirmar la existencia de un derecho de los ciudadanos a la intervención del órgano consultivo en el procedimiento administrativo, ya que los particulares ocupan la posición más debilitada en la relación jurídico-administrativa.

Como consecuencia de todo ello, la intervención de la Función Consultiva contrapesa la relación jurídica entre los ciudadanos y la Administración, siendo igual de trascendente la garantía de los derechos de dichos ciudadanos cuando se relacionan con la Administración autonómica como cuando lo hacen con la local, además de que a los Ayuntamientos debe alcanzar la Función Consultiva como instrumento de garantía de la legalidad.

2. Desde esa perspectiva, el Consejo Jurídico asume desde su creación una particular relación con los Ayuntamientos que queda reflejada principalmente en los artículos 11 y 14 LCJ, al disponer éste que “la consulta será preceptiva para los Ayuntamientos en todos los casos exigidos por la legislación a la que hayan de sujetarse”, ello sin perjuicio de que, conforme al artículo 11, puedan realizar las consultas facultativas que tuvieran por conveniente.

No obstante, esa particular relación ha de compatibilizarse con el carácter de órgano consultivo superior que corresponde al Consejo Jurídico y que es determinante de su posición institucional, según preconiza el artículo 1.1 LCJ: “El Consejo Jurídico de la Región de Murcia es el superior órgano consultivo en materia de Gobierno y de Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

Lo anterior ha de conectarse con las competencias que corresponden a otros órganos de la Comunidad Autónoma y que se derivan del artículo 18.1 del propio Estatuto de Autonomía:

“Se entenderán asumidas por la Comunidad Autónoma todas las competencias, medios, recursos y servicios que, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponden a las Diputaciones provinciales y aquellas que en el futuro les puedan ser atribuidas”.

La Ley de Bases de Régimen Local (artículo 40) se ocupa de decir que “Las Comunidades Autónomas uniprovinciales (...) asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales (...)”.

La Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, haciéndose eco de lo anterior en el artículo 2, establece expresamente en el 3 que la colaboración y cooperación de la Comunidad Autónoma para la prestación de los servicios municipales será especialmente intensa en aquellas entidades locales de menor capacidad económica y de gestión, precepto que reitera la cooperación de las Diputaciones con los Ayuntamientos a que se refieren los artículos 30.6 del texto refundido de disposiciones vigentes de régimen local y el 36.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

3. En la mayor parte de los Dictámenes relativos a Corporaciones Locales parece deducirse que la asistencia jurídica de la que disponen o no es idónea o no está disponible en el momento necesario, y disponer de tal asistencia es una necesidad básica para la defensa de los intereses generales y el adecuado ejercicio de las potestades. Ejemplo paradigmático de ello es el asunto examinado en los Dictámenes 115/2012 y 228/2012, que tratan sobre un procedimiento para la resolución del contrato de asesoría jurídica de un Ayuntamiento en el que, según lo contratado, sería el propio contratista quien habría de asumir la dirección letrada de tal procedimiento, paradoja que es incompatible con una adecuada defensa del interés general.

Respecto a ello en el Dictamen 228/2012, a la vista de las numerosas carencias de la instrucción, se observó que “a dichas carencias en la instrucción ha contribuido el hecho de que el contrato que se pretende resolver es precisamente el que tiene por objeto la prestación de los servicios de asesoría jurídica por el contratista, en cuya oferta en su día seleccionada, se destacaba precisamente su experiencia en asesoría jurídica integral en materia de contratación, con especial incidencia de la entrada en vigor de la LCSP, por lo que difícilmente puede asesorar al Ayuntamiento en la resolución de este contrato, que abarca la emisión de informes relativos a la extinción de los contratos -según se prevé en el apartado 4.6 de la Memoria de Prestación del Servicio presentada por el contratista-, quien ostenta la condición de parte directamente afectada por dicha resolución contractual, lo que suscita la conveniencia de reiterar una observación contenida en nuestro Dictamen núm. 115/2012, acerca de que debería valorarse por el órgano de contratación, de cara al futuro, la forma más adecuada para la prestación de los servicios de asesoría jurídica interna.

Respecto a tan inusual e impropia situación el Consejo señaló que, en todo caso, dichas limitaciones de partida no podían servir de justificación para que no se observara el procedimiento de resolución contractual con todas las garantías de defensa para el contratista, y, además, que no todos los servicios del mercado son susceptibles de contratación, ya que el artículo 277.1 LCSP prohíbe hacerlo con aquellos que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, entre los que se encuentran los de asesoría jurídica preceptiva, aspecto que también se destaca por la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP-, con relación a las Corporaciones Locales, que reserva a los funcionarios el ejercicio de funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguardia de los intereses generales de las administraciones públicas, refiriendo entre ellas expresamente el asesoramiento legal preceptivo.

Ello es así porque la emisión de informes preceptivos se inscribe dentro de un procedimiento en el que se ejercita por la Administración una potestad de carácter público en virtud de la cual actúa investida de determinadas prerrogativas, de las cuales surgen actos en los que se afecta directamente a la posición jurídica del ciudadano, como, por ejemplo, mediante la imposición de obligaciones o deberes. De ahí que tales funciones estén reservadas a funcionarios de carrera (art. 9 EBEP) y no sean susceptibles de externalizarse mediante contratos, doble límite que no se puede traspasar.

A la vista, pues, de la importancia de la asistencia jurídica a las entidades locales y de que la misma es susceptible de mejora en la mayoría de los casos, 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.

